



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

**om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga
förfaranden**

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Allmänna frågeställningar

1) Den befintliga internationella och europeiska rättsliga ramen ger ett otillräckligt skydd för barns och sårbara vuxnas rätt till en rättvis rättegång

Trots att det finns gemensamma principer och miniminormer som grundar sig på Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och andra internationella lagstiftningsinstrument, omfattas den rätt som sårbara personer (dvs. barn som inte fyllt 18 år och sårbara vuxna, t.ex. personer med psykiska funktionsnedsättningar eller andra fysiska eller psykiska problem¹) har till en rättvis rättegång under olika stadier av de straffrättsliga förfarandena i nuläget inte av ett tillräckligt skydd i EU, och därför är det inte möjligt att hindra överträdelse av artikel 6 i Europakonventionen.

2) Inget övergripande skydd för barn och sårbara vuxna genom de åtgärder som redan har antagits i enlighet med Stockholmsprogrammet

De bestämmelser om processuella rättigheter som redan har antagits i EU i enlighet med Stockholmsprogrammet² ger inte tillräckliga garantier för att sårbara personer faktiskt kan utöva sina rättigheter. Även om dessa bestämmelser föreskriver vissa garantier för alla misstänkta och tilltalade, tar de inte hänsyn till de särskilda behov som uppkommer hos sårbara misstänkta eller tilltalade under olika stadier av de straffrättsliga förfarandena (t.ex. i form av lämpliga metoder för att bedöma deras sårbarhet, obligatorisk tillgång till försvarare, medicinsk hjälp och särskild utbildning för brottsbekämpande myndigheter och domare etc.). I själva verket anges uttryckligen både i Stockholmsprogrammet och i den handlingsplan³ som kommissionen sedermera lade fram att en särskild åtgärd bör antas för att införa gemensamma miniminormer, utöver de åtgärder som redan har antagits för att främja processuella rättigheter. Utan ett sådant instrument kommer skyddet för misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden att vara ofullständigt, och målen i Stockholmsprogrammet och i färdplanen om processuella rättigheter⁴ kan inte uppnås fullt ut.

3) Det otillräckliga skyddet för barn och sårbara vuxna påverkar det ömsesidiga förtroendet och hämmar ett väl fungerande ömsesidigt erkännande

¹ Sårbara vuxna är inte föremål för någon definition i internationella eller europeiska rättsliga instrument.

² EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

³ KOM(2010) 171 slutlig, 20.4.2010.

⁴ EUT C 295, 4.12.2009, s. 1.

Avsaknaden av ett adekvat skydd för barns och sårbara vuxnas rättssäkerhetsgarantier kan leda till ett bristande förtroende mellan rättsliga myndigheter och därigenom utgöra ett hinder för det straffrättsliga samarbetet. Eftersom principen om ömsesidigt erkännande är en hörnsten i området med rättvisa, är det nödvändigt att stärka det ömsesidiga förtroendet för att området med frihet, säkerhet och rättvisa ska kunna fungera effektivt. För att skapa denna anda av ömsesidigt förtroende har medlemsstaterna i färdplanen om processuella rättigheter angett vilka åtgärder de bedömer som nödvändiga för att uppnå ett tillräckligt ömsesidigt förtroende. Till dessa åtgärder hör särskilda garantier för sårbara personer.

1.2. Berörd grupp av människor

Antalet barn som är föremål för straffrättsliga förfaranden uppgår till 1 086 000 i hela EU, dvs. 12 % av det totala antalet personer som ställs inför rätta för brott. När det gäller sårbara vuxna, kan cirka 4 – 8 % av det totala antalet personer som blir föremål för straffrättsliga förfaranden lida av någon form av funktionshinder som gör att de inte kan medverka fullt ut i straffprocessen.

1.3. Reaktionen från medlemsstater och berörda parter

Medlemsstaterna och berörda parter (t.ex. advokatsamfund, icke-statliga organisationer, familjeorganisationer) har klart understrukit att det behövs särskilda skyddsåtgärder för sårbara individer (särskilt barn). I detta sammanhang framhöll de det otillräckliga och ojämna genomförandet av internationella normer och det absolut nödvändiga i att fastställa gemensamma miniminormer för medlemsstaterna i EU. Alla skyddsåtgärder som togs upp i konsekvensbedömningen har diskuterats och fått stöd överlag. Frågan om obligatorisk tillgång till försvarare ansågs vara av särskilt stor betydelse. Det föreslogs att frågan om barn respektive sårbara vuxna skulle behandlas separat, bland annat eftersom det saknas en gemensam definition av sårbara vuxna.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Av följande tre punkter framgår att det finns ett behov av EU-åtgärder:

(1) *Stärkt ömsesidigt förtroende mellan rättsliga myndigheter*: bristen på effektivt skydd för barn och sårbara vuxna resulterar idag även i ett otillräckligt förtroende mellan rättsliga myndigheter, vilket undergräver det straffrättsliga samarbetet i ärenden med en gränsöverskridande dimension. I Stockholmsprogrammet uppmanade Europeiska rådet kommissionen att föreslå särskilda garantier till skydd för sårbara personer (som omfattar både barn och sårbara vuxna).

(2) *Rörlighet för personer*: barn och sårbara vuxna kan bli involverade i straffrättsliga förfaranden utanför sin egen medlemsstat. Behoven hos dessa kategorier av misstänkta eller tilltalade måste tillvaratas på EU-nivå.

(3) *De internationella normernas begränsningar*: Europakonventionen fastställer redan idag Europaövergripande normer för en rättvis rättegång, men dess genomförandemekanismer kan inte garantera en tillräcklig och konsekvent efterlevnad av signatarstaterna, inklusive medlemsstaterna i EU⁵. Vidare innebär avsaknaden av genomförandemekanismer i internationella konventioner rörande barn och funktionshindrade som unionen har ratificerat att en konsekvent tillämpning av sådana normer i hela EU blir osannolik.

⁵ Återkommande rapporter från Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning till medlemsstaternas myndigheter med uppmaningar om att se till att gripna misstänkta redan i ett tidigt skede får tillgång till juridisk rådgivning har endast fått en minoritet av medlemsstaterna att införa ett system för anmälan av sådana åtgärder.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

Mål:	
Allmänt mål:	<ul style="list-style-type: none">▪ Ett effektivt skydd av grundläggande processuella rättigheter för sårbara misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden kommer att garanteras.▪ Det ömsesidiga förtroendet kommer att stärkas i syfte att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och andra rättsliga avgöranden i EU samt förbättra det rättsliga samarbetet i EU.
Särskilda mål	<ul style="list-style-type: none">▪ A: Graden av sårbarhet hos misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden bedöms på lämpligt sätt redan i början av det straffrättsliga förfarandet och därefter fortlöpande så länge förfarandet pågår.▪ B: Sårbara misstänkta eller åtalade får adekvat stöd i straffrättsliga förfaranden och ges tillgång till en försvarare. Det kommer att vara obligatoriskt att tillhandahålla en advokat och rätten till advokathjälp kommer inte att kunna inte efterges, eftersom syftet är att den misstänkte eller tilltalade ska förstå och delta effektivt i de straffrättsliga förfarandena.▪ C: Sårbara personer, särskilt barn, erhåller ett antal lämpliga rättssäkerhetsgarantier som tar hänsyn till deras särskilda behov i alla skeden av de straffrättsliga förfarandena (t.ex. polisförhör, förhandlingar, frihetsberövande).
Operativa mål:	<ul style="list-style-type: none">▪ A.1: Lämpliga mekanismer för utvärdering av sårbarheten hos barn och sårbara vuxna införs för att användas från första början av de straffrättsliga förfarandena, från och med den första kontakten med brottsbekämpande eller rättsliga myndigheter.▪ B.1: Barn och sårbara vuxna kommer att erhålla vederbörligt stöd av föräldrar/rättsliga företrädare eller en lämplig vuxen under förfarandet.▪ B.2: Barn och sårbara vuxna kommer att omfattas av obligatorisk tillgång till försvarare redan från det att de straffrättsliga förfarandena inleds, i syfte att göra det möjligt för dem att delta effektivt i förfarandet.▪ C.1: Barn och sårbara vuxna kommer att omfattas av lämpliga skyddsåtgärder med hänsyn till deras särskilda behov i olika stadier av de straffrättsliga förfarandena (t.ex. bild- och ljudinspelning av polisförhör, regler om skydd av privatlivet, begränsningar av möjligheterna till frihetsberövande före rättegång).

4. ÅTGÄRDSALTERNATIV

Fyra huvudalternativ övervägdes närmare:

Alternativ 1 (status quo):	Bibehållande av status quo. Detta alternativ innebär att ingen åtgärd vidtas på EU-nivå.
Alternativ 2 Få obligatoriska inslag	Andra åtgärder än bindande lagstiftning (<i>soft law</i>) som främjar skyddet av rättigheter för sårbara misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden, t.ex. genom övervakning och utvärdering av hur personerna behandlas, utbildning och spridning av god praxis.
Alternativ 3 En del obligatoriska inslag	Enligt alternativ 3 fastställs minimiregler med tillämpning av Europadomstolens rättspraxis och relevanta aspekter av internationella bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier till skydd för sårbara misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden
Alternativ 4 En stor andel obligatoriska inslag	Alternativ 4 är det mest ambitiösa och ingripande alternativet , och går längre än alternativ 3 i fråga om vissa garantier . Dessa ytterligare garantier skulle innebära en ingående bedömning av sårbarheten, förbättrad medicinsk utredning (för sårbara vuxna), ljud- och bildinspelning av polisförhör, särskilt utbildade domare samt tillgång till utbildning eller fritidsaktiviteter i samband med frihetsberövande.

Alternativ 3 och 4 skulle kunna genomföras i form av ett direktiv eller en rekommendation. Det är möjligt att kombinera delar av båda alternativen. Avsikten är i så fall att vidta separata åtgärder i form av ett **direktiv rörande barn** och en **rekommendation rörande sårbara vuxna**.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Effektivitet när det gäller att uppnå målen

- Alternativ 1 – det otillräckliga skyddet för sårbara misstänkta eller tilltalade skulle fortbestå.
- Alternativ 2 – låga incitament för medlemsstaterna att ta itu med problemen, eftersom åtgärderna inte är bindande.
- Alternativ 3 – medelstor inverkan eftersom detta alternativ kommer att bidra till att uppnå de allmänna målen för åtgärden och omfattar särskilda garantier för barn och sårbara vuxna.
- Alternativ 4 – innebär ambitiösare regler och mer omfattande skyldigheter för medlemsstaterna än alternativ 3 när det gäller vissa särskilda garantier, såsom bedömningen av sårbarhet, medicinska undersökningar (för sårbara vuxna), polisförhör, domstolsförhandlingar och frihetsberövanden. Det kommer att bidra till att stärka det ömsesidiga förtroendet och samarbetet på ett påtagligt sätt.

5.2. Inverkan på grundläggande rättigheter

- Alternativ 1: ingen förbättring av det otillräckliga skyddet för sårbara personers rätt till en rättvis rättegång.
- Alternativ 2: begränsad inverkan, eftersom resultaten i stor utsträckning skulle vara beroende av hur medlemsstaterna genomför de icke-bindande riktlinjerna.
- Alternativ 3: kommer att ha positiv inverkan på de grundläggande rättigheterna. Närmare bestämt kommer medlemsstaternas skyldighet att säkerställa tillräcklig information och

stöd från föräldrar/juridiska ombud eller andra lämpliga vuxna att bidra till rätten till en rättvis rättegång. Obligatorisk tillgång till en advokat kommer att få stor betydelse för sårbara personers rätt till försvar. Dessutom skulle vissa garantier i samband med polisförhör, domstolsförhandlingar och frihetsberövande bidra till att stärka rätten till en rättvis rättegång.

- Alternativ 4 kommer att ha den största inverkan på de grundläggande rättigheterna av samtliga fyra alternativ. En ingående bedömning av sårbara personer skulle göra det möjligt att ta hänsyn till deras särskilda behov. Medicinsk hjälp skulle säkerställa sårbara personers integritet. Flera särskilda garantier planeras med avseende på polisförhör (t.ex. ljud-/bildinspelning), frihetsberövande (begränsning, proportionalitet) och domstolsförhandlingar (t.ex. särskild utbildning för domare, regler om skydd av privatlivet).

5.3. Konsekvenser för de nationella rättssystemen

- Alternativ 1: skillnaderna mellan medlemsstaternas system skulle fortbestå eller till och med öka.
- Alternativ 2: det förhållandet att detta alternativ är icke-bindande till sin natur gör att den samlade effekten skulle bli begränsad.
- Alternativ 3 och 4 kommer att ge positiva effekter för medlemsstaternas domstolsväsenden, eftersom de skulle bidra till att stärka rättssäkerheten genom införande av gemensamma miniminormer för skydd av sårbara misstänkta och tilltalade i alla EU:s medlemsstater. Alla medlemsstater skulle vara tvungna att göra ändringar i sin nationella processrättsliga lagstiftning. Dessa alternativ kommer också att förbättra det rättsliga samarbetet avsevärt, eftersom skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller hur vissa rättigheter tillämpas på sårbara misstänkta och tilltalade kommer att minska.

5.4. Finansiella och ekonomiska konsekvenser

- Alternativ 1: Det finns inga omedelbara ekonomiska bördor förknippade med detta alternativ.
- Alternativ 2: Den ekonomiska bördan till följd av detta alternativ beror på i vilken grad det genomförs av medlemsstaterna. Totalkostnaden uppskattas till maximalt cirka **20,2 miljoner euro** (utbildning av domare och poliser samt potentiella kostnader för en undersökning, seminarier osv.).
- Alternativ 3: Totalkostnaderna förväntas vara **medelhöga** i en jämförelse mellan de fyra olika alternativen. De sammanlagda kostnaderna uppgår till **100,1 miljoner euro (barn)** och till **lägst 40,3 miljoner euro och högst 72,8 miljoner euro (sårbara vuxna)**.
- Alternativ 4: Alternativ 4 förväntas ge de högsta kostnaderna av de fyra alternativen. De samlade kostnaderna uppgår till **164,2 miljoner euro [182,8 miljoner inklusive fortbildning] (för barn)** respektive till **lägst 134,4 miljoner euro och högst 228,9 miljoner euro [lägst 153 miljoner och högst 247,5 miljoner euro om man inkluderar fortbildning] (för sårbara vuxna)**.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN/FÖREDRAGET ALTERNATIV

1) Barn

Bedömningen har lett till slutsatsen att ett **direktiv som kombinerar inslag från alternativ 3 och alternativ 4 är att föredra**.

Ett sådant direktiv kommer att ge möjlighet att införa **minimigarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden i EU**. Det kommer att vara **rättsligt**

bindande för medlemsstaterna och, när det väl har genomförts, bidra till en förstärkt skyddsnivå i EU.

Kombinationen av inslag från alternativ 3 och alternativ 4 tar hänsyn till eventuella farhågor rörande subsidiaritet och proportionalitet och tillför ett tydligt mervärde på EU-nivå genom att stärka miniminormer som bygger på Europadomstolens rättspraxis och internationella normer med avseende på rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden.

Den **totala kostnaden uppgår till 136,2 miljoner euro** [154,8 miljoner euro inklusive fortbildning]⁶. Alla medlemsstater skulle påverkas, men i varierande grad. De totala kostnaderna per medlemsstat fördelar sig enligt följande:

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) Vuxna

Svårigheten att fastställa en övergripande definition för med sig problem med att fastställa tillämpningsområdet för det planerade initiativet, och det faktum att det finns färre relevanta internationella standarder och bestämmelser rörande sårbara vuxna gjorde det uteslutet att vidta rättsligt bindande åtgärder med avseende på garantier för sårbara vuxna.

Bedömningen har lett till slutsatsen att en **rekommendation** som **kombinerar inslag från alternativ 3 och alternativ 4 är att föredra**.

Kombinationen av inslag från alternativ 3 och alternativ 4 tar hänsyn till eventuella farhågor rörande subsidiaritet och proportionalitet och tillför ett tydligt mervärde på EU-nivå genom att stärka miniminormer som bygger på Europadomstolens rättspraxis och internationella normer med avseende på rättssäkerhetsgarantier för sårbara vuxna som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden.

De sammanlagda kostnaderna kommer att ligga **mellan 70,9 och 133,6 miljoner euro** [eller mellan 89,5 och 152,2 miljoner euro om man inkluderar fortbildning]⁸. Alla medlemsstater skulle påverkas, men i varierande grad. De totala kostnaderna per medlemsstat (min-max) fördelar sig enligt följande:

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

[Kostnaderna har beräknats utifrån antagandet att alla medlemsstater kommer att genomföra rekommendationen.]

Beräkningen tar inte hänsyn till **eventuella kostnadsbesparingar** till följd av en sänkning av de nuvarande kostnaderna för överklaganden till Europadomstolen och nationella domstolar, ansökningar om resning, ekonomisk ersättning och åtal som dras tillbaka på grund av att misstänkta rätt till en rättvis rättegång har åsidosatts. I synnerhet kommer kravet på tillgång till försvarare att leda till ett bättre fungerande rättsligt försvar, vilket minskar risken för

⁶ Inklusive fortbildningskostnader

⁷ Exklusive fortbildningskostnader

⁸ Inklusive fortbildningskostnader

⁹ Exklusive fortbildningskostnader

upprepade förhör och bidrar till att effektivisera utredningar och förhandlingar och minska användningen av frihetsberövande åtgärder. På längre sikt bör de ekonomiska konsekvenserna gradvis minska som en följd av att rättssäkerhetsgarantierna för utsatta personer förbättras och de rättsmedel som står till förfogande vid kränkningar av rätten till en rättvis rättegång används i mindre utsträckning.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Tidsfristen för att införliva det föreslagna direktivet om barn kommer att vara två år från direktivets ikraftträdande. När det gäller den föreslagna rekommendationen om utsatta vuxna skulle kommissionen utvärdera dess genomförande senast tre till fyra år från offentliggörandet.

Dessutom planerar kommissionen att genomföra en särskild empirisk undersökning med tonvikt på datainsamling inom 3–5 år från det att vart och ett av instrumenten inom ramen för färdplanen om processuella rättigheter började tillämpas. I syfte att på såväl ett kvantitativt som ett kvalitativt plan få fördjupad förståelse för hur förslagen fungerar kommer särskilda indikatorer för barn och sårbara vuxna att användas.