



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 27.11.2013.  
SWD(2013) 481 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**

**SAŽETAK OCJENE UČINKA**

*uz*

**Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća**

**o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima**

{COM(2013) 822 final}  
{SWD(2013) 480 final}  
{SWD(2013) 492 final}

# RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

## SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

### Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća

#### o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima

#### 1. DEFINICIJA PROBLEMA

##### 1.1. Opći problemi

##### **(1) Nedovoljna zaštita prava na pošteno suđenje djece i ranjivih odraslih osoba na temelju postojećeg međunarodnog i europskog pravnog okvira**

Unatoč tome što postoje zajednička načela i minimalni standardi koji proizlaze iz Povelje o temeljnim pravima Europske unije, Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i drugih međunarodnih pravnih instrumenata, prava na pošteno suđenje ranjivih osoba (tj. maloljetne djece i ranjivih odraslih osoba kao što su osobe s mentalnim oštećenjima, fizičkim ili psihološkim problemima<sup>1</sup>) u raznim fazama kaznenog postupka trenutačno nisu dovoljno zajamčena u EU-u i stoga možda neće spriječiti povrede članka 6. EKLJP-a.

##### **(2) Nepostojanje sveobuhvatne zaštite djece i ranjivih odraslih osoba mjerama koje su već donesene u skladu sa Stokholmskim programom**

Osim toga, mjere u vezi s postupovnim pravima koje su već donesene u EU-u nakon Stokholmskog programa<sup>2</sup> ne donose dovoljna jamstva kojima bi se osiguralo da ranjive osobe mogu učinkovito ostvarivati svoja prava. Iako su njima predviđena određena jamstva za sve osumnjičene i optužene osobe, ne uzimaju se u obzir posebne potrebe osumnjičenih i optuženih ranjivih osoba koje nastaju u raznim fazama kaznenog postupka (npr. odgovarajući mehanizmi procjene njihove ranjivosti, obavezan pristup odvjetniku, liječnička pomoć, posebno osposobljavanje za djelatnike pravosudnih tijela i za suce itd.). Štoviše, u Stockholmskom programu i povezanom Akcijskom planu Komisije<sup>3</sup> izričito je predviđeno donošenje posebne mjere kojom će se osigurati zajednička minimalna pravila za ranjive osobe, uz druge mjere postupovnih prava. Bez takvog instrumenta, zaštita osumnjičenih ili optuženih osoba u kaznenim postupcima ne bi bila potpuna i ne bi se mogli u potpunosti ostvariti ciljevi Stockholmskog programa i Plana o postupovnim pravima<sup>4</sup>.

##### **3) Nedovoljna zaštita djece i ranjivih odraslih osoba utječe na uzajamno povjerenje i otežava nesmetanu primjenu uzajamnog priznavanja**

Manjak odgovarajuće zaštite postupovnih jamstava za djecu i ranjive odrasle osobe može dovesti do nedovoljnog uzajamnog povjerenja između pravosudnih tijela i tako otežati pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Budući da je načelo uzajamnog priznavanja temelj područja pravosuđa, nužno je pojačati uzajamno povjerenje u učinkovito funkcioniranje

<sup>1</sup> Ranjive odrasle osobe nisu definirane niti u jednom međunarodnom ili Europskom pravnom instrumentu.

<sup>2</sup> SL C 115, 4.5.2010., str.1

<sup>3</sup> COM(2010) 171 završna verzija, 20.4.2010.

<sup>4</sup> SL C 295, 4.12.2009., str.1

područja slobode, sigurnosti i pravde. U cilju uspostavljanja klime uzajamnog povjerenja, države članice navele su u Planu o postupovnim pravima mjere koje se smatraju nužnima za ostvarivanje tih minimalnih standarda uzajamnog povjerenja. Predviđene mjere uključuju posebna jamstva za ranjive osobe.

### **1.2. Obuhvaćena skupina ljudi**

Broj djece koja su predmetom kaznenog pravosuđa iznosi oko 1 086 000 u EU-u, odnosno, 12% ukupnog europskog stanovništva u postupku kaznenog pravosuđa. U odnosu na ranjive odrasle osobe, oko 4-8% ukupnog stanovništva u postupku kaznenog pravosuđa moglo bi imati neko oštećenje koje ih sprječava da u potpunosti sudjeluju u kaznenom postupku.

### **1.3. Reakcija država članica i zainteresiranih strana**

Države članice i zainteresirane strane (npr. odvjetničke komore, NVO-ovi, obiteljske udruge) jasno su istakli potrebu za posebnim jamstvima za ranjive osobe (posebno za djecu). U tom kontekstu, naglasili su da nedovoljnu i nepotpunu provedbu međunarodnih standarda te apsolutnu potrebu uspostaviti zajednička minimalna pravila među državama članicama EU-a. O svim se jamstvima iz Ocjene učinka dosta raspravljalo i dobile su veliku potporu, obavezni pristup odvjetniku posebno se smatrao ključnom mjerom. Predloženo je da se posebno razmatraju djeca i ranjive odrasle osobe budući da ne postoji zajednička definicija ranjivih odraslih osoba.

## **2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI**

Postoji potreba za djelovanjem EU-a na temelju sljedeća tri čimbenika:

(1) *Jačanje uzajamnog povjerenja među pravosudnim tijelima:* nedostatak odgovarajuće zaštite djece i ranjivih odraslih osoba danas dovodi do nedovoljnog povjerenja između pravosudnih tijela što negativno utječe na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima s prekograničnom dimenzijom. U Stokholmskom programu je Europsko vijeće pozvalo Komisiju da predloži posebna jamstva za zaštitu ranjivih osoba (koja bi obuhvaćala i djecu i ranjive odrasle osobe).

(2) *Kretanje osoba:* djeca i ranjive osobe mogu biti uključeni u kazneni postupak izvan svoje države članice. Na razini EU-a treba se pozabaviti potrebama takvih osumnjičenih ili optuženih osoba.

(3) *Ograničenja međunarodnih standarda:* EKLJP-om su već utvrđeni standardi poštenog suđenja u cijeloj Europi, ali njegovi provedbenih mehanizmi ne mogu jamčiti dovoljan i dosljedan stupanj usklađenosti u državama potpisnicima, uključujući državama članicama EU-a<sup>5</sup>. Osim toga, zbog neizvršivosti Međunarodnih konvencija o djeci i osobama s invaliditetom, koje je Unija potvrdila, dosljedna primjena takvih standarda u cijelom EU-u ne čini se vjerojatnom.

## **3. CILJEVI INICIJATIVE EU-A**

<b>Ciljevi</b>
----------------

<sup>5</sup> Čak je i unatoč redovnim izvješćima CPT-a vladama država članica u kojima ih se poziva da osiguraju da uhićenim osumnjičenicima u ranoj fazi postupka bude osiguran pristup pravnom savjetu samo mali broj država članica prihvatio sustav obavješćivanja tim sredstvima.

<b>Opći:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bit će zajamčen djelotvoran standard zaštite temeljnih postupovnih prava za ranjive osobe koje su osumnjičene ili optužene u kaznenom postupku.</li> <li>▪ Jačat će se uzajamno povjerenje i tako olakšati uzajamno priznavanje presuda i sudskih odluka u EU-u te unaprijediti pravosudna suradnja u EU-u.</li> </ul>
<b>Posebni:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>A:</b> Ranjivost osoba osumnjičenih i optuženih u kaznenom postupku prikladno se ocjenjuje na samom početku i za vrijeme trajanja kaznenog postupka.</li> <li>▪ <b>B:</b> Ranjive osumnjičene ili optužene osobe dobivaju dužnu pomoć u kaznenom postupku i imaju pristup odvjetniku, koji je obavezan i nije ga se moguće odreći, kao prava, kako bi im se omogućilo da razumiju i učinkovito sudjeluju u kaznenom postupku.</li> <li>▪ <b>C:</b> Ranjive osobe, posebno djeca, imaju niz prikladnih postupovnih jamstava uzimajući u obzir njihove posebne potrebe u svim fazama kaznenog postupka (npr. policijsko ispitivanje, rasprave, pritvor).</li> </ul>
<b>Operativni:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>A.1:</b> Od samog početka kaznenog postupka uspostavljeni su prikladnih mehanizmi procjene ranjivosti djece i ranjivih odraslih osoba počevši od prvog kontakta s policijskim ili pravosudnim tijelima.</li> <li>▪ <b>B.1:</b> Djeci i ranjivim odraslim osobama tijekom postupka pomoć će roditelji/pravni zastupnici ili odgovarajuća odrasla osoba.</li> <li>▪ <b>B.2:</b> Djeca i ranjive odrasle osobe imat će koristi od obaveznog pristupa odvjetniku od samog početka kaznenog postupka kako bi im se omogućilo učinkovito sudjelovanje u postupku.</li> <li>▪ <b>C.1:</b> Djeca i ranjive osobe dobit će odgovarajuća jamstva uzimajući u obzir njihove posebne potrebe u različitim fazama kaznenog postupka (npr. audio i video snimanje razgovora u policiji, pravila o zaštiti privatnosti, ograničenja pritvora prije suđenja).</li> </ul>

#### 4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Detaljno su razmatrane četiri glavne mogućnosti politike:

<b>Prva mogućnost Status quo</b>	<b>Zadržavanje <i>statusa quo</i>.</b> Ova bi mogućnost značila da se na razini EU-a ne poduzima ništa.
<b>Druga mogućnost Niska razina obveza</b>	Nezakonodavno djelovanje (meko pravo) kojim se podržava zaštita prava ranjivih osoba osumnjičenih ili optuženih u kaznenom postupku putem, primjerice, praćenja i ocjenjivanja postupanja, osposobljavanja i širenja dobre prakse.
<b>Treća mogućnost Srednja razina obveza</b>	<b>Treća mogućnost uključuje minimalna pravila o primjeni pravne stečevine ESLJP-a i važnih vidova mjerodavnih međunarodnih odredbi</b> o postupovnim jamstvima za zaštitu ranjivih osoba osumnjičenih

	ili optuženih u kaznenom postupku.
<b>Četvrta mogućnost Visoka razina obveza</b>	Četvrta mogućnost je <b>najambicioznija mogućnost kojom se propisuju određene mjere izvan mogućnosti 3. u vezi određenih jamstava</b> . Ta bi dodatna jamstva uključivala dubinsku procjenu ranjivosti, opsežniji liječnički pregled (za ranjive odrasle osobe), audio i video snimanje razgovora u policiji, posebno osposobljene suce, pristup obrazovnim i rekreacijskim aktivnostima za vrijeme pritvora.
Treća i četvrta mogućnost mogu biti u obliku Direktive ili Preporuke. Mogu se kombinirati elementi obje mogućnosti. Planirana su odvojena djelovanja u obliku <b>Direktive za djecu i Preporuke za ranjive odrasle osobe</b> .	

## 5. OCJENA UČINAKA

### 5.1. Učinkovitost u ostvarenju ciljeva politike

- Prva mogućnost - neodgovarajuća razina zaštite ranjivih osumnjičenih ili optuženih osoba ostala bi ista.
- Druga mogućnost - niski poticaji državama članicama na rješavanje problema, s obzirom na nepostojanje zakonskih odredbi.
- Treća mogućnost - srednji učinak jer će ova mogućnost doprinijeti ostvarenju općih ciljeva mjere(a) koje obuhvaćaju posebna jamstva za djecu i ranjive odrasle osobe.
- Četvrta mogućnost - nameće ambicioznija pravila i „višu“ razinu obveza država članica nego 3. mogućnost u vezi s određenim jamstvima kao što je procjena ranjivosti, liječnički pregled (za ranjive odrasle osobe), razgovori u policiji, sudske rasprave i pritvor. Time će se značajno unaprijediti uzajamno povjerenje i suradnja.

### 5.2. Utjecaj na temeljna prava

- Prva mogućnost: nema poboljšanja nedovoljne razine zaštite prava na pošteno suđenje ranjivih osoba
- Druga mogućnost: ograničen učinak jer će u velikoj mjeri ovisiti o tome kako će države članice provoditi neobvezujuće smjernice.
- Treća mogućnost: imat će pozitivan utjecaj na temeljna prava: obveza država članica da osiguraju odgovarajuće informacije i pomoć roditelja/pravnih zastupnika ili odgovarajuće odrasle osobe doprinijet će pravu na pošteno suđenje; obavezan pristup odvjetniku imat će značajan utjecaj na prava ranjivih osoba na obranu. Osim toga, određenim jamstvima u vezi s razgovorima s policijom, sudskim raspravama i pritvorom osnažila bi se prava na pošteno suđenje.
- Četvrta mogućnost imat će najveći utjecaj na temeljna prava od sve četiri mogućnosti: dubinskom procjenom ranjivih osoba omogućit će se zadovoljavanje njihovih posebnih potreba; liječničkom pomoći osigurala bi se zaštita osobne cjelovitosti ranjivih osoba; predviđeno je nekoliko posebnih jamstava u vezi s razgovorima s policijom (npr. audio i video snimanje), pritvorom (ograničenje, proporcionalnost) i sudskim raspravama (npr. specijalizirano osposobljavanje sudaca, zaštita pravila privatnosti<sup>9</sup>).

### 5.3 Utjecaj na nacionalne pravosudne sustave

- Prva mogućnost: razlike između sustava država članica i dalje će postojati ili će se čak povećati.
- Druga mogućnost: sveukupni učinak bit će ograničen jer neobvezujuća priroda ove politike možda neće donijeti značajne rezultate.

- Treća i četvrta mogućnost imat će pozitivan učinak na pravosudne sustave država članica jer bi se njima povećala pravna sigurnost uvođenjem zajednički dogovorenih minimalnih standarda za zaštitu ranjivih osumnjičenih i optuženih osoba u svim državama članicama EU-a. Sve države članice bile bi obavezne uvesti promjene u svoje nacionalne kaznene zakone. Ove će mogućnosti značajno utjecati na pravosudnu suradnju jer će se smanjiti razlike između država članica s obzirom na način na koji se osiguravaju prava ranjivih osumnjičenih i optuženih osoba.

#### 5.4 Financijski i gospodarski učinak

- Prva mogućnost: S ovom mogućnosti nije povezano nikakvo neposredno financijsko opterećenje.
- Druga mogućnost: Financijsko opterećenje koje proizlazi iz ove mogućnosti ovisit će o razini provedbe u državama članicama. Procjenjuje se da će ukupni maksimalni financijski troškovi iznositi oko 20,2 milijuna EUR (osposobljavanje sudaca i policajaca te mogući troškovi studija, radionica itd.)
- Treća mogućnost: Očekuje se da će ukupni troškovi za četiri mogućnosti biti **srednje razine**. Ukupni troškovi iznosi **100,1 milijun EUR (djeca) i najmanje 40,3 milijuna do najviše 72,8 milijuna EUR (ranjive odrasle osobe)**.
- Četvrta mogućnost: Očekuje se da će ukupni troškovi ove mogućnosti biti najveći od sve četiri mogućnosti. Ukupni troškovi iznose **164,2 milijun EUR [182,8 milijun EUR, uključeno osposobljavanje] (djeca) i najmanje 134,4 do 228,9 milijuna EUR [153 milijuna do najviše 247,5 milijuna EUR, uključujući osposobljavanje] (ranjive odrasle osobe)**.

## 6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI/PREFERIRANA MOGUĆNOST

### (1) Djeca

Ocjena je dovela do odabira preferirane mogućnosti za djecu u obliku **Direktive** u kojoj su **kombinirani elementi iz treće i četvrte mogućnosti**.

Tom će se Direktivom osigurati **minimalna jamstva za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima u EU-u**. Ona će biti **pravno obvezujuća** za države članice i, nakon provedbe, povećat će razinu zaštite u EU-u.

Kombinacijom elemenata iz Treće i četvrte mogućnosti uzima se u obzir supsidijarnost i proporcionalnost i ona ima jasnu dodanu vrijednost za EU jačanjem minimalnih standarda utemeljenih na pravnoj stečevini ESLJP-a i međunarodnih standarda u području postupovnih jamstava za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima.

Ukupni troškovi iznose do **136,2 milijuna EUR [154,8 milijuna EUR, uključujući osposobljavanje]**.<sup>6</sup> To će utjecati na sve države članice, ali u različitoj mjeri. Ukupni troškovi po državi članici:

**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: 45,907**<sup>7</sup>

### (2) Odrasle osobe

<sup>6</sup> Uključujući troškove osposobljavanja

<sup>7</sup> Troškovi osposobljavanja nisu uključeni.

Budući da je bilo teško utvrditi krovnu definiciju pa tako i područje primjene planirane inicijative te zbog postojanja manjeg broja mjerodavnim međunarodnih standarda i odredbi za ranjive odrasle osobe nije bilo moguće poduzeti pravno obvezujuće djelovanje u vezi sa jamstvima za ranjive odrasle osobe.

Ocjena je dovela do odabira preferirane mogućnosti za djecu u obliku **Preporuke** u kojoj su **kombinirani elementi iz treće i četvrte mogućnosti**.

Kombinacijom elemenata iz Treće i četvrte mogućnosti uzima se u obzir supsidijarnost i proporcionalnost i ona ima jasnu dodanu vrijednost za EU jačanjem minimalnih standarda utemeljenih na pravnoj stečevini ESLJP-a i međunarodnih standarda u području postupovnih jamstava za ranjive odrasle osobe osumnjičene ili optužene u kaznenim postupcima.

Ukupan trošak iznosi **od 70,9 do 133,6 milijuna EUR** [89,5 do 15,2 milijuna s uključenim osposobljavanjem]<sup>8</sup>. To će utjecati na sve države članice u različitoj mjeri. Ukupni troškovi po državi članici (najmanji-najveći):

**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.-45.869.<sup>9</sup>

[Ti su troškovi izračunati na temelju pretpostavke da će sve države članice provoditi Preporuku.]

Troškovi ne uključuju moguće uštede uslijed smanjenja trenutnih troškova žalbenih postupaka pri ESLJP-u ili na domaćim sudovima, ponovljenih suđenja, financijskih naknada, obustavljenih progona zbog povrede prava na pošteno suđenje osumnjičenika. Obavezan pristup odvjetniku posebno će dovesti do bolje obrane smanjenjem broja ponovljenih ispitivanja i doprinoseći usklađivanju istraga i rasprava i smanjenju broja mjera pritvora. Dugoročno bi se financijski učinak trebao postupno smanjivati jer bi se postupovna jamstva za ranjive osobe popravila i manje će biti potrebe za korištenjem povreda prava na pošteno suđenje.

## 7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Okvir za prenošenje predložene Direktive o djeci u nacionalno zakonodavstvo je 18 dvije godine od stupanja na snagu. U vezi s predloženom Preporukom za ranjive odrasle osobe, Komisija će procijeniti njezinu provedbu najkasnije tri do četiri godine od njezine objave.

Osim toga, Komisija predviđa provedbu posebne empirijske studije s naglaskom na prikupljanje podataka 3-5 godina od primjene svakog instrumenta Plana o postupovnim pravima. U svrhu dobivanja kvantitativnog i kvalitativnog uvida u učinkovitost prijedloga, koristit će se posebni pokazatelji za djecu i ranjive odrasle osobe.

<sup>8</sup> Uključujući troškove osposobljavanja

<sup>9</sup> Troškovi osposobljavanja nisu uključeni.