

Brüsszel, 2013.11.27.
SWD(2013) 481 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

**a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási
biztosítékokról**

{COM(2013) 822 final}

{SWD(2013) 480 final}

{SWD(2013) 492 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

1.1. Az általános problémák

(1) A jelenlegi nemzetközi, illetőleg európai jogi keret alapján nem biztosítható kellő mértékben a gyermekek és kiszolgáltatott nagykorú személyek tisztességes eljáráshoz való jogának védelme.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájából, az emberi jogok európai egyezményéből (EJEE) és egyéb nemzetközi jogi eszközökből eredő közös elvek és minimumszabványok ellenére a kiszolgáltatott személyek (azaz a gyermeknek minősülő, 18. életévüket be nem töltött személyek és a kiszolgáltatott nagykorú személynek minősülő, szellemi, érzékszervi vagy pszichikai károsodással élő személyek¹) tisztességes eljáráshoz való joga a büntetőeljárás különböző szakaszaiban az Unión belül jelenleg nem garantált kellő mértékben, így előfordulhat, hogy nem biztosítja az EJEE 6. cikke megsértésének megakadályozását.

(2) A Stockholmi Programnak megfelelően korábban elfogadott intézkedések nem biztosítják a gyermekek és kiszolgáltatott nagykorú személyek átfogó védelmét

A fentiek mellett az Unióban a Stockholmi Program² alapján korábban elfogadásra került, eljárási jogokra vonatkozó intézkedések nem garantálják kellő mértékben annak biztosítását, hogy a kiszolgáltatott személyek hatékonyan gyakorolhassák jogaikat. Ezek az intézkedések, jóllehet valamennyi gyanúsított és vádlott számára előírároznak meghatározott biztosítékokat, nem veszik figyelembe a gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott személyeknek a büntetőeljárás különböző szakaszaiban jelentkező egyedi szükségleteit (pl. a kiszolgáltatottság értékelésére szolgáló megfelelő mechanizmusok, az ügyvédi segítség kötelező igénybevétele, orvosi ellátás, speciális képzés a bűnüldöző hatóságok és bírák számára stb.). A Stockholmi Program és az azt követő bizottsági cselekvési terv³ kifejezetten előírja, hogy egyedi intézkedés elfogadása szükséges a kiszolgáltatott személyekre vonatkozó közös minimumszabályok biztosítására, az egyéb eljárásjogi intézkedések kiegészítéseként. Egy ilyen eszköz nélkül a büntetőeljárás során gyanúsított és vádlott személyek védelme nem lenne teljes, továbbá a Stockholmi Program célkitűzéseit és az eljárási jogokról szóló ütemtervet⁴ sem lehetne átfogóan megvalósítani.

(3) A gyermekek és kiszolgáltatott nagykorú személyek elégtelen védelme gyengíti a kölcsönös bizalmat és akadályozza a kölcsönös elismerés zavartalan működését

¹ A kiszolgáltatott nagykorú személy fogalmát nem határozza meg semmilyen nemzetközi vagy európai jogi eszköz.

² HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

³ COM(2010) 171 végleges, 2010.4.20.

⁴ HL C 295., 2009.12.4., 1. o.

A gyermekekre és kiszolgáltatott nagykorú személyekre vonatkozó eljárási biztosítékok megfelelő védelmének hiánya az igazságügyi hatóságok közötti kölcsönös bizalom gyengülését eredményezheti, ami akadályozza a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. Mivel a kölcsönös elismerés elve az igazságszolgáltatási térség alapköve, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség hatékony működéséhez szükséges a kölcsönös bizalom erősítése. A kölcsönös bizalom légkörének létrehozása érdekében a tagállamok az eljárási jogokról szóló ütemtervben ismertették azokat az intézkedéseket, amelyekről úgy vélik, hogy szükségesek a kölcsönös bizalom minimumkövetelményeinek eléréséhez. A kiszolgáltatott személyekre vonatkozó különleges biztosítékok a tervezett intézkedések részét képezik.

1.2. Érintett csoportok

A büntető igazságszolgáltatás elé kerülő gyermekek száma az Unióban körülbelül 1 086 000, ami a büntető igazságszolgáltatás előtt álló európai lakosok 12 %-ának felel meg. A büntető igazságszolgáltatás által érintett teljes népesség 4–8 %-át kitevő kiszolgáltatott nagykorú személyek bármilyen jellegű sérülése vagy fogyatékossága megakadályozhatja őket abban, hogy teljes mértékben részt tudjanak venni a büntetőeljárásban.

1.3. A tagállamok és az érdekelt felek észrevételei

A tagállamok és az érdekeltek (pl. ügyvédi kamarák, nem kormányzati szervezetek, családi egyesületek) világosan hangsúlyozták annak szükségességét, hogy a kiszolgáltatott személyek (különösen a gyermekek) számára különleges biztosítékok kerüljenek meghatározásra. Ebben az összefüggésben kiemelték a nemzetközi normák nem kielégítő és egyenetlen végrehajtását, valamint a közös minimumszabályok meghatározásának feltétlen szükségességét valamennyi uniós tagállamban. A hatásvizsgálatban meghatározott összes biztosítékot részletesen megvitatták és nagy mértékben támogatták. Különösen az ügyvédi segítség kötelező igénybevétele tekintették kulcsfontosságú intézkedésnek. Javasolták, hogy a gyermekek és a kiszolgáltatott nagykorú személyek ügyét kezeljék külön, többek között az utóbbiakra vonatkozó közös fogalom meghatározás hiánya miatt.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

Az uniós fellépést a következő három tényező indokolja:

(1) *Az igazságügyi hatóságok közötti kölcsönös bizalom fokozása:* a gyermekek és a kiszolgáltatott nagykorú személyek megfelelő védelmének hiánya jelenleg azt is eredményezi, hogy az igazságügyi hatóságok közötti bizalom foka nem kielégítő, ami aláássa a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. A Stockholmi Programban az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy javasoljon a kiszolgáltatott személyek (gyermekek és kiszolgáltatott nagykorú személyek) védelmét szolgáló különleges biztosítékokat.

(2) *A személyek mozgása:* a gyermekeket és kiszolgáltatott nagykorú személyeket tagállamukon kívül is büntetőeljárás alá vonhatják. Az említett gyanúsított vagy vádlott személyek szükségleteivel uniós szinten kell foglalkozni.

(3) *A nemzetközi normák korlátai:* az EJEE már korábban meghatározta a tisztességes eljárásra vonatkozó, Európa-szerte alkalmazandó normákat, ugyanakkor a végrehajtására vonatkozó mechanizmus nem nyújt kellő garanciákat arra, hogy az aláíró államok, köztük az uniós tagállamok elegendő mértékben és következetesen megfeleljenek ezeknek⁵. Ezenkívül

⁵ Az Európa Tanács kínzás megelőzésével foglalkozó bizottságának (CPT) a tagállamok számára rendszeresen kiadott jelentései is, amelyekben arra szólítják fel a tagállamokat, hogy a letartóztatott

az Unió által ratifikált, a gyermekekre és kiszolgáltatott személyekre vonatkozó nemzetközi egyezmények kikényszeríthetőségének hiánya miatt a fenti normák Unió-szerte történő egységes alkalmazása nem valószínű.

3. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI

Célkitűzések:	
Általános:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott személyek eljárási jogainak védelmét garantáló hatékony norma biztosítása. ▪ A kölcsönös bizalom erősödni fog, amely elősegíti az ítéleteknek és bírósági határozatoknak az Unióban történő kölcsönös elismerését, valamint javítja az Unión belüli igazságügyi együttműködést.
Konkrét:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott személyek kiszolgáltatottságának megfelelő értékelése a büntetőeljárás kezdetén, illetőleg időtartama alatt. ▪ B: A kiszolgáltatott gyanúsítottak vagy vádlottak megfelelő támogatásának biztosítása a büntetőeljárás során, az ügyvédi segítség igénybevételehez való jog gyakorlásának kötelezővé tétele, és az erről a jogról való lemondás megtiltása, azzal a céllal, hogy az említettek számára lehetővé váljék a büntetőeljárás megértése és az abban való hatékony részvétel. ▪ C: Eljárási biztosítékok a kiszolgáltatott személyek, különösen a gyermekek számára, amelyek igazodnak az említettek egyedi szükségleteihez a büntetőeljárás valamennyi szakaszában (pl. rendőrség kihallgatások, meghallgatások, fogva tartás).
Műveleti:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Megfelelő értékelési mechanizmusok a gyermekek és a kiszolgáltatott nagykorú személyek kiszolgáltatottságának értékelésére a büntetőeljárás kezdetétől, azaz a bűnüldöző vagy igazságügyi hatóságokkal való első kapcsolatba lépéstől fogva. ▪ B.1: A gyermekeket és kiszolgáltatott nagykorú személyeket az eljárás során megfelelően segítik a szülők/törvényes képviselők vagy egy megfelelő nagykorú személy. ▪ B. 2: A gyermekek és a kiszolgáltatott nagykorú személyek javára szolgál az ügyvédi segítség kötelező igénybevétele a büntetőeljárások kezdetétől fogva, mert ezáltal lehetővé válik számukra az eljárásokban való hatékony részvétel. ▪ C.1: A gyermekek és kiszolgáltatott nagykorú személyek számára

gyanúsítottak számára már az eljárás korai szakaszában biztosítsák a jogi tanácsadást, csupán a tagállamok kis hányadában eredményezték a bejelentési rendszer ilyen módon történő elfogadását.

	megfelelő biztosítékokat fognak garantálni, amelyek figyelembe veszik sajátos szükségleteiket az eljárások különböző szakaszaiban (pl. a rendőrségi kihallgatások audiovizuális rögzítése, a magánélet védelmére vonatkozó szabályok betartása, az előzetes letartóztatás korlátozása).
--	---

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Négy fő szakpolitikai opciót vizsgáltak meg részletesen:

1. opció: a jelenlegi szabályozás megtartása	A jelenlegi helyzet (status quo) fenntartása. E lehetőség az uniós szintű fellépés elvetését eredményezné.
2. opció Alacsony kötelezettségszint	Nem jogszabályi intézkedés (puha jog), amely támogatja a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott személyek jogainak védelmét, például a bánásmód és a képzések nyomon követésével és értékelésével, valamint a bevált gyakorlati megoldások terjesztésével.
3. opció Közepes kötelezettségszint	A 3. opció minimumszabályokat határoz meg az EJEB vívmányainak, valamint a megfelelő nemzetközi rendelkezések a büntetőeljárásokban gyanúsított és vádlott kiszolgáltatott személyeket megillető eljárási biztosítékokra vonatkozó előírásainak alkalmazásával.
4. opció Magas kötelezettségszint	A 4. opció a legambiciózusabb és legnormatívabb lehetőség, amely bizonyos biztosítékok tekintetében túlmutat a 3. opción. Az említett további biztosítékok tartalmazzák a kiszolgáltatottság mélyreható értékelését, az alapos orvosi vizsgálatot (a kiszolgáltatott nagykorú személyek esetében), a rendőrségi kihallgatások audiovizuális rögzítését, a különleges képzésben részesített bírákat, valamint az oktatási vagy szabadidős tevékenységek igénybevételét a fogva tartás idején.
A 3. és a 4. opció irányelv vagy ajánlás formájában kerülne rögzítésre. A két opció elemei kombinálhatók. A tervek szerint külön intézkedésekre kerül sor irányelv formájában a gyermekek, és ajánlás formájában a kiszolgáltatott nagykorú személyek számára.	

5. A HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE

5.1. Eredményesség a szakpolitikai célkitűzések teljesítése terén

- 1. opció – a gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott személyek védelmének szintje változatlanul nem lenne megfelelő.
- 2. opció – a tagállamok alacsony szintű ösztönzése a problémák megoldására, tekintettel a normatív intézkedések hiányára.
- 3. opció – közepes hatás, mivel ez az opció hozzájárul a gyermekeket és kiszolgáltatott nagykorú személyeket megillető különleges biztosítékokra vonatkozó intézkedések általános célkitűzéseinek eléréséhez.
- 4. opció – a 3. opciónál ambiciózusabb szabályokat ír elő és magasabb szintű kötelezettségeket határoz meg a tagállamok számára egyes biztosítékok, mint például a kiszolgáltatottság értékelése, az orvosi vizsgálat (a kiszolgáltatott nagykorú személyek

esetében), a rendőrségi kihallgatás, a bírósági tárgyalás és a fogva tartás tekintetében. Ez a lehetőség nagy mértékben erősíteni fogja a kölcsönös bizalmat és az együttműködést.

5.2. Az alapvető jogokra gyakorolt hatás

- 1. opció: a kiszolgáltatott személyek tisztességes eljáráshoz való joga védelmének nem megfelelő szintje nem változik.
- 2. opció: korlátozott hatás, mivel az eredményesség nagy mértékben attól függ, hogyan alkalmazzák a tagállamok a nem kötelező erejű iránymutatásokat.
- 3. opció: kedvező hatásokat eredményez az alapvető jogokra nézve: konkrétan a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége, hogy megfelelő tájékoztatást és támogatást biztosítsanak a szülők/törvényes képviselők vagy más megfelelő nagykorú személy révén, megerősíti majd a tisztességes eljáráshoz való jogot; az ügyvédi segítség igénybevételének kötelezővé tétele jelentős hatást fog gyakorolni a kiszolgáltatott személyek védelemhez való jogára. Emellett a rendőrségi kihallgatásokra, a bírósági tárgyalásokra és a fogva tartásra vonatkozó bizonyos biztosítékok erősítik majd a tisztességes eljáráshoz való jogot.
- A felsorolt opciók közül a 4. opció lesz a legnagyobb hatással az alapvető jogokra: a kiszolgáltatott személyek alapos vizsgálata lehetővé teszi majd egyedi szükségleteik kezelését; az orvosi segítség biztosítani fogja a kiszolgáltatott személyek személyi sérthetlenségét; számos különleges biztosítékot vettek tervbe a rendőrségi kihallgatás (pl. audiovizuális rögzítés), a fogva tartás (korlátozás, arányosság) és a bírósági tárgyalások (pl. különleges képzés a bírák számára, a magánélet védelmére vonatkozó szabályok védelme) vonatkozásában.

5.3. A nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekre gyakorolt hatás

- 1. opció: az egyes tagállamok rendszerei közötti eltérések továbbra is fennmaradnának, vagy adott esetben még nagyobbak lennének.
- 2. opció: az általános hatás korlátozott, mivel ez a szakpolitikai opció a nem kötelező jelleg miatt nem feltétlenül hoz jelentős eredményeket.
- A 3. és a 4. opció pozitív hatással lesz a tagállamok igazságügyi rendszereire, mivel ezek a gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott személyek védelmének tekintetében közösen elfogadott minimumszabályok bevezetésével valamennyi uniós tagállamban növelnék a jogbiztonságot. Valamennyi tagállamot köteleznék a nemzeti büntetőeljárás-jogot érintő módosítások bevezetésére. Ezek az opciók szintén jelentős mértékben fokoznák az igazságügyi együttműködést, mivel a gyanúsított és vádlott kiszolgáltatott személyeket megillető bizonyos jogok tekintetében a tagállamok között fennálló eltérések csökkenni fognak.

5.4. Pénzügyi és gazdasági hatás

- 1. opció: Ez az opció nem jelent azonnali pénzügyi terhet.
- 2. opció: Az ebből az opcióból eredő pénzügyi teher a tagállami végrehajtás mértékétől függ. A maximális pénzügyi költségek összege a becslések szerint kb. **20,2 millió EUR** (bírák és rendőrtisztek képzése, illetve egy tanulmány lehetséges költségei, szemináriumok stb.)
- 3. opció: A teljes költség a négy opciót figyelembe véve várhatóan **közepes mértékű**. A teljes költség **100,1 millió EUR (gyermekek)**, valamint **legalább 40,3 millió EUR és legfeljebb 72,8 millió EUR (kiszolgáltatott nagykorú személyek)**.
- 4. opció: A teljes költség a négy opciót figyelembe véve várhatóan ennél az opciónál a legmagasabb. A teljes költség **164,2 millió EUR [a képzési költségekkel együtt 182,8 millió EUR]** (gyermekek) és **legalább 134,4–228,9 millió EUR [153 millió EUR és**

legfeljebb 247,5 millió EUR a képzési költségekkel együtt] (kiszolgáltatott nagykorú személyek).

6. AZ OPCIÓK ÖSSZEHASONLÍTÁSA/ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT OPCIO

(1) Gyerekek

Az értékelés a gyermekek esetében azon előnyben részesített opció kiválasztásához vezetett, amely a **3. és 4. opció elemeit kombinálja és irányelv formájában valósul meg.**

Az említett irányelv az **Unióban minimális biztosítékokat fog nyújtani a büntetőeljárásokban gyanúsított vagy vádlott gyermekeknek.** A tagállamokra nézve **jogilag kötelező erejű** lesz, és végrehajtását követően emelni fogja az Unióban a védelem szintjét.

A 3. és a 4. opció elemeinek kombinálása figyelembe veszi a szubszidiaritással és az arányossággal kapcsolatos aggályokat, és az Unió részéről egyértelmű hozzáadott értéket jelent az EJEB-vívmányokon és a nemzetközi normákon alapuló, a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekekkel szembeni minimumkövetelmények megerősítése által.

Az **összes költség 136,2 millió EUR [a képzési költségekkel együtt 154,8 millió EUR]⁶.** A költségviselés valamennyi tagállamot, de az egyes tagállamokat különböző mértékben érintené. Tagállamonkénti teljes költség:

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) Nagykorú személyek

Mivel ebben az esetben nehézséget okoz az átfogó meghatározás megalkotása, a tervezett kezdeményezés alkalmazási köre, valamint a kiszolgáltatott nagykorú személyekre vonatkozó meglévő nemzetközi normák és rendelkezések csekélyebb száma kizárja a kiszolgáltatott nagykorú személyek biztosítékaival kapcsolatos jogilag kötelező erejű intézkedések meghozatalát.

Az értékelés a kiszolgáltatott nagykorú személyek esetében azon előnyben részesített opció kiválasztásához vezetett, amely a **3. és 4. opció elemeit kombinálja és ajánlás formájában valósul meg.**

A 3. és a 4. opció elemeinek kombinálása figyelembe veszi a szubszidiaritással és az arányossággal kapcsolatos aggályokat, és az Unió részéről egyértelmű hozzáadott értéket jelent az EJEB-vívmányokon és a nemzetközi normákon alapuló, a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott kiszolgáltatott nagykorú személyeket megillető minimumszabályok megerősítése által.

A teljes költség **70,9 millió–133,6 millió EUR [képzési költségekkel együtt 89,5 millió–152,2 millió EUR]⁸.** A költségviselés valamennyi tagállamot, de az egyes tagállamokat különböző mértékben érintené. Tagállamonkénti teljes költség (legalább–legfeljebb):

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:

⁶ A képzési költségekkel együtt

⁷ A képzési költségek nélkül

⁸ A képzési költségekkel együtt

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

[A költségek kiszámítása azon a feltételezésen alapul, hogy valamennyi tagállam végrehajtja az ajánlást.]

Az említett költségek nem veszik figyelembe az **esetleges költségmegtakarításokat**, amelyek az EJEB és a nemzeti fellebbezések, a megismételt eljárások, a kártérítések, a gyanúsítottak tisztességes eljáráshoz való jogának megsértése miatti meghiúsult büntetőeljárások jelenlegi költségeinek csökkenéséből adódnának. Különösen az ügyvédi segítség kötelező igénybevétele eredményezi majd a jogi védelem javulását, aminek a révén csökkenni fog a megismételt kihallgatások száma, valamint ez hozzájárul a nyomozások és tárgyalások ésszerűsítéséhez és a szabadságelvonással járó intézkedések alkalmazásának csökkentéséhez. Hosszú távon a pénzügyi hatás fokozatosan mérséklődik, mivel a kiszolgáltatót személyeket megillető eljárási biztosítékok javulni fognak, és így a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése miatti jogorvoslatokra ritkábban kerülne sor.

7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A gyerekekre vonatkozó javasolt irányelv nemzeti jogba történő átültetésére annak hatályba lépésétől számított két éven belül kell sor kerülnie. A kiszolgáltatót nagykorú személyekre vonatkozó javasolt ajánlás tekintetében a Bizottság értékelni fogja annak végrehajtását legkésőbb az ajánlás közzétételétől számított három–négy éven belül.

Ezenfelül, a Bizottság fontolóra veszi egy olyan konkrét empirikus tanulmány elvégzését, amelynek középpontjában az eljárási jogokról szóló ütemterv egyes jogi aktusainak alkalmazására vonatkozó 3–5 éves adatgyűjtés állna. Annak érdekében, hogy a tanulmány minőségi és mennyiségi értelemben is mélyreható információkat tartalmazzon a javaslatok eredményességéről, kifejezetten a gyermekekre és a kiszolgáltatót nagykorú személyekre vonatkozó mutatók kerülnek majd alkalmazásra.

⁹ A képzési költségek nélkül