



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta

o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljeni ali obdolženi v kazenskem postopku

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta

o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljeni ali obdolženi v kazenskem postopku

1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE

1.1. Splošne težave

(1) Nezadostno varstvo pravic otrok in ranljivih odraslih oseb do poštenega sojenja na podlagi veljavnega mednarodnega in evropskega pravnega okvira

Kljub obstoju skupnih načel in minimalnih standardov, ki izhajajo iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) in drugih mednarodnopravnih aktov, pravice ranljivih oseb (tj. otroci kot osebe, mlajše od 18 let, in ranljive odrasle osebe, kot so osebe z duševnimi motnjami oziroma zmanjšanimi telesnimi ali psihološkimi zmoglostmi¹) do poštenega sojenja v različnih fazah kazenskega postopka v EU trenutno niso zagotovljene v zadostni meri in se zaradi tega lahko dogaja, da ne preprečujejo kršitev člena 6 EKČP.

(2) Ukrepi, ki so že bili sprejeti v skladu s stockholmskim programom, ne zagotavljajo celovitega varstva otrok in ranljivih odraslih oseb

Poleg tega ukrepi v zvezi s procesnimi pravicami, ki so bili v EU že sprejeti na podlagi stockholmskega programa², ne zagotavljajo zadostnih jamstev, ki bi ranljivim osebam zagotavljala možnost učinkovitega uresničevanja njihovih pravic. Čeprav so z ukrepi določena nekatera jamstva za vse osumljene in obdolžene osebe, pa ukrepi ne upoštevajo posebnih potreb osumljenih in obdolženih ranljivih oseb, ki nastanejo v različnih fazah kazenskega postopka (npr. ustrezni mehanizmi za presojo njihove ranljivosti, obvezni dostop do odvetnika, zdravstvena pomoč, posebno usposabljanje za organe kazenskega pregona in sodnike itd.). Dejansko je v stockholmskem programu in akcijskem načrtu Komisije³, ki ga spremlja, izrecno določeno, da bi bilo treba sprejeti poseben ukrep, s katerim naj bi se zagotovila skupna minimalna pravila za ranljive osebe poleg drugih ukrepov na področju procesnih pravic. Brez takšnega instrumenta varstvo osumljenih ali obdolženih oseb v kazenskem postopku ne bi bilo popolno, ciljev stockholmskega programa in načrta za krepitev procesnih pravic⁴ pa ne bi bilo mogoče v celoti doseči.

(3) Nezadostno varstvo otrok in ranljivih odraslih oseb vpliva na medsebojno zaupanje med državami članicami in ovira nemoteno vzajemno priznavanje odločb in ukrepov

Zaradi neustreznega varstva procesnih jamstev za otroke in ranljive odrasle osebe je lahko medsebojno zaupanje pravosodnih organov nezadostno in tako ovira pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Ker je načelo vzajemnega priznavanja temelj območja pravice, je treba okrepiti medsebojno zaupanje za učinkovito delovanje območja svobode, varnosti in pravice.

¹ Ranljive odrasle osebe niso opredeljene v nobenem mednarodnem ali evropskem pravnem aktu.

² UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

³ COM(2010) 171 final, 20.4.2010.

⁴ UL C 295, 4.12.2009, str. 1.

Da bi vzpostavile to ozračje medsebojnega zaupanja, so države članice v načrtu za krepitev procesnih pravic določile ukrepe, ki naj bi bili potrebni, da bi se dosegli ti minimalni standardi vzajemnega zaupanja. Posebna jamstva za ranljive osebe so zajeta v predvidenih ukrepih.

1.2. Prizadeta skupina ljudi

Število otrok, ki imajo opravka s kazenskim pravosodjem, je na območju EU približno 1 086 000, tj. 12 % celotnega evropskega prebivalstva, ki ima opravka s kazenskim pravosodjem. Kar zadeva ranljive odrasle osebe, bi se lahko približno 4 do 8 % celotnega prebivalstva, ki ima opravka s kazenskim pravosodjem, soočalo s kakršno koli okvaro, ki jih ovira pri popolnem sodelovanju v kazenskem postopku.

1.3. Odziv držav članic in interesnih skupin

Države članice in interesne skupine (npr. odvetniške zbornice, nevladne organizacije, združenja družin) so jasno poudarile potrebo po posebnih jamstvih za ranljive osebe (zlasti otroke). V zvezi s tem so opozorile na nezadostno in neenakomerno izvajanje mednarodnih standardov ter absolutno potrebo po določitvi skupnih minimalnih pravil v državah članicah EU. Vsa jamstva iz ocene učinka so bila predmet široke razprave in podpore, za ključni ukrep pa je štel zlasti obvezni dostop do odvetnika. Predlagano je bilo ločeno obravnavanje otrok in ranljivih odraslih oseb, med drugim zato, ker ni skupne opredelitve ranljivih odraslih oseb.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Obstaja potreba po ukrepanju na ravni EU, ki temelji na naslednjih treh dejavnikih:

(1) *Krepitev medsebojnega zaupanja med pravosodnimi organi*: tudi zato, ker ni ustrezne zaščite otrok in ranljivih odraslih, med pravosodnimi organi danes vlada nezadostno zaupanje, kar slabi pravosodno sodelovanje v čezmejnih kazenskih zadevah. Evropski svet je v stockholmskem programu pozval Komisijo, naj predlaga posebna jamstva za varstvo ranljivih oseb (ki bi veljala za otroke in ranljive odrasle osebe).

(2) *Gibanje oseb*: otroci in ranljive odrasle osebe so lahko procesni subjekti v kazenskem postopku izven domače države članice. Potrebe teh osumljenih ali obdolženih oseb je treba obravnavati na ravni EU.

(3) *Omejitve mednarodnih standardov*: v EKČP so določeni vseevropski standardi poštenega sojenja, vendar njihovi izvršilni mehanizmi ne morejo zagotavljati zadostne in dosledne ravni skladnosti v državah podpisnicah, vključno z državami članicami EU⁵. Ker ni mehanizmov za izvrševanje mednarodnih konvencij v zvezi z otroki in invalidi, ki jih je ratificirala Unija, tudi usklajena uporaba takih standardov v EU ni verjetna.

3. CILJI POBUDE EU:

Cilji:

⁵ Kljub periodičnim poročilom, v katerih odbor Sveta Evrope za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja vedno znova poziva vlade držav članic, naj prijetim osumljencem v zgodnji fazi postopka zagotovijo dostop do pravnega svetovanja, je sistem obveščanja s takšnimi sredstvi sprejelo le manjše število držav članic.

Splošni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zagotovljen bo učinkovit standard varstva temeljnih procesnih pravic za ranljive osebe, ki so osumljene in obdolžene v kazenskem postopku. ▪ Okrepljeno bo medsebojno zaupanje držav članic, kar bo olajšalo vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb v EU ter izboljšalo pravosodno sodelovanje v EU.
Posebni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: Ranljivost oseb, ki so osumljene in obdolžene v kazenskem postopku, je ustrezno ocenjena ob samem začetku kazenskega postopka in ves čas njegovega trajanja. ▪ B: Ranljive osumljene ali obdolžene osebe prejemajo ustrezno pomoč v kazenskem postopku ter imajo dostop do odvetnika, ki je obvezen in je pravica, ki se ji ni mogoče odpovedati, da se jim omogoči razumevanje kazenskega postopka in učinkovito sodelovanje v njem. ▪ C: Ranljive osebe, zlasti otroci, imajo ustrezna procesna jamstva, ki upoštevajo njihove posebne potrebe v vseh fazah kazenskega postopka (npr. med policijskim zaslišanjem, na sodnih obravnavah, v priporu).
Operativni:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Ustrezni mehanizmi za presojo ranljivosti otrok in ranljivih odraslih oseb morajo delovati od samega začetka kazenskega postopka, in sicer od prvega stika takšnih oseb z organi pregona ali sodnimi organi. ▪ B.1: Otrokom ali ranljivim odraslim osebam v času postopka ustrezno pomagajo starši / zakoniti zastopniki ali ustrezna odrasla oseba. ▪ B.2: Otrokom in ranljivim odraslim osebam je zagotovljen obvezen dostop do odvetnika od samega začetka kazenskega postopka, da se jim omogoči učinkovito sodelovanje v postopku. ▪ C.1: Otroci in ranljive odrasle osebe dobijo ustrezna jamstva, ki upoštevajo njihove posebne potrebe v različnih fazah kazenskega postopka (npr. snemanje z avdiovizualnimi sredstvi med policijskimi zaslišanji, pravila o varstvu zasebnosti, omejitve pripora pred sojenjem).

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Podrobno so bile preučene štiri glavne možnosti politike:

Možnost 1: Ohranitev trenutnega stanja	Ohranitev trenutnega stanja. Ta možnost na ravni EU ne predvideva nobenih ukrepov.
Možnost 2: Majhne obveznosti	Nezakonodajni ukrep (mehko pravo) v podporo varstvu pravic ranljivih oseb, ki so osumljene in obdolžene v kazenskem postopku, na primer, s spremljanjem in vrednotenjem obravnave, usposabljanjem in razširjanjem dobrih praks.
Možnost 3: Srednje velike	Možnost 3 določa minimalna pravila, s katerimi se izvajajo pravni red EKČP in pomembni vidiki ustreznih mednarodnih določb o procesnih jamstvih za varstvo ranljivih oseb, ki so osumljene in obdolžene

obveznosti	v kazenskem postopku.
Možnost 4: Velike obveznosti	Možnost 4 je najbolj ambiciozna in zavezujoča možnost, ki presega možnost 3, kar zadeva določena jamstva . Med temi dodatnimi jamstvi bi bili poglobljena ocena ranljivosti, temeljitejši zdravniški pregled (za ranljive odrasle osebe), snemanje policijskih zaslišanj z avdiovizualnimi sredstvi, posebej usposobljeni sodniki ter dostop do izobraževalnih ali rekreativnih dejavnosti v priporu.
Možnost 3 in 4 bi lahko bili bodisi v obliki direktive bodisi v obliki priporočila. Elemente obeh možnosti je mogoče kombinirati. Nameravata se sprejeti ločena ukrepa v obliki direktive za otroke in priporočila za odrasle osebe .	

5. OCENA UČINKOV

5.1. Uspešnost pri doseganju ciljev politike

- Možnost 1 – nezadostna raven varstva ranljivih osumljenih ali obdolženih oseb bi ostala nespremenjena.
- Možnost 2 – majhne spodbude za države članice, da odpravijo težave, saj ni prisilnih ukrepov.
- Možnost 3 – srednje velik učinek; ta možnost bo namreč prispevala k doseganju splošnih ciljev ukrepov na področju posebnih jamstev za otroke in ranljive odrasle osebe.
- Možnost 4 – v primerjavi z možnostjo 3 določa ambicioznejša pravila in „višjo“ stopnjo obveznosti za države članice v zvezi z nekaterimi jamstvi, kot sta ocena ranljivosti in zdravniški pregled (za ranljive odrasle osebe), ter jamstvi v zvezi s policijskimi zaslišanji, sodnimi obravnavami in pridržanjem. S to možnostjo se bosta znatno okrepila medsebojno zaupanje in sodelovanje.

5.2. Vpliv na temeljne pravice

- Možnost 1: ni izboljšanja nezadostne ravni varstva pravic do poštenega sojenja za ranljive osebe.
- Možnost 2: omejen učinek, ki bo v veliki meri odvisen od tega, kako bodo države članice izvajale nezavezujoče smernice.
- Možnost 3 bi imela pozitiven učinek na temeljne pravice: natančneje, obveznost držav članic, da zagotovijo ustrezne informacije in pomoč staršev / zakonitih zastopnikov ali ustrezne odrasle osebe, bi prispevala k učinkovitosti pravice do poštenega sojenja, obvezni dostop do odvetnika pa bi imel pomemben učinek na pravice ranljivih oseb do obrambe. Poleg tega bi določena jamstva v zvezi s policijskimi zaslišanji, sodnimi obravnavami in pridržanjem okrepila pravice do poštenega sojenja.
- Možnost 4 bi imela od vseh štirih možnosti največji učinek na temeljne pravice: poglobljena ocena ranljivih oseb bi omogočila primeren odziv na njihove posebne potrebe; zdravstvena pomoč bi zagotovila varstvo osebne celovitosti ranljive osebe; več posebnih jamstev je predvidenih v zvezi s policijskimi zaslišanji (npr. snemanje z avdiovizualnimi sredstvi), pridržanjem (omejenost, sorazmernost) in sodnimi obravnavami (npr. specializirano usposabljanje za sodnike, pravila o varstvu zasebnosti).

5.3. Vpliv na nacionalne pravosodne sisteme

- Možnost 1: razlike med sistemi držav članic bi ostale ali se celo povečale.
- Možnost 2: splošni učinek bi bil omejen, saj nezavezujoča narava te možnosti politike morda ne bi dala pomembnih rezultatov.

- Možnosti 3 in 4 bi imeli pozitivne učinke na pravosodne sisteme držav članic, saj bi povečali pravno varnost z uvedbo skupno dogovorjenih minimalnih standardov glede varstva ranljivih osumljenih in obdolženih oseb v vseh državah članicah EU. Vse države članice bi morale uvesti spremembe v svojo nacionalno kazensko procesno zakonodajo. Ti dve možnosti bi tudi znatno okrepili pravosodno sodelovanje, saj bi se razlike med državami članicami glede načina dodelitve določenih pravic ranljivim osumljenim in obdolženim osebam zmanjšale.

5.4. Finančni in ekonomski vpliv

- Možnost 1: v zvezi s to možnostjo ni takojšnjih finančnih obremenitev.
- Možnost 2: finančne obveznosti, ki so posledica te možnosti, bi bile odvisne od stopnje izvajanja držav članic. Skupni najvišji finančni stroški naj bi znašali približno **20,2 milijona EUR** (usposabljanje sodnikov in policistov ter morebitni stroški za študijo, delavnice itd.).
- Možnost 3: skupni stroški bi bili predvidoma nekje **na sredini** med štirimi možnostmi. Skupni stroški naj bi znašali **100,1 milijona EUR (otroci)** ter **najmanj 40,3 in največ 72,8 milijona EUR (ranljive odrasle osebe)**.
- Možnost 4: skupni stroški naj bi bili najvišji med štirimi možnostmi. Skupni stroški naj bi znašali **164,2 milijona EUR [182,8 milijona EUR vključno z usposabljanjem] (otroci)** ter **najmanj 134,4 in največ 228,9 milijona EUR [najmanj 153 in največ 247,5 milijona EUR vključno z usposabljanjem] (ranljive odrasle osebe)**.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI / NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST

(1) Otroci

Na podlagi ocene je bila kot najprimernejša možnost za otroke izbrana možnost v obliki **direktive**, ki **združuje elemente iz možnosti 3 in 4**.

Takšna direktiva bo zagotovila **minimalna jamstva za otroke, ki so osumljeni in obdolženi v kazenskem postopku v EU**. Države članice bo **pravno zavezovala** in bo, ko se bo začela izvajati, zvišala raven varstva v EU.

V kombinaciji elementov iz možnosti 3 in 4 se upoštevajo pomisleki glede subsidiarnosti in sorazmernosti, poleg tega pa ima kombinacija jasno dodano vrednost za EU, saj zvišuje minimalne standarde, ki temeljijo na pravnem redu Evropskega sodišča za človekove pravice in mednarodnih standardih glede procesnih jamstev za otroke, ki so osumljeni ali obdolženi v kazenskem postopku.

Skupni stroški znašajo 136,2 milijona EUR [154,8 milijona EUR vključno z usposabljanjem]⁶. Stroške bi imele vse države članice, vendar v različnem obsegu. Skupni stroški držav članic:

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) Odrasle osebe

⁶ Stroški usposabljanja so vključeni

⁷ Stroški usposabljanja niso vključeni

Zaradi težavnosti določitve krovne opredelitve in s tem področja uporabe načrtovane pobude ter pomanjkanja ustreznih mednarodnih standardov in določb glede ranljivih odraslih oseb je bilo izključeno pravno zavezujoče ukrepanje v zvezi z varstvom za ranljive odrasle osebe.

Na podlagi ocene je bila kot najprimernejša možnost za ranljive odrasle osebe izbrana možnost v obliki **priporočila**, ki **združuje elemente iz možnosti 3 in 4**.

V kombinaciji elementov iz možnosti 3 in 4 se upoštevajo pomisleki glede subsidiarnosti in sorazmernosti, poleg tega pa ima kombinacija jasno dodano vrednost za EU, saj zvišuje minimalne standarde, ki temeljijo na pravnem redu Evropskega sodišča za človekove pravice in mednarodnih standardih glede procesnih jamstev za ranljive odrasle osebe, ki so osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku.

Skupni stroški znašajo **od 70,9 do 133,6 milijona EUR** [od 89,5 do 152,2 milijona EUR vključno z usposabljanjem]⁸. Stroške bi imele vse države članice, vendar v različnem obsegu. Skupni stroški držav članic (najvišji – najnižji):

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

[Ti stroški se izračunajo na podlagi domneve, da bodo vse države članice izvajale priporočilo].

V teh izračunih stroškov niso bili upoštevani morebitni **prihranki stroškov** na podlagi znižanja sedanjih stroškov pritožb na Evropsko sodišče za človekove pravice in nacionalna sodišča, obnov postopkov, finančnega nadomestila in odstopov od pregona zaradi kršitev pravic osumljencev do poštenega sojenja. Z obveznim dostopom do odvetnika se bo zlasti izboljšala obramba obdolženca, s čimer se bo zmanjšalo ponavljanje zaslišanj ter prispevalo k racionalizaciji preiskav in zaslišanj in zmanjšanju števila nadzornih ukrepov. Dolgoročno bi se moral finančni vpliv postopno zmanjšati, saj bi se procesna jamstva za ranljive osebe izboljšala, pravna sredstva za kršitev pravic do poštenega sojenja pa bi se manj uporabljala.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Časovni okvir za prenos predlagane direktive v zvezi z otroki v nacionalno zakonodajo bo dve leti od začetka njene veljavnosti. Kar zadeva predlagano priporočilo za ranljive odrasle osebe, bi Komisija ocenila njegovo izvajanje najpozneje tri do štiri leta po njegovi objavi.

Poleg tega namerava Komisija opraviti posebno empirično študijo s poudarkom na zbiranju podatkov v roku tri do pet let od začetka uporabe vsakega instrumenta iz načrta za krepitev procesnih pravic. Da bi pridobili poglobljen količinski in kakovostni vpogled v učinkovitost predlogov, bodo uporabljeni posebni kazalniki za otroke in ranljive odrasle osebe.

⁸ Stroški usposabljanja so vključeni

⁹ Stroški usposabljanja niso vključeni