

**DA**

**EN**

**EN**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2010  
SEK(2010) 908

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN**  
**Ledsagedokument til**

**Forslag til**  
**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**  
**om ret til information under straffesager**

***RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN***

{KOM(2010) 392 endelig}  
{SEK(2010) 907}

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### 1. POLITISK BAGGRUND OG PROCEDURE

Med henblik på at øge den gensidige tillid, så den gensidige anerkendelse kan fungere bedre, vedtog Det Europæiske Råd i november 2009 køreplanen for proceduremæssige rettigheder<sup>1</sup> med henblik på at forbedre mistænkte og tiltaltes rettigheder ud fra en tilgang om at behandle de relevante spørgsmål ét ad gangen.

<b>Foranstaltninger, der nu er medtaget i køreplanen:</b>
<b>Foranstaltning A:</b> Oversættelse og tolkning
<b>Foranstaltning B:</b> Oplysninger om rettigheder og om tiltalen
<b>Foranstaltning C:</b> Juridisk rådgivning og retshjælp
<b>Foranstaltning D:</b> Kommunikation med pårørende, arbejdsgivere og konsulære myndigheder
<b>Foranstaltning E:</b> Særlig beskyttelse af mistænkte eller tiltalte, som er sårbare

Denne konsekvensanalyse omfatter foranstaltning B, der har til formål at forbedre mistænkte situation ved at sikre, at de modtager information om deres rettigheder og om sagen imod dem under straffesager.

Konsekvensanalysen er i vidt omfang empirisk: Interesserede parter er blevet hørt ved flere lejligheder, såsom under møder i forummet for retsvæsen i 2008 og 2009. Nyere akademiske undersøgelser har også bidraget til konsekvensanalysen.

### 2. PROBLEMET

#### 2.1. *Utilstrækkelig information under straffesager*

Det er en væsentlig faktor ved sikring af en retfærdig rettergang, at mistænkte og tiltalte har adgang til oplysninger. Mistænkte kan ikke antages ved anholdelsen at have så stort et kendskab til deres rettigheder (såsom retten til juridisk rådgivning), at de er i stand til gøre effektiv brug af dem. For at kunne gøre brug af alle rettighederne kræver det, at man er blevet informeret om dem. En tiltalt har også brug for at kende sagen imod ham i detaljer og at vide, hvilke beviser der foreligger, for at kunne forberede sit forsvar.

Mistænkte og tiltalte modtager ikke altid denne information. Medlemsstaterne har forskellige ordninger til at informere, og noget bliver der slet ikke informeret om i visse medlemsstater. F.eks. er der i fire medlemsstater ingen retlig forpligtelse til at informere en mistænkt om retten til juridisk rådgivning, og kun i ti medlemsstater informeres mistænkte om deres

---

<sup>1</sup> EUT C 295 af 2009, s. 1.

rettigheder ved en skriftlig underretning (meddelelse om rettigheder). Lov og praksis er meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden, for så vidt angår oplysninger om sagen: Der gives måske et skriftligt resumé, eller den tiltaltes advokat kan få adgang til sagens akter og tage kopier af de relevante dele. I tre medlemsstater er der ingen adgang til sagens akter, og selv i de medlemsstater, der giver aktindsigt, er der betydelige forskelle på, på hvilket stadium af sagen dette sker.

### *2.1.1. Skadelige virkninger for straffesagen og det retlige samarbejde*

Når de mistænkte ikke informeres tilstrækkeligt, kan behandlingen af straffesagen være i strid med reglerne om retfærdig rettergang, og dette kan føre til unødvendige omkostninger, fordi sagen trækker ud, eller på grund af appelsager og påtaleopgivelse i den medlemsstat, hvor sagen behandles.

Utilstrækkelig information kan føre til problemer og omkostninger i andre medlemsstater, når en domstol i den medlemsstat, hvor den oprindelige straffesag behandles, prøver at opnå et samarbejde fra andre medlemsstater. EU-retsakter, der har til formål at fremme retligt samarbejde mellem medlemsstaterne (såsom den europæiske arrestordre), bygger på princippet om gensidig anerkendelse, dvs. fuldbyrdelse af en domstolsafgørelse i en anden medlemsstat uden yderligere prøvelse af afgørelsen. En sådan halvautomatisk anerkendelse kræver tillid mellem dommere og retsinstanser. Hvis denne tillid mangler, vil gensidig anerkendelse ikke fungere, og det vil føre til lange sagsbehandlingstider og forsinkelse i fuldbyrdelsen af udenlandske retsafgørelser med de deraf følgende omkostninger. I en nyere sag fra Det Forenede Kongerige var det sandsynligvis anbringender om, at en mistænkt var blevet utilstrækkeligt informeret under sagen i den medlemsstat, der havde udstedt den europæiske arrestordre med henblik på den pågældendes overgivelse, som bidrog til, at overgivelsessagen tog over et år, at der blev iværksat appel flere gange til højere retsinstanser, og at der blev indgivet en klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med betydelige konsekvenser for omkostningerne.

### *2.1.2. De gældende retlige standarder yder ikke tilstrækkelig beskyttelse*

På nuværende tidspunkt er der ingen tilstrækkeligt høje standarder, der håndhæves i tilstrækkeligt omfang. Selvom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder visse mindstekrav, er de interesserede parter enige om, at EMRK og dens håndhævelsesordning ikke i alle tilfælde yder tilstrækkelig beskyttelse med hensyn til tilstrækkelig informering om rettigheder og særligt om tiltalen. Det skyldes, at retten til information i henhold til artikel 5 og 6 i EMRK ikke er vidtgående nok, og at det kan tage årevis at få afgjort klager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og at det kun fører til et efterfølgende retsmiddel af begrænset virkning.

## **2.2. Afbalancering af EU's retspolitik og fremme af EU-borgernes ret til fri bevægelighed gennem en styrkelse af de grundlæggende rettigheder**

Der er truffet en række foranstaltninger på EU-plan for at sikre et højt sikkerhedsniveau for borgerne (såsom indførelsen af den europæiske arrestordre), men hidtil har der ikke kunnet opnås enighed om foranstaltninger til at fastsætte standarder for en retfærdig rettergang. Ved vedtagelsen af køreplanen for proceduremæssige rettigheder i november 2009 anerkendte Rådet, at der var et presserende behov for at gribe til handling for at styrke mistænkt processuelle rettigheder i EU. Køreplanen baner vej for, at EU kan træffe foranstaltninger til at sikre en beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der er mere vidtgående end beskyttelsen i EMRK. Det ville også tillægge garantierne for en retfærdig rettergang i

artikel 47 og 48 i EU's charter om grundlæggende rettigheder en særlig EU-betydning og bidrage til at fjerne visse hindringer, som borgerne med rette eller urette føler at have oplevet med hensyn til fri bevægelighed, som er sikret ved artikel 21, stk. 2, i TEUF.

### 2.3. Problemets omfang nu og i fremtiden

Der findes ingen oplysninger om antallet af sager, hvor der er klaget over manglende information, men de interesserede parter har indberettet, at selvom problemet med utilstrækkelig information ikke er meget udbredt, er det dog alvorligt nok og ikke kun begrænset til visse medlemsstater. Den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retlige myndigheder forventes ikke at blive bedre, da der sandsynligvis fortsat vil forekomme tilfælde, hvor medlemsstaternes myndigheder ikke informerer mistænkte eller tiltalte. Da den omstændighed, at borgerne i stadig større omfang flytter mellem medlemsstaterne, vil føre til et større behov for retligt samarbejde, og da yderligere foranstaltninger i forbindelse med EU's retlige samarbejde vil skulle gennemføres og anvendes i den nærmeste fremtid, vil behovet for at øge den gensidige tillid blive endnu mere presserende.

### 2.4. EU's beføjelser til at handle

I henhold til artikel 82, stk. 2, litra b), i TEUF kan der ved direktiv fastsættes minimumsregler om enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen i den udstrækning, det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension. Da der på nuværende tidspunkt er store forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår information, er det usandsynligt, at medlemsstater ved at træffe foranstaltninger enkeltvis ville være i stand til skabe en tilstrækkelig høj standard for informering i hele EU. Det kan kun opnås ved, at der træffes foranstaltninger på EU-plan.

## 3. MÅL

<b>Generelt:</b>	<p>At forbedre det retlige samarbejde ved at genoprette den gensidige tillid mellem medlemsstaterne til, at deres strafferetssystemer fungerer på en retfærdig måde.</p> <p>At sikre et højt beskyttelsesniveau for de grundlæggende rettigheder i strafferetsplejen til fremme af EU-borgernes frie bevægelighed overalt i EU.</p>	
<b>Specifikt:</b>	<p>At fremme fuldbyrdelsen og håndhævelsen af retsafgørelser i straffesager ved at sikre, at mistænkte får tilstrækkelig <b>information om deres rettigheder</b>, helst skriftligt, så at de effektivt kan udnytte deres ret til forsvar.</p>	<p>At fremme fuldbyrdelsen og håndhævelsen af retsafgørelser i straffesager ved at sikre, at tiltalte får tilstrækkeligt detaljeret <b>information om sagen mod dem</b>, så de kan forberede deres forsvar på en ordentlig måde eller anfægte domsafgørelser truffet inden retssagen.</p>
<b>Operationelt:</b>	<p>Information, der gives til mistænkte om deres rettigheder til en retfærdig rettergang, skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• affattes klart, så den er nem at forstå for mistænkte</li> <li>• gives ved den første kontakt med politiet</li> <li>• omfatte centrale rettigheder i henhold til EMRK og EU's charter om grundlæggende rettigheder, der gælder ved anholdelse, første forhør og under varetægtsfængsling.</li> <li>• gives på en sådan måde, at det er muligt at kontrollere, at informationen er videregivet.</li> </ul>	<p>Information, der gives til tiltalte om tiltalen eller anklageskriftet, skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• være tilstrækkeligt detaljeret til, at der kan forberedes et ordentligt forsvar, eller at afgørelser truffet inden retssagen kan anfægtes.</li> <li>• gives i god tid og på en sådan måde, at den tiltalte forstår sagen mod ham.</li> <li>• gives på en sådan måde, at det er muligt at kontrollere, at informationen er videregivet.</li> </ul>

#### 4. LØSNINGSMODELLER OG DERES VIRKNINGER

- **Status quo bevares:** Denne løsningsmodel ville indebære, at der ikke træffes noget foranstaltninger på EU-plan.
- **Løsningsmodel A til løsning af det problem, at mistænkte ikke altid får tilstrækkelig information om deres rettigheder**

*Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger:*

- **Løsningsmodel A1:** EU-omspændende informationskampagne om minimumsrettigheder til at kunne forsvare sig.
- **Løsningsmodel A2:** Rådets henstilling om god praksis for informering af mistænkte og tiltalte om deres rettigheder.

*EU's lovgivningsmæssige foranstaltninger:*

- **Løsningsmodel A3:** Pligt i hele EU til at informere mistænkte om deres rettigheder gennem de af medlemsstaterne valgte midler.
- **Løsningsmodel A4:** Pligt i hele EU til at informere anholdte mistænkte om deres rettigheder gennem en meddelelse om rettigheder, som udformes af medlemsstaterne, og som indeholder et fælles sæt af rettigheder (EMRK-rettigheder og EU-lovgivning), og hvor medlemsstaterne tilføjer yderligere rettigheder, som gælder ifølge deres egen lovgivning.

**Løsningsmodel A5:** Pligt i hele EU til at informere anholdte mistænkte om deres rettigheder gennem en meddelelse om rettigheder, som omfatter standardformuleringer om minimumsrettigheder gældende for hele EU, sådan som de fremgår af et bilag til direktivet.

**Løsningsmodellerne B til løsning af det problem, at tiltalte ikke altid straks får tilstrækkelig og detaljeret information om sagen mod dem på et sprog, som de forstår:**

*Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger:*

- **Løsningsmodel B1:** Rådets henstilling om god praksis og oplæring i at informere tiltalte om den sag, der er rejst mod dem.

*EU's lovgivningsmæssige foranstaltninger:*

- **Løsningsmodel B2:** Pligt i hele EU til at informere tiltalte om den sag, der er rejst mod dem, gennem de af medlemsstaterne valgte midler.

**Løsningsmodel B3:** Pligt i hele EU til at informere tiltalte om den sag, der er rejst mod dem, herunder give dem (eller deres advokat) adgang til sagens akter.

#### 5. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

I nedenstående tabeller er der givet en sammenlignende vurdering af løsningsmodellerne set i forhold til de specifikke og de operationelle mål. Løsningsmodellerne er klassificeret efter, i hvor høj grad de kan opfylde de i del 3 fastsatte mål. Vurderingerne af den forventede virkning af at nå målene får samme vægt i slutsummen.

Løsningsmodel A5 og B3 er dem, der har det højeste potentiale, og er derfor de foretrukne løsningsmodeller.

**Tabel 5.1 – Sammenligning af vurderingerne af A-løsningsmodellerne:**

Mål/omkostninger	Status quo	A1	A2	A3	A4	A5
At sikre, at mistænkte får tilstrækkelig information til at kunne udøve rettighederne effektivt	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
At give oplysninger på et klart sprog, som let kan forstås af mistænkte	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
At give oplysninger ved første kontakt med politiet, herunder om centrale rettigheder i henhold til EMRK og EU's charter, som gælder ved anholdelse, første forhør og under varetægtsfængsling	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
At sikre, at det kan kontrolleres, at oplysningerne er blevet givet	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
At øge medlemsstaters tillid til, at strafferetssystemerne fungerer på en fair måde i hele EU	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
<b>Samlet antal point</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>25</b>

**Tabel 5.1 – Sammenligning af vurderingerne af A-løsningsmodellerne:**

Mål/omkostninger	Status quo	A1	A2	A3	A4	A5
Finansiell byrde for hver medlemsstat <sup>2</sup>	-	100.000 - 10 mio. EUR (samlede omkostninger for EU)	<u>Engangsomkostninger ved start</u> 0 – 2,5 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger pr. år</u> 0 – 4,6 mio. EUR	<u>Engangsomkostninger ved start</u> 0 – 2,5 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger pr. år</u> 5.000 – 4,6 mio. EUR	<u>Engangsomkostninger ved start</u> 15.000 – 2,5 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger pr. år</u> 5.000 – 4,6 mio. EUR	<u>Engangsomkostninger ved start</u> 5.000 – 2,5 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger pr. år</u> 5.000 – 4,6 mio. EUR
Potentielle omkostningsbesparelser i den medlemsstat, hvor straffesagen foregår	-	lav	lav	lav til medium	medium	medium til høj

**Tabel 5.2 – Sammenligning af vurderingerne af B-løsningsmodellerne:**

Mål/omkostninger	Status quo	B1	B2	B3
At sikre, at tiltalte får tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om sagen, så de kan forberede deres forsvar på en ordentlig måde eller anfægte afgørelser truffet inden retssagen	0	√√	√√√	√√√√
At give oplysninger i god tid på en måde, så tiltalte forstår	0	√	√√√	√√√√

<sup>2</sup>

Værdimængde baseret på beregningsmodel for de medlemsstater, som det er mest sandsynligt vil få omkostninger i forbindelse med gennemførelsen som følge af nuværende praksis, der afviger fra den i løsningsmodellen planlagte praksis. **Da der mangler statistiske data, er der i tallene over operationelle omkostninger ikke taget hensyn til det nuværende niveau for operationelle omkostninger, således at den ekstra finansielle byrde i forbindelse med løsningsmodellen ikke kan beregnes præcist, men kan forventes at være en brøkdel af det her angivne indikative tal.**

**Tabel 5.2 – Sammenligning af vurderingerne af B-løsningsmodellerne:**

Mål/omkostninger	Status quo	B1	B2	B3
sagen mod ham				
At sikre, at det kan kontrolleres, at oplysningerne er blevet givet	0	√	√√	√√√
At øge medlemsstaters tillid til, at strafferetssystemerne fungerer på en fair måde i hele EU	0	√	√√√	√√√√√
<b>Samlet antal point</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
Finansiell byrde for hver medlemsstat <sup>3</sup>	-	<u>Engangsomkostninger</u> 0 - 2,6 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger:</u> 270.000 – 21 mio. EUR	Engangsomkostninger 0 – 2,6 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger:</u> 1 mio. – 30 mio. EUR	Engangsomkostninger 9.000 – 2,6 mio. EUR <u>Operationelle omkostninger:</u> 270.000 – 21 mio. EUR
Potentielle omkostningsbesparelser i den medlemsstat, hvor straffesagen foregår	-	lav	lav	medium

## 6. DEN FORETRUKNE LØSNING

Den foretrukne løsning er en **kombination af løsningsmodel A5 og B3:**

Vedtagelse af et direktiv, som forpligter medlemsstaterne til at sikre

- at anholdte mistænkte og tiltalte informeres om deres rettigheder i straffesager gennem en meddelelse om rettigheder på et sprog, som de forstår, og som er udformet af medlemsstaterne og indeholder standardformuleringer om minimumsregler for en

<sup>3</sup> Jf. fodnote 2.

retfærdig rettergang, der fremgår af et bilag til direktivet, og i givet fald andre rettigheder i henhold til medlemsstaternes egne love, og

- at mistænkte og tiltalte informeres om sagen mod dem, og at de (eller deres advokat) får adgang til sagens akter uden at skulle betale gebyr.

### **6.1. EU-merværdi og proportionalitet for den foretrukne løsning**

Med den foretrukne løsning skabes der nye ensartede forpligtelser i hele EU (anvendelse af en meddelelse om rettigheder og adgang til sagens akter). Denne harmonisering markerer, at den foretrukne løsning er effektiv med hensyn til at sikre, at der gives passende information, og til at øge tilliden til, at straffesagerne i andre medlemsstater er retfærdige. Når løsningsmodel A5 og B3 skaber nye forpligtelser, så er det kun i relation til kerneelementet i denne foranstaltning: retten til information. De skaber ikke nye rettigheder, men har kun relation til levering af oplysninger.

Begge aspekter i den foretrukne løsning er rimelige i forhold til målet: selv om de begge sandsynligvis vil betyde, at en række medlemsstater skal indføre ændringer i deres strafferetsplejelove, er der ikke andre midler, der er effektive nok til at sikre, at mistænkte får den fornødne information.

### **6.2. Finansielle virkninger for medlemsstaterne**

Den vigtigste finansielle indvirkning af **løsningsmodel A5** er engangsomkostningerne ved start, der opstår som følge af indførelsen af ordningen med meddelelse af rettigheder. Der er hovedsageligt tale om omkostninger til affattelse af meddelelser, oversættelse heraf og oplæring af politi og om nødvendigt af anklagere og dommere. Disse omkostninger vil sandsynligvis være i størrelsesordenen 10 000 til 2,5 mio. EUR pr. medlemsstat (modelberegninger for Malta giver omkostninger på 10 600 - 70 000 EUR og for Frankrig på 655 000 - 2,5 mio. EUR). De faktiske omkostninger vil sandsynligvis gå i retning af de laveste beløbsgrænser. Virkningen af løsningsmodel A5 på de operationelle omkostninger pr. medlemsstat afhænger primært af, hvilke oplysninger om rettigheder der allerede er givet til mistænkte, og hvor lang tid det tager. De budgetmæssige konsekvenser for medlemsstater, der allerede benytter ordningen om meddelelser om rettigheder, vil sandsynligvis være minimale. For dem, der allerede informerer mistænkte mundtligt om deres rettigheder, vil indvirkningen på omkostningerne for den enkelte sag afhænge af, hvor detaljerede de mundtlige oplysninger er, der gives nu.

Med hensyn til **løsningsmodel B3** vil de fleste medlemsstater kun få minimale engangsomkostninger, når de gennemfører direktivet, da de allerede nu tillader adgang til sagsakterne. Der forventes således kun engangsomkostninger ved indførelse af adgang til sagsakter for de tre medlemsstater, som for øjeblikket ikke giver ret hertil. Disse omkostninger vil sandsynligvis hovedsageligt skyldes oplæring af politi, anklagere og dommere og vil ligge i størrelsesordenen 9 000 - 2,6 mio. EUR pr. medlemsstat. Den præcise indvirkning af denne løsningsmodel for de operationelle omkostninger kan ganske vist ikke forudsiges, med det er sandsynligt, at selv for de tre medlemsstater, som skal indføre denne ret, vil indvirkningen på de operationelle omkostninger være meget begrænset.

## **7. KONTROL OG EVALUERING**

Det er af afgørende betydning, at der er en solid mekanisme til kontrol og evaluering for at sikre, at de påtænkte rettigheder efterkommes i praksis såvel som i lovgivning. Kommissionen vil gennemføre en specifik empirisk undersøgelse, hvor der især vil blive set på data, som skal

indsamles i 3-5 år efter gennemførelsen af forslaget, for dermed at få en indgående kvantitativ og kvalitativ indsigt i, hvordan forslaget fungerer. Når først alle foranstaltningerne i køreplanen er på plads, vil det være vigtigt at få evalueret hver enkelt foranstaltning i den konkrete kontekst samt køreplanens effektivitet som helhed.