



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.6.2011
SEK(2011) 687 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved
anholdelse**

{KOM(2011) 326 endelig}
{SEK(2011) 686 endelig}

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Konsekvensanalysen er udarbejdet for en foranstaltning vedrørende retten for mistænkte og tiltalte til at få adgang til advokatbistand og til at få underrettet tredjemand om frihedsberøvelsen under straffesager. Formålet med foranstaltningen er at fastsætte minimumsregler om retten til adgang til advokatbistand og til underretning om frihedsberøvelse overalt i EU.

Problemer

De generelle problemer, der konstateres i konsekvensanalysen, er 1) at der ikke er tilstrækkelig tillid mellem retsinstanser i medlemsstaterne, og 2) at der er et utilstrækkeligt beskyttelsesniveau for de grundlæggende rettigheder under straffesager i EU. Det konkrete problem er, at der gives utilstrækkelig adgang til advokatbistand og utilstrækkelig underretning om frihedsberøvelsen i mange medlemsstater. Det viser sig på forskellige måder. I en række medlemsstater tilkommer der for tiden ikke en mistænkt nogen ret til at rådføre sig med en advokat inden politiets afhøring og/eller ingen ret til at få advokatbistand under politiets afhøring. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at mistænkte har ret til både at rådføre sig med en advokat allerede ved politiets første afhøring af dem og at få en advokat til at spille en aktiv rolle for at forsvare dem under politiets afhøring (Salduz mod Tyrkiet, Brusco mod Frankrig). Der er forskel på medlemsstaterne med hensyn til, om det er muligt at give afkald på sin ret til advokatbistand. Beviser, der er opnået, uden at der var en advokat til stede, har en forskellig stilling i de forskellige medlemsstater. Endelig er der i sager om europæiske arrestordrer ingen EU-regler om juridisk rådgivning af den person, der eftersøges, i både den udstedende stat og den fuldbyrdende stat, hvilket yderligere svækker tilliden. Alt dette dokumenteres indgående i konsekvensanalysen med en række casestudier. Hvad angår underretning om frihedsberøvelse, har Komitéen til Forebyggelse af Tortur gennem sin kontakt med frihedsberøvede under komitéens landebesøg konstateret gentagne tilfælde af, at ikke alle frihedsberøvede i praksis får tilbudt underretning om frihedsberøvelsen, selv om de efter loven har ret til det, eller at de får det tilbud med en betydelig forsinkelse (tit først, når sagen når et bestemt stadium, nemlig ved fremstillingen for en dommer), og komitéen har konstateret mange tilfælde af, at den frihedsberøvede ikke har fået nogen tilbagemelding om kontakten til den person, som den pågældende ønskede skulle underrettes.

Nærhedsprincippet: Der findes at være et behov for EU-foranstaltninger, bl.a. på grund af problemets grænseoverskridende karakter under hensyn til borgernes, herunder lovovertræderes, mobilitet, manglerne ved håndhævelsesmekanismerne i EMRK og konventionen til forebyggelse af tortur samt adgangen til hele spektret af EU-håndhævelsesmekanismer, der ville følge med en EU-foranstaltning.

Målsætning

Enhver foranstaltning, der træffes på EU-niveau, vedrørende adgang til advokatbistand bør opfylde følgende generelle og konkrete målsætninger:

Generelle:	<ul style="list-style-type: none">• Forbedre det retlige samarbejde i EU• Sikre alle fysiske personer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau med hensyn til de grundlæggende rettigheder i straffesager
Konkrete:	<ul style="list-style-type: none">• Nedbringe omkostningerne ved forsinkelser, afslag og appeller

	<p>vedrørende efterkommelsen af anmodninger om retligt samarbejde mellem medlemsstater</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sikre, at mistænkte og tiltalte har tilstrækkelig adgang til advokatbistand i løbet af hele straffesagen • Sikre, at mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves, har ret til at få en tredjemand efter deres eget valgt underrettet om frihedsberøvelsen.
--	---

Alternativer

Der er i denne konsekvensanalyse set på følgende alternativer:

- **Alternativ 1:** Status quo bevares. Dette alternativ ville indebære, at der ikke træffes nogen foranstaltninger på EU-plan.
- **Alternativ 2:** En henstilling om god praksis med hensyn til mistænkte og tiltaltes ret til at få adgang til advokatbistand og til at give underretning om frihedsberøvelsen.
- **Alternativ 3:** Et direktiv til fastsættelse af minimumsregler under anvendelse af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen om adgang til advokatbistand (dvs. menneskerettighedskonventionen, herefter "EMRK", og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis) og henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur om underretning om frihedsberøvelse og styrkelse af anvendelsen af retsakter om gensidig anerkendelse.
 - Dette alternativ ville omfatte fire konkrete aspekter af retten til adgang til advokatbistand og underretning om frihedsberøvelse, og særligt ville det sikre hurtig adgang til advokatbistand, præcisere indholdet af denne adgang og af retten til tilbagemelding om underretningen om frihedsberøvelsen, træffe bestemmelse om afkald og retsmidler og finde anvendelse i sager om europæiske arrestordre i den fuldbyrde og udstedende stat.
- **Alternativ 4:** Et direktiv, der anvender henstillingen fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur om underretning om frihedsberøvelse og fastsætter yderligere regler, der går videre end Menneskerettighedsdomstolens praksis om adgang til advokatbistand og understøtter anvendelsen af retsakter om gensidig anerkendelse.
 - Dette alternativ ville ud over det under alternativ 3 beskrevne sikre, at der gives adgang til advokatbistand inden (i stedet for ved) en eventuel afhøring (idet der indrømmes den samme ret til underretning om frihedsberøvelsen). Det ville generelt indføre et lovpligtigt forsvar og nedlægge forbud mod brug af bevismateriale, der er indhentet i strid med retten til advokatbistand.

KONSEKVENSER

Effektivitet med hensyn til at nå målene:

- **Alternativ 1:** Da EMRK og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis samt henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur ikke er gennemført på en ensartet måde i medlemsstaterne, er niveauet for beskyttelse af mistænkte på nuværende tidspunkt stadig utilstrækkeligt. Derudover gælder EMRK og retspraksis vedrørende konventionen ikke for visse aspekter af spørgsmålet, som er af afgørende betydning for at sikre en retfærdig rettergang, f.eks. i sager vedrørende den europæiske arrestordre.

- **Alternativ 2:** Det er ikke sikkert, at en ikke-bindende henstilling ville blive gennemført fuldt ud af alle medlemsstaterne, særligt dem, der ikke på nuværende tidspunkt opfylder Menneskerettighedsdomstolens mindstekrav og henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur.
- **Alternativ 3:** Dette alternativ ville have alle fordelene ved en lovgivningsmæssig retsakt (juridisk bindende, gode muligheder for håndhævelse). Særligt vil overholdelsen af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis og henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur samt det retlige samarbejde blive fremmet ved følgende særlige foranstaltninger:
 1. **Det tidsmæssige anvendelsesområde:** der gives adgang til advokatbistand fra politiets første forhør og underretning om frihedsberøvelsen fra frihedsberøvelsen
 2. **Det materielle anvendelsesområde:** der foretages en indgående regulering af de opgaver, advokaten kan udføre, og retten til underretning styrkes ved en forpligtelse til at give tilbagemelding
 3. **Afkald på retten til advokatbistand**
 4. **Retsvirkninger af overtrædelse:** det bestemmes, at medlemsstaterne skal tilvejebringe retsmidler mod overtrædelse af retten til advokatbistand
 5. **Sager om europæiske arrestordrer:** Den, som der er udstedt en arrestordre for, skal bistås af en advokat i både den udstedende og den fuldbyrdende medlemsstat.
- **Alternativ 4:** Efter dette alternativ ville direktivet ud over det under alternativ 3 beskrevne sikre, at der gives adgang til advokatbistand inden (i stedet for ved) politiets eventuelle afhøring (idet der indrømmes den samme ret til underretning om frihedsberøvelsen), der ville indføres et lovpligtigt forsvar generelt, der ville blive nedlagt forbud mod brug af bevismateriale, der er indhentet i strid med retten til advokatbistand. Disse yderligere tre elementer (hhv. punkt 1, 3 og 4) ville forbedre det retlige samarbejde på følgende måde:
 1. **Det tidsmæssige anvendelsesområde:** hvis der blev givet adgang til advokatbistand allerede inden det første politiforhør, ville det sikre, at den mistænkte kunne forberede sit forsvar inden forhøret.
 2. **Lovpligtigt forsvar:** Et krav om, at en mistænkt altid skal bistås af en advokat, er den foranstaltning, der ville have den største tillidsskabende virkning på retsinstanserne.
 3. **Retsvirkninger af overtrædelse:** En bestemmelse på EU-plan om, at beviser, der er opnået i strid med retten til advokatbistand, ikke kan anvendes i retten.

Konsekvenser for de grundlæggende rettigheder

- **Alternativ 1:** De grundlæggende rettigheder vil fortsat beskyttes forskelligt afhængig af det enkelte nationale system. Chartret om grundlæggende rettigheder vil kun blive anvendt, når EU-retten er involveret, f.eks. i forbindelse med den europæiske arrestordre.
- **Alternativ 2:** Konsekvenserne af dette alternativ og den positive indvirkning på retten til en retfærdig rettergang, den mistænkte eller tiltalte ret til forsvar og beskyttelsen mod mishandling ville afhænge af, hvordan medlemsstaterne gennemførte EU-henstillingerne.

- **Alternativ 3: Retten til frihed og sikkerhed** (artikel 6 i EU-chartret, Artikel 5 i EMRK). **Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol** (artikel 47 i EU-chartret, artikel 6 og 13 i EMRK) samt **uskyldsformodningen og retten til et forsvar** (artikel 48 i EU-chartret, artikel 6 i EMRK) ville alle blive styrket. Både retten til adgang til advokatbistand og retten til underretning om frihedsberøvelse giver processuelle garantier mod mishandling og beskytter dermed mod muligheden for overtrædelse af **forbuddet mod mishandling** (artikel 4 i chartret og artikel 3 i EMRK). Retten til underretning om frihedsberøvelse understøtter **retten til respekt for privatliv og familieliv** (artikel 7 i chartret og artikel 8 i EMRK).
- **Alternativ 4: Retten til frihed og sikkerhed** (artikel 6 i EU-chartret, artikel 5 i EMRK), **Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol** (artikel 47 i EU-chartret, artikel 6 og 13 i EMRK) samt **uskyldsformodningen og retten til et forsvar** (artikel 48 i EU-chartret, artikel 6 i EMRK) ville alle blive styrket. Adgang til effektive retsmidler ville yderligere sikres, hvis der blev indført et forbud mod at bruge bevismateriale, der er opnået i strid med retten til juridisk rådgivning, under retssagen.
- **Finansielle og økonomiske konsekvenser**
 - **Alternativ 1:** Selv om der ikke er nogen umiddelbare nye finansielle byrder forbundet med dette alternativ, vil det ikke føre til en nedbringelse af omkostningerne på medlemsstaternes budget for retshåndhævelse eller omkostningerne for den enkelte mistænkte eller tiltalte ved appelsager eller henlagte eller forsinkede straffesager som følge af utilstrækkelig adgang til advokatbistand.
 - **Alternativ 2:** Konsekvenserne afhænger af, i hvilket omfang medlemsstaterne gennemfører alle eller visse bestemmelser i henstillingen.
 - **Alternativ 3:** Den finansielle byrde for en gennemsnitsmedlemsstat ville komme til at ligge på **omkring 300 000 EUR for en stor medlemsstat og mellem 4 100 EUR og 70 950 EUR for en mindre medlemsstat**. Der vil også være økonomiske og finansielle konsekvenser for den enkelte. Dette ansættes i konsekvensanalysen (groft) til ca. **1 500 EUR** pr. person, som der er udstedt en europæisk arrestordre for.
 - **Alternativ 4:** De finansielle konsekvenser af dette alternativ for medlemsstaterne kan anslås til være helt oppe på **179 mio. EUR** for en stor medlemsstat og ca. **110 mio. EUR** for en mellemstor medlemsstat. De finansielle omkostninger for den enkelte ansættes til mellem **4 170 EUR og 5 200 EUR** pr. mistænkt/tiltalt pr. sag (personer, som der er rejst en straffesag imod) og ca. **1 500 EUR** pr. person pr. sag (personer, som der er udstedt en europæisk arrestordre for).

Konsekvenser for det nationale retssystem

- **Alternativ 1:** Når visse afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen og henstillinger fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur skal gennemføres, kan det endda føre til, at de eksisterende forskelle bliver større, navnlig da det tyder på, at medlemsstaterne fortolker Menneskerettighedsdomstolens afgørelser forskelligt.
- **Alternativ 2:** Det er usandsynligt, at der ville være større konsekvenser end af Menneskerettighedsdomstolens afgørelser og henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur alene.
- **Alternativ 3:** Dette alternativ ville sikre, at de nationale retssystemer i store træk bliver bragt i overensstemmelse med reglerne i EMRK, Menneskerettighedsdomstolens retspraksis og henstillingerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur, hvilket vil kræve visse lovgivningsreformer.

- **Alternativ 4:** Det ville være nødvendigt at foretage væsentlige lovgivningsreformer for at overholde direktivets krav. Visse medlemsstater ville muligvis have problemer med at acceptere nogle af de krav, dette alternativ indebærer.
- Sammenligning af alternativerne:

Alternativ 3 indeholder den bedste kombination af omkostninger og effektivitet med hensyn til at opfylde målsætningerne. **Det er derfor den foretrukne løsning:**

Målsætninger/omkostninger	Alternativ 1:	Alternativ 2:	Alternativ 3:	Alternativ 4:
Besparelser som følge af bedre retligt samarbejde	0	√	√√	√√[√]
Konsekvenser for de grundlæggende rettigheder	Ringe	Ringe	Mellemstore til store	Store
Finansielle og økonomiske konsekvenser (se en fyldigere redegørelse i tabellerne i bilag V og VI)	0 ¹	Forskellige afhængig af, i hvilket omfang medlemsstaterne ville gennemføre henstillingens bestemmelser	<p>For medlemsstaterne</p> <p>Omkostningerne ved at give adgang til advokatbistand i sager om europæiske arrestordrer i den fuldbyrdende medlemsstat ansættes til ca. 300 000 EUR for en stor medlemsstat og mellem 4 100 EUR og 70 950 EUR for en mindre medlemsstat [med de forbehold, der nævnes i tabellen i punkt 5.3.3].</p> <p><u>NB:</u> Alle andre yderligere krav, der fastsættes i direktivet ud over alternativ 1, vurderes at være omkostningsneutrale (se den mere indgående gennemgang af disse data i tabellen i bilag V)</p>	<p>For medlemsstaterne:</p> <p>Omkostningerne ved dette alternativ ved <u>startdatoen</u> ville komme helt op på 179 mio. EUR for en stor medlemsstat og ca. 110 mio. EUR for en mellemstor medlemsstat [med de forbehold, der nævnes i tabellen i punkt 5.3.4].</p> <p>Omkostningerne ved dette alternativ ved <u>slutdatoen</u> ville ligge mellem 309 mio. EUR for en stor medlemsstat med en omfattende retshjælpsordning og 137 046 EUR for en mellemstor medlemsstat med en mere begrænset adgang til retshjælp.</p> <p>Omkostningerne ved at give adgang til advokatbistand i <u>sager om europæiske arrestordrer</u> i den fuldbyrdende medlemsstat ansættes til ca. 300 000 EUR for en stor medlemsstat og mellem 4 100 EUR og 70 950 EUR for en mindre medlemsstat.</p>

¹ Som anført ovenfor i punkt 5.3.1 vil dette alternativ imidlertid medføre betydelige omkostninger for medlemsstater, der ikke opfylder kravene i EMRK.

				NB: Alle andre yderligere krav, der stilles ved direktivet ud over alternativ 1, vurderes at være omkostningsneutrale (se den mere indgående gennemgang af disse data i tabellen i bilag VI)
	For den enkelte: ingen	For den enkelte: ingen	For den enkelte: Ca. 1 500 EUR pr. person, som der er udstedt en europæisk arrestordre for	For den enkelte 1. Personer, som der er rejst en straffesag imod: ca. 4 170 EUR og 5 200 EUR pr. mistænkt/tiltalt pr. sag 2. Personer, som der er udstedt en europæisk arrestordre for: ca. 1 500 EUR pr. person, som der er udstedt en europæisk arrestordre for
Konsekvenser for det nationale retssystem	0	Ringe til mellemstore	Mellemstore til store	Store

Alternativ 4 er tydeligvis den mest effektive måde at nå alle de generelle og konkrete målsætninger, men alternativ 3 er kun ganske lidt mindre effektiv. Hvis man ser på effektiviteten, er de omkostninger, som alternativ 4 er forbundet med for medlemsstaterne (i størrelsesordenen flere hundrede millioner EUR), uforholdsmæssigt højere end de omkostninger, som alternativ 3 sandsynligvis vil medføre (300 000 EUR pr. medlemsstat). De højere omkostninger kan derfor ikke anses for at blive opvejet af den stærkt begrænsede merværdi med hensyn til at nå målsætningerne. Med hensyn til de finansielle konsekvenser for den enkelte er der også en markant forskel på alternativ 3 og 4, idet alternativ 4 vil koste indtil flere tusind EUR pr. person pr. straffesag.

EU-MERVÆRDI OG PROPORCIONALITET VED DET FORETRUKNE ALTERNATIV

Den foretrukne alternativ vil sikre, at alle mistænkte og tiltalte overalt i EU har ret til tilstrækkelig og effektiv adgang til advokatbistand. Derudover vil alle mistænkte og tiltalte, der frihedsberøves, have ret til at få underrettet en tredjemand om frihedsberøvelsen. Direktivet vil skabe forpligtelser for medlemsstaterne, der efter gennemførelsen vil kunne håndhæves ved domstolene i medlemsstaterne. Indbringelse for EU-Domstolen vil være et retsmiddel mod manglende overholdelse, og dette vil sammen med Kommissionens beføjelse

til at indlede traktatbrudsprocedurer mod medlemsstaterne give medlemsstaterne et stærkt incitament til at opfylde deres forpligtelser i henhold til direktivet.

Retten til at få adgang til advokatbistand og til at give underretning om frihedsberøvelse bør udtrykkeligt optages i EU's retsorden, eftersom artikel 4, 7, 47 og 48 i EU's charter indeholder bestemmelser om beskyttelse mod mishandling, respekt for privatliv og familieliv, adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt ret til et forsvar og uskyldsformodningen. Artikel 82, stk. 2, i TEUF indeholder en klar hjemmel til at fastsætte minimumsregler for hele EU om enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen.

Derudover forventes det foretrukne alternativ at medføre besparelser som følge af færre appelsager og færre tabte sager ved Menneskerettighedsdomstolen samt færre forsinkelser i sager om retligt samarbejde. Besparelserne for alle medlemsstaterne kan for de næste ti år anslås til at være i størrelsesordenen **3,73 mio. EUR til 11,19 mio. EUR.**

OVERVÅGNING OG EVALUERING

Da direktivet i det mindste i et vist omfang afspejler de gældende EMRK-forpligtelser eller forpligtelser, der allerede eksisterer i en eller anden form i medlemsstaterne, forventes det, at en frist på to år ville give medlemsstaterne tilstrækkelig tid til at foretage de nødvendige ændringer i deres respektive nationale love og national praksis. Kombinationen af retten til adgang til advokatbistand og underretning om frihedsberøvelse i en enkelt foranstaltning med samme gennemførelsesdato vil gøre det lettere for medlemsstaterne, idet lovreglerne om adgang til advokatbistand og underretning om frihedsberøvelse på nuværende tidspunkt findes i den samme nationale lov i 21 medlemsstater. Derudover vil det for mange medlemsstater ikke være første gang, de skal tage stilling til dette spørgsmål, idet de kan trække på de foranstaltninger, mange af dem allerede har truffet på foranledning af henstillinger fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur angående underretning om frihedsberøvelse. Retsplejereformer, som for nylig er foretaget i visse medlemsstater med henblik på at bringe national lovgivning i overensstemmelse med EMRK-retspraksis, viser, at der kan foretages meget omfattende ændringer på endnu kortere tid.

Ud over den gennemførelsesplan, der ledsager forslaget til direktiv, vil direktivet bestemme, at medlemsstaterne bør rapportere om den effektive gennemførelse af lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger på grundlag af de foreslåede ændrings art. Kommissionen påtænker at gennemføre en særlig empirisk undersøgelse med vægten lagt på indsamling af data tre til fem år efter gennemførelsen af forslaget.