



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.11.2013.
SWD(2013) 481 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća

o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima

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

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća

o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima

1. DEFINICIJA PROBLEMA

1.1. Opći problemi

(1) Nedovoljna zaštita prava na pošteno suđenje djece i ranjivih odraslih osoba na temelju postojećeg međunarodnog i europskog pravnog okvira

Unatoč tome što postoje zajednička načela i minimalni standardi koji proizlaze iz Povelje o temeljnim pravima Europske unije, Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i drugih međunarodnih pravnih instrumenata, prava na pošteno suđenje ranjivih osoba (tj. maloljetne djece i ranjivih odraslih osoba kao što su osobe s mentalnim oštećenjima, fizičkim ili psihološkim problemima¹) u raznim fazama kaznenog postupka trenutačno nisu dovoljno zajamčena u EU-u i stoga možda neće spriječiti povrede članka 6. EKLJP-a.

(2) Nepostojanje sveobuhvatne zaštite djece i ranjivih odraslih osoba mjerama koje su već donesene u skladu sa Stokholmskim programom

Osim toga, mjere u vezi s postupovnim pravima koje su već donesene u EU-u nakon Stokholmskog programa² ne donose dovoljna jamstva kojima bi se osiguralo da ranjive osobe mogu učinkovito ostvarivati svoja prava. Iako su njima predviđena određena jamstva za sve osumnjičene i optužene osobe, ne uzimaju se u obzir posebne potrebe osumnjičenih i optuženih ranjivih osoba koje nastaju u raznim fazama kaznenog postupka (npr. odgovarajući mehanizmi procjene njihove ranjivosti, obavezan pristup odvjetniku, liječnička pomoć, posebno osposobljavanje za djelatnike pravosudnih tijela i za suce itd.). Štoviše, u Stockholmskom programu i povezanom Akcijskom planu Komisije³ izričito je predviđeno donošenje posebne mjere kojom će se osigurati zajednička minimalna pravila za ranjive osobe, uz druge mjere postupovnih prava. Bez takvog instrumenta, zaštita osumnjičenih ili optuženih osoba u kaznenim postupcima ne bi bila potpuna i ne bi se mogli u potpunosti ostvariti ciljevi Stockholmskog programa i Plana o postupovnim pravima⁴.

3) Nedovoljna zaštita djece i ranjivih odraslih osoba utječe na uzajamno povjerenje i otežava nesmetanu primjenu uzajamnog priznavanja

Manjak odgovarajuće zaštite postupovnih jamstava za djecu i ranjive odrasle osobe može dovesti do nedovoljnog uzajamnog povjerenja između pravosudnih tijela i tako otežati pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Budući da je načelo uzajamnog priznavanja temelj područja pravosuđa, nužno je pojačati uzajamno povjerenje u učinkovito funkcioniranje

¹ Ranjive odrasle osobe nisu definirane niti u jednom međunarodnom ili Europskom pravnom instrumentu.

² SL C 115, 4.5.2010., str.1

³ COM(2010) 171 završna verzija, 20.4.2010.

⁴ SL C 295, 4.12.2009., str.1

područja slobode, sigurnosti i pravde. U cilju uspostavljanja klime uzajamnog povjerenja, države članice navele su u Planu o postupovnim pravima mjere koje se smatraju nužnima za ostvarivanje tih minimalnih standarda uzajamnog povjerenja. Predviđene mjere uključuju posebna jamstva za ranjive osobe.

1.2. Obuhvaćena skupina ljudi

Broj djece koja su predmetom kaznenog pravosuđa iznosi oko 1 086 000 u EU-u, odnosno, 12% ukupnog europskog stanovništva u postupku kaznenog pravosuđa. U odnosu na ranjive odrasle osobe, oko 4-8% ukupnog stanovništva u postupku kaznenog pravosuđa moglo bi imati neko oštećenje koje ih sprječava da u potpunosti sudjeluju u kaznenom postupku.

1.3. Reakcija država članica i zainteresiranih strana

Države članice i zainteresirane strane (npr. odvjetničke komore, NVO-ovi, obiteljske udruge) jasno su istakli potrebu za posebnim jamstvima za ranjive osobe (posebno za djecu). U tom kontekstu, naglasili su da nedovoljnu i nepotpunu provedbu međunarodnih standarda te apsolutnu potrebu uspostaviti zajednička minimalna pravila među državama članicama EU-a. O svim se jamstvima iz Ocjene učinka dosta raspravljalo i dobile su veliku potporu, obavezni pristup odvjetniku posebno se smatrao ključnom mjerom. Predloženo je da se posebno razmatraju djeca i ranjive odrasle osobe budući da ne postoji zajednička definicija ranjivih odraslih osoba.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

Postoji potreba za djelovanjem EU-a na temelju sljedeća tri čimbenika:

(1) *Jačanje uzajamnog povjerenja među pravosudnim tijelima*: nedostatak odgovarajuće zaštite djece i ranjivih odraslih osoba danas dovodi do nedovoljnog povjerenja između pravosudnih tijela što negativno utječe na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima s prekograničnom dimenzijom. U Stokholmskom programu je Europsko vijeće pozvalo Komisiju da predloži posebna jamstva za zaštitu ranjivih osoba (koja bi obuhvaćala i djecu i ranjive odrasle osobe).

(2) *Kretanje osoba*: djeca i ranjive osobe mogu biti uključeni u kazneni postupak izvan svoje države članice. Na razini EU-a treba se pozabaviti potrebama takvih osumnjičenih ili optuženih osoba.

(3) *Ograničenja međunarodnih standarda*: EKLJP-om su već utvrđeni standardi poštenog suđenja u cijeloj Europi, ali njegovi provedbenih mehanizmi ne mogu jamčiti dovoljan i dosljedan stupanj usklađenosti u državama potpisnicima, uključujući državama članicama EU-a⁵. Osim toga, zbog neizvršivosti Međunarodnih konvencija o djeci i osobama s invaliditetom, koje je Unija potvrdila, dosljedna primjena takvih standarda u cijelom EU-u ne čini se vjerojatnom.

3. CILJEVI INICIJATIVE EU-A

Ciljevi

⁵ Čak je i unatoč redovnim izvješćima CPT-a vladama država članica u kojima ih se poziva da osiguraju da uhićenim osumnjičenicima u ranoj fazi postupka bude osiguran pristup pravnom savjetu samo mali broj država članica prihvatio sustav obavješćivanja tim sredstvima.

Opći:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bit će zajamčen djelotvoran standard zaštite temeljnih postupovnih prava za ranjive osobe koje su osumnjičene ili optužene u kaznenom postupku. ▪ Jačat će se uzajamno povjerenje i tako olakšati uzajamno priznavanje presuda i sudskih odluka u EU-u te unaprijediti pravosudna suradnja u EU-u.
Posebni:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: Ranjivost osoba osumnjičenih i optuženih u kaznenom postupku prikladno se ocjenjuje na samom početku i za vrijeme trajanja kaznenog postupka. ▪ B: Ranjive osumnjičene ili optužene osobe dobivaju dužnu pomoć u kaznenom postupku i imaju pristup odvjetniku, koji je obavezan i nije ga se moguće odreći, kao prava, kako bi im se omogućilo da razumiju i učinkovito sudjeluju u kaznenom postupku. ▪ C: Ranjive osobe, posebno djeca, imaju niz prikladnih postupovnih jamstava uzimajući u obzir njihove posebne potrebe u svim fazama kaznenog postupka (npr. policijsko ispitivanje, rasprave, pritvor).
Operativni:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Od samog početka kaznenog postupka uspostavljeni su prikladnih mehanizmi procjene ranjivosti djece i ranjivih odraslih osoba počevši od prvog kontakta s policijskim ili pravosudnim tijelima. ▪ B.1: Djeci i ranjivim odraslim osobama tijekom postupka pomoć će roditelji/pravni zastupnici ili odgovarajuća odrasla osoba. ▪ B.2: Djeca i ranjive odrasle osobe imat će koristi od obaveznog pristupa odvjetniku od samog početka kaznenog postupka kako bi im se omogućilo učinkovito sudjelovanje u postupku. ▪ C.1: Djeca i ranjive osobe dobit će odgovarajuća jamstva uzimajući u obzir njihove posebne potrebe u različitim fazama kaznenog postupka (npr. audio i video snimanje razgovora u policiji, pravila o zaštiti privatnosti, ograničenja pritvora prije suđenja).

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Detaljno su razmatrane četiri glavne mogućnosti politike:

Prva mogućnost Status quo	Zadržavanje <i>statusa quo</i>. Ova bi mogućnost značila da se na razini EU-a ne poduzima ništa.
Druga mogućnost Niska razina obveza	Nezakonodavno djelovanje (meko pravo) kojim se podržava zaštita prava ranjivih osoba osumnjičenih ili optuženih u kaznenom postupku putem, primjerice, praćenja i ocjenjivanja postupanja, osposobljavanja i širenja dobre prakse.
Treća mogućnost Srednja razina obveza	Treća mogućnost uključuje minimalna pravila o primjeni pravne stečevine ESLJP-a i važnih vidova mjerodavnih međunarodnih odredbi o postupovnim jamstvima za zaštitu ranjivih osoba osumnjičenih

	ili optuženih u kaznenom postupku.
Četvrta mogućnost Visoka razina obveza	Četvrta mogućnost je najambicioznija mogućnost kojom se propisuju određene mjere izvan mogućnosti 3. u vezi određenih jamstava . Ta bi dodatna jamstva uključivala dubinsku procjenu ranjivosti, opsežniji liječnički pregled (za ranjive odrasle osobe), audio i video snimanje razgovora u policiji, posebno osposobljene suce, pristup obrazovnim i rekreacijskim aktivnostima za vrijeme pritvora.
Treća i četvrta mogućnost mogu biti u obliku Direktive ili Preporuke. Mogu se kombinirati elementi obje mogućnosti. Planirana su odvojena djelovanja u obliku Direktive za djecu i Preporuke za ranjive odrasle osobe .	

5. OCJENA UČINAKA

5.1. Učinkovitost u ostvarenju ciljeva politike

- Prva mogućnost - neodgovarajuća razina zaštite ranjivih osumnjičenih ili optuženih osoba ostala bi ista.
- Druga mogućnost - niski poticaji državama članicama na rješavanje problema, s obzirom na nepostojanje zakonskih odredbi.
- Treća mogućnost - srednji učinak jer će ova mogućnost doprinijeti ostvarenju općih ciljeva mjere(a) koje obuhvaćaju posebna jamstva za djecu i ranjive odrasle osobe.
- Četvrta mogućnost - nameće ambicioznija pravila i „višu“ razinu obveza država članica nego 3. mogućnost u vezi s određenim jamstvima kao što je procjena ranjivosti, liječnički pregled (za ranjive odrasle osobe), razgovori u policiji, sudske rasprave i pritvor. Time će se značajno unaprijediti uzajamno povjerenje i suradnja.

5.2. Utjecaj na temeljna prava

- Prva mogućnost: nema poboljšanja nedovoljne razine zaštite prava na pošteno suđenje ranjivih osoba
- Druga mogućnost: ograničen učinak jer će u velikoj mjeri ovisiti o tome kako će države članice provoditi neobvezujuće smjernice.
- Treća mogućnost: imat će pozitivan utjecaj na temeljna prava: obveza država članica da osiguraju odgovarajuće informacije i pomoć roditelja/pravnih zastupnika ili odgovarajuće odrasle osobe doprinijet će pravu na pošteno suđenje; obavezan pristup odvjetniku imat će značajan utjecaj na prava ranjivih osoba na obranu. Osim toga, određenim jamstvima u vezi s razgovorima s policijom, sudskim raspravama i pritvorom osnažila bi se prava na pošteno suđenje.
- Četvrta mogućnost imat će najveći utjecaj na temeljna prava od sve četiri mogućnosti: dubinskom procjenom ranjivih osoba omogućit će se zadovoljavanje njihovih posebnih potreba; liječničkom pomoći osigurala bi se zaštita osobne cjelovitosti ranjivih osoba; predviđeno je nekoliko posebnih jamstava u vezi s razgovorima s policijom (npr. audio i video snimanje), pritvorom (ograničenje, proporcionalnost) i sudskim raspravama (npr. specijalizirano osposobljavanje sudaca, zaštita pravila privatnosti⁹).

5.3 Utjecaj na nacionalne pravosudne sustave

- Prva mogućnost: razlike između sustava država članica i dalje će postojati ili će se čak povećati.
- Druga mogućnost: sveukupni učinak bit će ograničen jer neobvezujuća priroda ove politike možda neće donijeti značajne rezultate.

- Treća i četvrta mogućnost imat će pozitivan učinak na pravosudne sustave država članica jer bi se njima povećala pravna sigurnost uvođenjem zajednički dogovorenih minimalnih standarda za zaštitu ranjivih osumnjičenih i optuženih osoba u svim državama članicama EU-a. Sve države članice bile bi obavezne uvesti promjene u svoje nacionalne kaznene zakone. Ove će mogućnosti značajno utjecati na pravosudnu suradnju jer će se smanjiti razlike između država članica s obzirom na način na koji se osiguravaju prava ranjivih osumnjičenih i optuženih osoba.

5.4 Financijski i gospodarski učinak

- Prva mogućnost: S ovom mogućnosti nije povezano nikakvo neposredno financijsko opterećenje.
- Druga mogućnost: Financijsko opterećenje koje proizlazi iz ove mogućnosti ovisit će o razini provedbe u državama članicama. Procjenjuje se da će ukupni maksimalni financijski troškovi iznositi oko 20,2 milijuna EUR (osposobljavanje sudaca i policajaca te mogući troškovi studija, radionica itd.)
- Treća mogućnost: Očekuje se da će ukupni troškovi za četiri mogućnosti biti **srednje razine**. Ukupni troškovi iznosi **100,1 milijun EUR (djeca) i najmanje 40,3 milijuna do najviše 72,8 milijuna EUR (ranjive odrasle osobe)**.
- Četvrta mogućnost: Očekuje se da će ukupni troškovi ove mogućnosti biti najveći od sve četiri mogućnosti. Ukupni troškovi iznose **164,2 milijun EUR [182,8 milijun EUR, uključeno osposobljavanje] (djeca) i najmanje 134,4 do 228,9 milijuna EUR [153 milijuna do najviše 247,5 milijuna EUR, uključujući osposobljavanje] (ranjive odrasle osobe)**.

6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI/PREFERIRANA MOGUĆNOST

(1) Djeca

Ocjena je dovela do odabira preferirane mogućnosti za djecu u obliku **Direktive** u kojoj su **kombinirani elementi iz treće i četvrte mogućnosti**.

Tom će se Direktivom osigurati **minimalna jamstva za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima u EU-u**. Ona će biti **pravno obvezujuća** za države članice i, nakon provedbe, povećat će razinu zaštite u EU-u.

Kombinacijom elemenata iz Treće i četvrte mogućnosti uzima se u obzir supsidijarnost i proporcionalnost i ona ima jasnu dodanu vrijednost za EU jačanjem minimalnih standarda utemeljenih na pravnoj stečevini ESLJP-a i međunarodnih standarda u području postupovnih jamstava za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima.

Ukupni troškovi iznose do **136,2 milijuna EUR [154,8 milijuna EUR, uključujući osposobljavanje]**.⁶ To će utjecati na sve države članice, ali u različitoj mjeri. Ukupni troškovi po državi članici:

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 osobe

⁶ Uključujući troškove osposobljavanja

⁷ Troškovi osposobljavanja nisu uključeni.

Budući da je bilo teško utvrditi krovnu definiciju pa tako i područje primjene planirane inicijative te zbog postojanja manjeg broja mjerodavnim međunarodnih standarda i odredbi za ranjive odrasle osobe nije bilo moguće poduzeti pravno obvezujuće djelovanje u vezi sa jamstvima za ranjive odrasle osobe.

Ocjena je dovela do odabira preferirane mogućnosti za djecu u obliku **Preporuke** u kojoj su **kombinirani elementi iz treće i četvrte mogućnosti**.

Kombinacijom elemenata iz Treće i četvrte mogućnosti uzima se u obzir supsidijarnost i proporcionalnost i ona ima jasnu dodanu vrijednost za EU jačanjem minimalnih standarda utemeljenih na pravnoj stečevini ESLJP-a i međunarodnih standarda u području postupovnih jamstava za ranjive odrasle osobe osumnjičene ili optužene u kaznenim postupcima.

Ukupan trošak iznosi **od 70,9 do 133,6 milijuna EUR** [89,5 do 15,2 milijuna s uključenim osposobljavanjem]⁸. To će utjecati na sve države članice u različitoj mjeri. Ukupni troškovi po državi članici (najmanji-najveći):

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.-45.869.⁹

[Ti su troškovi izračunati na temelju pretpostavke da će sve države članice provoditi Preporuku.]

Troškovi ne uključuju moguće uštede uslijed smanjenja trenutnih troškova žalbenih postupaka pri ESLJP-u ili na domaćim sudovima, ponovljenih suđenja, financijskih naknada, obustavljenih progona zbog povrede prava na pošteno suđenje osumnjičenika. Obavezan pristup odvjetniku posebno će dovesti do bolje obrane smanjenjem broja ponovljenih ispitivanja i doprinoseći usklađivanju istraga i rasprava i smanjenju broja mjera pritvora. Dugoročno bi se financijski učinak trebao postupno smanjivati jer bi se postupovna jamstva za ranjive osobe popravila i manje će biti potrebe za korištenjem povreda prava na pošteno suđenje.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Okvir za prenošenje predložene Direktive o djeci u nacionalno zakonodavstvo je 18 dvije godine od stupanja na snagu. U vezi s predloženom Preporukom za ranjive odrasle osobe, Komisija će procijeniti njezinu provedbu najkasnije tri do četiri godine od njezine objave.

Osim toga, Komisija predviđa provedbu posebne empirijske studije s naglaskom na prikupljanje podataka 3-5 godina od primjene svakog instrumenta Plana o postupovnim pravima. U svrhu dobivanja kvantitativnog i kvalitativnog uvida u učinkovitost prijedloga, koristit će se posebni pokazatelji za djecu i ranjive odrasle osobe.

⁸ Uključujući troškove osposobljavanja

⁹ Troškovi osposobljavanja nisu uključeni.