

Bruxelles, den 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

foranstaltninger vedrørende indførelse af retssikkerhed for børn og sårbare voksne, som er mistænkt eller tiltalt i straffesager

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

foranstaltninger vedrørende indførelse af retssikkerhed for børn og sårbare voksne, som er mistænkt eller tiltalt i straffesager

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. De generelle problemer

1) Utilstrækkelig beskyttelse af børns og sårbare voksnes ret til en retfærdig rettergang på grundlag af de gældende internationale og europæiske retlige rammer

Trods de fælles principper og minimumsstandarder, der findes forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder, den europæiske menneskerettighedskonvention og andre internationale retlige instrumenter, er retten til en retfærdig rettergang for sårbare personer (dvs. børn betraget som personer under 18 år og sårbare voksne såsom personer med psykiske handicaps eller fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser¹) på nuværende tidspunkt ikke i tilstrækkelig grad sikret i EU i straffesagernes forskellige stadier, og overtrædelser af artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention kan derfor ikke nødvendigvis undgås.

2) Der findes ingen overordnede bestemmelser om beskyttelse af børn og sårbare voksne i de foranstaltninger, der allerede er truffet i medfør af Stockholmprogrammet

Desuden giver de foranstaltninger vedrørende processuelle rettigheder, som EU allerede har truffet i kølvandet på Stockholmprogrammet², ikke tilstrækkelige garantier til at sikre, at sårbare personer i realiteten kan udøve deres rettigheder. Selv om der i disse foranstaltninger er indarbejdet visse garantier for alle mistænkte og tiltalte, tager de ikke hensyn til de specifikke behov hos mistænkte og tiltalte, der opstår i straffesagernes forskellige stadier (f.eks. hensigtsmæssige mekanismer til vurdering af deres sårbarhed, obligatorisk adgang til en advokat, lægehjælp, specifik uddannelse af retshåndhævende myndigheder og dommere). Stockholmprogrammet og Kommissionens efterfølgende handlingsplan³ indeholder da også udtrykkelig bestemmelse om, at der bør træffes en specifik foranstaltning til indførelse af fælles minimumsregler for sårbare personer ud over de øvrige processuelle rettigheder. Uden dette instrument vil beskyttelsen af mistænkte eller tiltalte i straffesager ikke være fuldstændig, og målsætningerne for Stockholmprogrammet og køreplanen for processuelle rettigheder⁴ ikke kunne opfyldes.

3) Den utilstrækkelige beskyttelse af børn og sårbare voksne påvirker den gensidige tillid negativt og forhindrer, at princippet om gensidig anerkendelse fungerer efter hensigten

¹ Sårbare voksne er ikke defineret i internationale eller europæiske retlige instrumenter.

² EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

³ KOM(2010) 171 endelig af 20.4.2010.

⁴ EUT C 295 af 4.12.2009, s. 1.

Den utilstrækkelige beskyttelse af retssikkerhedsgarantierne for børn og sårbare voksne kan medføre, at retsmyndighederne ikke i tilstrækkelig grad har tillid til hinanden, hvilket hindrer det strafferetlige samarbejde. Da princippet om gensidig anerkendelse er hovedhjørnestenen i det europæiske retlige område, er det nødvendigt at styrke den gensidige tillid for at sikre, at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed fungerer effektivt. For at skabe et klima af gensidig tillid har medlemsstaterne i køreplanen for processuelle rettigheder angivet, hvilke foranstaltninger de finder nødvendige for at skabe tilstrækkelig gensidig tillid. I de planlagte foranstaltninger indgår specifikke garantier for sårbare personer.

1.2. Berørte befolkningsgrupper

Antallet af børn, mod hvem der er rejst tiltale, ligger på ca. 1 086 000 for hele EU, dvs. 12 % af det samlede antal tiltalte i straffesager. Hvad angår sårbare voksne, kan 4-8 % af det samlede antal tiltalte som følge af en funktionshæmning risikere ikke at kunne deltage fuldt ud i straffesagen.

1.3. Reaktion fra medlemsstater og interessenter

Medlemsstater og interessenter (f.eks. advokatsammenslutninger, ngo'er og familieorganisationer) understregede klart behovet for specifikke garantier for sårbare personer (især børn). I den forbindelse understregede de den utilstrækkelige og sporadiske gennemførelse af internationale standarder og det absolutte behov for at fastsætte fælles minimumsregler i EU's medlemsstater. Alle de garantier, der er beskrevet i konsekvensanalysen, blev diskuteret og støttet bredt, og navnlig obligatorisk adgang til en advokat ansås for at være en central foranstaltning. Det blev foreslået at behandle børn og sårbare voksne separat, bl.a. af mangel på en fælles definition af begrebet sårbar voksen.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Der er behov for EU's indgriben på grundlag af følgende tre faktorer:

1) *Styrkelse af den gensidige tillid mellem retsmyndighederne:* Den utilstrækkelige beskyttelse af børn og sårbare voksne resulterer også i, at retsmyndighederne ikke har tilstrækkelig tillid til hinanden, hvilket underminerer det retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension. I Stockholmprogrammet opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at foreslå særlige garantier for beskyttelse af sårbare personer (både børn og sårbare voksne).

2) *Personers bevægelsesfrihed:* Børn og sårbare voksne kan være involveret i straffesager uden for deres egen medlemsstat. Disse mistænkte eller tiltaltes behov skal imødekommes på EU-plan.

3) *Begrænsninger i de internationale standarder:* Den europæiske menneskerettighedskonvention indeholder allerede standarder for en retfærdig rettergang, der gælder i hele EU, men dens gennemførelsesmekanismer kan ikke garantere, at de underskrivende stater, herunder EU-medlemsstaterne, i tilstrækkelig grad og konsekvent overholder den⁵. Det forhold, at internationale konventioner om børn og handicappede, som EU har ratificeret, ikke kan håndhæves, gør desuden en sammenhængende anvendelse på EU-plan af sådanne standarder usandsynlig.

⁵ Selv de rapporter, som Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur gentagne gange har sendt til medlemsstaterne for at opfordre dem til at sikre, at arresterede mistænkte på et tidligt stadium får adgang til juridisk rådgivning, har kun fået et fåtal af medlemsstaterne til at indføre et system med meddelelse om sådanne retsmidler.

3. MÅLENE FOR EU'S INITIATIV

Målsætninger:	
Generelle:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der garanteres en effektiv standard for beskyttelse af de grundlæggende processuelle rettigheder for sårbare personer, der er mistænkt og tiltalt i straffesager. ▪ Den gensidige tillid øges, og det fremmer den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser og forbedrer retssamarbejdet inden for EU.
Specifikke:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: Personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, får deres sårbarhed vurderet på hensigtsmæssig vis lige fra begyndelsen af og løbende gennem retssagen. ▪ B: Sårbare mistænkte eller tiltalte får behørig bistand under straffesagen og har adgang til en advokat, hvilket er en obligatorisk ret, der ikke kan gives afkald på, for derved at sikre, at de kan forstå og faktisk deltage i retssagen. ▪ C: Sårbare personer, især børn, har en række passende retssikkerhedsgarantier, hvorved der tages hensyn til deres særlige behov på alle stadier af en straffesag (f.eks. forhør hos politiet, retsmøder og varetægtsfængsling).
Operationelle:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Der indføres passende mekanismer til vurdering af børns og sårbare voksnes sårbarhed fra indledningen af straffesagen, hvor de første gang er i kontakt med de retshåndhavende myndigheder eller retsmyndighederne. ▪ B.1: Børn og sårbare voksne vil blive behørigt bistået af forældre/partsrepræsentanter eller en egnet voksen under retssagen. ▪ B.2: Børn og sårbare voksne vil have obligatorisk adgang til en advokat lige fra begyndelsen af straffesagen, så de er i stand til faktisk at deltage i retssagen. ▪ C.1: Børn og sårbare voksne vil modtage passende garantier under hensyntagen til deres specifikke behov på forskellige stadier af straffesagen (f.eks. av-optagelser under politiafhøringer, beskyttelse af privatlivets fred og begrænsninger, hvad angår varetægtsfængsling).

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der blev set nærmere på fire politiske løsningsmodeller:

Løsningsmodel	1	Status quo bevares. Denne løsning ville indebære, at der ikke træffes nogen foranstaltninger på EU-plan.
----------------------	----------	---

Løsningsmodel 2 Lavt niveau af forpligtelser	Foranstaltninger, der ikke er retligt bindende (soft law) , som fremmer beskyttelsen af de rettigheder, som sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, har, gennem f.eks. overvågning og evaluering af, hvordan de behandles, og hvilke uddannelses tilbud de får samt udbredelse af god praksis.
Løsningsmodel 3 Middelhøjt niveau af forpligtelser	Ved løsningsmodel 3 fastlægges minimumsregler ved anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og relevante aspekter af relevante internationale bestemmelser om retssikkerhedsgarantier for beskyttelse af sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.
Løsningsmodel 4 Højt niveau af forpligtelser	Løsningsmodel 4 er den mest ambitiøse og præskriptive model , som rækker videre end model 3 med hensyn til bestemte garantier . Disse yderligere garantier ville indebære en tilbundsgående vurdering af sårbarhed, skærpet lægeundersøgelse (for sårbare voksne), av-optagelser under politiafhøringer, særligt uddannede dommere, adgang til uddannelse eller rekreative aktiviteter under varetægt.
Model 3 og 4 kunne udmøntes i enten et direktiv eller en henstilling. En kombination af elementer fra begge er også en mulighed. Det er hensigten at træffe separate foranstaltninger i form af et direktiv for børn og en henstilling for sårbare voksne .	

5. KONSEKVENSANALYSE

5.1. Effektivitet med hensyn til opfyldelse af politiske målsætninger

- Model 1 – det utilstrækkelige beskyttelsesniveau for sårbare mistænkte eller tiltalte vil forblive uændret.
- Model 2 – beskedent incitament for medlemsstaterne til at gøre noget ved problemerne, da der ikke er truffet præskriptive skridt.
- Model 3 – middelstor virkning, da denne model vil bidrage til opfyldelsen af de generelle målsætninger for foranstaltningerne, hvad angår de særlige garantier for børn og sårbare voksne.
- Model 4 – pålægger medlemsstaterne mere ambitiøse regler og et højere forpligtelsesniveau end model 3 med hensyn til visse garantier såsom vurderingen af sårbarhed, lægeundersøgelse (af sårbare voksne), politiafhøringer, retsmøder og varetægtsfængsling. Den vil forbedre den gensidige tillid og samarbejdet betydeligt.

5.2. Indvirkning på de grundlæggende rettigheder

- Model 1: ingen forbedring af det utilstrækkelige beskyttelsesniveau for sårbare personers ret til en retfærdig rettergang.
- Model 2: begrænset virkning, da denne i høj grad afhænger af, hvordan medlemsstaterne gennemfører de ikkebindende retningslinjer.
- Model 3: positiv virkning for grundlæggende rettigheder: Mere specifikt vil medlemsstaternes pligt til at sikre tilstrækkelig information og bistand fra forældre/partsrepræsentanter eller en egnet voksen være med til at styrke retten til en retfærdig rettergang. Obligatorisk adgang til en advokat vil have en betydelig indvirkning på sårbare personers ret til et forsvar. Desuden vil visse garantier vedrørende politiafhøringer, retsmøder og varetægtsfængsling styrke retten til en retfærdig rettergang.

- Model 4 vil have størst virkning for de grundlæggende rettigheder ud af de fire modeller : Den grundige vurdering af sårbare personer ville gøre det muligt at imødekomme deres specifikke behov. Lægehjælpen ville sikre sårbare personers personlige integritet. Der forventes flere specifikke garantier vedrørende politiafhøringer (f.eks. av-optagelser), varetægtsfængsling (begrænsning, proportionalitet osv.) og retsmøder (f.eks. specialuddannelse af dommere og beskyttelse af privatlivets fred).

5.3. Konsekvenser for de nationale retssystemer

- Model 1: Forskellene mellem medlemsstaternes systemer ville bestå eller endda øges.
- Model 2: Den samlede virkning ville blive begrænset, eftersom denne models ikkebindende karakter måske ikke ville give væsentlige resultater.
- Model 3 og 4: positiv indvirkning på medlemsstaternes retssystemer, da der ville blive indført fælles minimumsstandarder for beskyttelse af sårbare mistænkte og tiltalte i alle EU's medlemsstater, hvorved retssikkerheden ville blive øget. Alle medlemsstater ville være forpligtet til at indføre ændringer i deres nationale strafferetsplejelove. Disse løsningsmodeller ville også betyde et øget retssamarbejde, idet forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til måden, hvorpå visse rettigheder formidles til sårbare mistænkte og tiltalte, ville blive mindre.

5.4. Finansielle og økonomiske konsekvenser

- Løsningsmodel 1: Der er ingen umiddelbare omkostninger forbundet med denne model.
- Løsningsmodel 2: Omkostningerne til denne model afhænger af medlemsstaternes gennemførelsesniveau. De samlede maksimale omkostninger skønnes at være ca. **20,2 mio. EUR** (uddannelse af dommere og politifolk og potentielle udgifter til en undersøgelse, workshopper osv.).
- Løsningsmodel 3: De samlede omkostninger forventes at ligge **midt** i de fire modeller **udgiftsspænd**. De samlede omkostninger beløber sig til **100,1 mio. EUR** (børn) og fra **min. 40,3 mio. EUR til maks. 72,8 mio. EUR (sårbare voksne)**.
- Løsningsmodel 4: De samlede omkostninger for denne model forventes at være de højeste af de fire modeller. De samlede omkostninger beløber sig til **164,2 mio. EUR** [182,8 mio. EUR, herunder uddannelse] (børn) og fra **min. 134,4 til maks. 228,9 mio. EUR** [153 til maks. 247,5 mio. EUR, herunder uddannelse] (sårbare voksne).

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER/FORETRUKKEN LØSNINGSMODEL

1) Børn

På grundlag af vurderingen er den foretrukne løsningsmodel, hvad angår børn, et **direktiv**, der **kombinerer elementer fra model 3 og 4**.

Et sådant direktiv vil sikre **minimumsgarantier til børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager i EU**. Det vil være **retligt bindende** for medlemsstaterne, og når det er gennemført, vil det styrke beskyttelsesniveauet i EU.

Med kombinationen af elementer fra model 3 og 4 tages der hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og direktivet får en klar merværdi på EU-plan ved at styrke de minimumsstandarder, der bygger på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og internationale standarder vedrørende processuelle garantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.

De samlede omkostninger beløber sig til **136,2 mio. EUR** [154,8 mio. EUR inklusive uddannelse]⁶. Alle medlemsstater ville blive påvirket, men i varierende grad. Samlede omkostninger pr. medlemsstat:

AT: 3 564, **BE:** 802, **BU:** 714, **CY:** 94, **CZ:** 996, **DE:** 35 982, **DK:** 413, **EE:** 170, **EL:** 1 042, **ES:** 2 175, **FI:** 3 545, **FR:** 17 950, **HU:** 667, **IE:** 1 309, **IT:** 4 978, **LT:** 346, **LV:** 134, **LU:** 172, **MT:** 22, **NL:** 3 225, **PL:** 2 548, **PT:** 495, **RO:** 1 130, **SE:** 7 330, **SK:** 337, **SI:** 112, **UK:** 45 907⁷.

2) Voksne

Vanskeligheden ved at fastsætte en overordnet definition og derfor også anvendelsesområdet for det påtænkte initiativ og det forhold, at der findes færre relevante internationale standarder og bestemmelser for sårbare voksne, udelukkede muligheden for at træffe retligt bindende foranstaltninger, hvad angår garantier for sårbare voksne.

På grundlag af vurderingen er den foretrukne løsningsmodel, hvad angår sårbare voksne, en **henstilling, der kombinerer elementer fra model 3 og 4.**

Med kombinationen af elementer fra model 3 og 4 tages der hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og direktivet får en klar merværdi på EU-plan ved at styrke de minimumsstandarder, der bygger på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og internationale standarder vedrørende processuelle garantier for sårbare voksne, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.

De samlede omkostninger spænder **fra 70,9 til 133,6 mio. EUR** [89,5 til 152,2 mio. EUR inklusive uddannelse]⁸. Alle medlemsstater ville blive påvirket, men i varierende grad. Samlede omkostninger pr. medlemsstat (min.-maks.):

AT: 847-1 397, **BE:** 1 159-2 289, **BU:** 762-1 554, **CY:** 82-149, **CZ:** 1 056-1 940, **DE:** 8 363-15 367, **DK:** 4 455-8 818, **EE:** 136-251, **EL:** 1 152-2 114, **ES:** 4 606-8 464, **FI:** 435-780, **FR:** 6 384-11 709, **HU:** 1 021-1 878, **IE:** 839-1 424, **IT:** 6 005-10 998, **LT:** 346-634, **LV:** 233-425, **LU:** 49-91, **MT:** 41-77, **NL:** 1 342-2 415, **PL:** 3 197-5 762, **PT:** 1 080-1 983, **RO:** 2 190-4 023, **SE:** 769-1 387, **SK:** 551-1 009, **SI:** 205-376, **UK:** 23 430-45 869⁹.

[Disse omkostninger er beregnet på basis af den antagelse, at alle medlemsstater vil gennemføre henstillingen.]

I disse omkostninger er der ikke taget højde for **eventuelle omkostningsbesparelser** som følge af nedsatte driftsudgifter til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale appelsager, sager, der må gå om, erstatninger og tiltalefrafald på grund af overtrædelse af mistænktets ret til en retfærdig rettergang. Især vil obligatorisk adgang til en advokat føre til et bedre forsvar og dermed reducere antallet af afhøringer og bidrage til strømliningen af undersøgelser og retsmøder og udgifterne til varetægtsfængsling. På langt sigt forventes den økonomiske virkning gradvist at falde, idet retssikkerhedsgarantierne for sårbare personer ville blive forbedret, og domstolsprøvelse af overtrædelser af retten til en retfærdig rettergang ville forekomme sjældnere.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Fristen for gennemførelse af det foreslåede direktiv om børn vil blive to år fra datoen for dets ikrafttræden. For så vidt angår den foreslåede henstilling om sårbare voksne, vil

⁶ Inklusive uddannelsesomkostninger.

⁷ Eksklusive uddannelsesomkostninger.

⁸ Inklusive uddannelsesomkostninger.

⁹ Eksklusive uddannelsesomkostninger.

Kommissionen vurdere gennemførelsen heraf senest tre-fire år efter datoen for offentliggørelsen heraf.

Desuden har Kommissionen til hensigt at gennemføre en specifik empirisk undersøgelse med vægt på dataindsamling tre-fem år efter, at anvendelsen af de enkelte instrumenter i køreplanen for processuelle rettigheder er påbegyndt. For at få et indgående kvantitativt og kvalitativt kendskab til, hvor effektive forslagene er, vil der blive brugt specifikke indikatorer for børn og sårbare voksne.