

Bryssel den 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om provisorisk rättshjälp för frihetsberövade misstänkta eller tilltalade och om rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder

{ COM(2013) 824 final }
{ SWD(2013) 476 final }
{ SWD(2013) 499 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om provisorisk rättshjälp för frihetsberövade misstänkta eller tilltalade och om rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder

1. PROBLEMFÖRMULERING

Det **allmänna problem** som behandlas i denna konsekvensanalys har två sidor: a) Skyddet för misstänkta och tilltalades grundläggande rättigheter i EU är otillräckligt och b) det finns ett behov av att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna till följd av bristfälliga normer om rättshjälp.

För närvarande finns det inga EU-rättsliga instrument som föreskriver rätt till rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden. Trots gemensamma standarder på europeisk nivå¹ och det faktum att alla medlemsstater har ett rättshjälpssystem, finns det stora skillnader mellan de olika medlemsstaternas rättshjälpssystem i lagstiftning och praxis. Detta leder till brister i skyddet av rätten till en rättvis rättegång. Den begränsade rätten till rättshjälp i vissa medlemsstater riskerar att undergräva det ömsesidiga förtroendet och det ömsesidiga rättsliga samarbetet på straffprocessens område och att motverka rätten till en rättvis rättegång i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*).

Rätten till rättshjälp är nära knuten till rätten till tillgång till försvarare. För personer som saknar tillräckliga medel samt i vissa särskilda situationer (t.ex. vid frihetsberövande), kan tillgången till en försvarare bli verkningslös om inte staten såväl på ett praktiskt som på ett ekonomiskt plan tillhandahåller rättshjälp för att garantera rättsligt biträde. I det föreslagna EU-direktivet om rätt till tillgång till försvarare², som väntar på ett formellt antagande, föreskrivs en materiell rätt till tillgång till försvarare, men det innehåller inga bestämmelser om vem som betala för försvararen eller sörja för att en sådan kan anlitas. Utan ingripande på EU-nivå för att fastställa gemensamma miniminormer för rättshjälp, finns det en risk för att den rätt till tillgång till försvarare som föreskrivs i direktivet inte kan utövas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Avsaknaden av adekvata normer om rättshjälp påverkar det ömsesidiga förtroendet mellan rättsliga myndigheter och undergräver det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Detta är till skada för det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden och det rättsliga samarbetet i övrigt mellan medlemsstaterna och undergräver förtroendet för gränsöverskridande instrument. Om de rättsliga myndigheterna tvivlar på att rätten till en rättvis rättegång respekteras i en annan jurisdiktion och anser att en misstänkt eller tilltalad riskerar att inte få tillgång till juridisk biträde på grund av bristfällig rättshjälp, kan

¹ Artikel 47 i stadgan och artikel 6.3 c i Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallas *Europakonventionen*).

² KOM(2011) 326 slutlig, 8.6.2011.

framställningar om rättsligt samarbete från den jurisdiktionen komma att avslås. Eftersom principen om ömsesidigt erkännande är en hörnsten på området rättvisa, är det nödvändigt att stärka det ömsesidiga förtroendet för dess effektivitet.

Det **konkreta problem** som tas upp här är att det finns brister när det gäller tillgången till effektiv rättshjälp för misstänkta eller tilltalade i EU, vilket är till skada för det ömsesidiga förtroendet och ett väl fungerande system för ömsesidigt erkännande. Det finns två underliggande orsaker till detta problem:

- Möjligheterna att få tillgång till rättshjälp i förfaranden inom ramen för en europeisk arresteringsorder i medlemsstaterna är otillräckliga.
- Rättsligt biträde via rättshjälpssystemet är inte alltid tillgängligt i tidiga skeden av förfarandena, särskilt innan ett beslut om rättshjälp har fattats, även om rätten till tillgång till försvarare gäller från den tidpunkt då den berörda personen delges misstanke om brott.

Dessutom finns det två ytterligare problem som också har potential att undergräva det ömsesidiga förtroendet:

- Kriterierna för att få rättshjälp är alltför restriktiva.
- Det rättsliga bistånd som tillhandahålls via rättshjälpssystemen uppvisar brister när det gäller kvalitet och effektivitet.

Första orsaken – Rättshjälp i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder: Direktivet om rätt till tillgång till försvarare kommer att ge rätt till juridiskt biträde i både den utfärdande och den verkställande medlemsstaten vid förfaranden för överlämnande inom ramen för en europeisk arresteringsorder (*dual representation*)³. När en person grips med stöd av en europeisk arresteringsorder har han eller hon rätt att få tillgång till en försvarare i den *verkställande* medlemsstaten med avseende på utlämningsförfarandena samt rätt att utse en andra försvarare i den medlemsstat som *utfärdade* arresteringsordern som ska sköta förbindelserna med försvararen i den verkställande medlemsstaten. Direktivet föreskriver dock inte att sådant rättsligt biträde ska omfattas av rättshjälp. För närvarande beviljar ingen av medlemsstater rättshjälp för en försvarare i den utfärdande medlemsstaten. Det faktum att rätten till rättshjälp fortfarande regleras uteslutande av den nationella lagstiftningen i de verkställande och utfärdande medlemsstaterna, trots att direktivet fastställer en rätt till tillgång till försvarare, kommer att försvåra ett effektivt utövande och en konsekvent tillämpning av denna rättighet. Detta kan påverka den tilltalades rättigheter i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, leda till förseningar och extra kostnader och i slutändan undergräva det ömsesidiga förtroende som krävs för att den europeiska arresteringsordern ska kunna fungera på ett smidigt sätt.

Andra orsaken – Tidsperspektivet: Det är av största vikt att få tillgång till en advokat så tidigt som möjligt i utredningsfasen av förfarandena för att skydda den misstänktes rätt till en rättvis rättegång samt för att säkerställa kvaliteten på bevis och skyddet mot hot och dålig behandling. Direktivet om rätt till tillgång till försvarare garanterar rättsligt biträde från den tidpunkt då behöriga myndigheter uppmärksammar en person på att han eller hon är misstänkt eller anklagad för ett brott –, men det garanterar inte att sådant biträde omfattas av rättshjälp. Ett antal medlemsstater saknar ett fungerande statligt sanktionerat system för att se till att det finns effektiv och kostnadsfri tillgång till försvarare i de tidigaste skedena av förfarandena,

³ Förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder är inte i sig betraktas som "straffrättsliga förfaranden" och omfattas inte av Europakonventionen.

särskilt för personer är frihetsberövade. Dessa brister, som har varit allmänt erkända av berörda aktörer⁴, undergräver på ett allvarligt sätt kärnan i rätten till tillgång till försvarare.

Tredje orsaken – Vad krävs för att vara berättigad: I enlighet med stadgan och Europakonventionen får medlemsstaterna använda två villkor för att fastställa om en person har rätt till kostnadsfri rättshjälp, nämligen att vederbörande saknar tillräckliga medel (behovsprövning), och att det ligger i rättvisans intresse att bevilja rättshjälp (rimlighetsprövning)⁵. Det finns stora skillnader i hur prövningen av rätten till rättshjälp utförs i medlemsstaterna. Det finns också stora skillnader i hur kriterierna ”behov” och ”rimlighet” uppfattas. Restriktiva kriterier kan leda till att många misstänkta eller tilltalade som saknar tillräckliga medel inte beviljas rättshjälp, även om det ligger i rättvisans intresse. Följaktligen kan deras rätt till försvar inte garanteras ordentligt.

Fjärde orsaken – Kvalitet: Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad *Europadomstolen*) har konstaterat att statens skyldighet att tillhandahålla kostnadsfri rättshjälp inte kan anses uppfylld enbart genom förordnande av en offentlig försvarare. Det finns en skyldighet att se till att det rättsliga biträde som tillhandahålls av offentliga försvarare är till praktisk nytta och effektivt, samt av en viss kvalitet⁶. Kvaliteten på det biträde som tillhandahålls genom rättshjälpssystemet kan säkerställas genom 1) krav på meriter och ackreditering, (2) fortbildning av advokater och (3) övervakning av arbete som utförs på grundval av rättshjälp. I många medlemsstater utförs endast begränsad eller nästan ingen kvalitetssäkring.

Vem påverkas av åtgärderna? Potentiellt påverkas alla misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden i EU. Omkring 10 miljoner straffrättsliga förfaranden genomförs i EU varje år, men det finns inga uppgifter om antalet förfaranden där en misstänkt eller tilltalad har nekats rättshjälp. Åtgärderna berör även advokater som tillhandahåller eller som skulle kunna tillhandahålla rättsligt biträde inom ramen för rättshjälpssystemet.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Det finns ett behov av EU-åtgärder på grundval av följande tre faktorer:

- (1) Problemet har en gränsöverskridande dimension. Om vissa medlemsstater inte respekterar den processuella rättigheten att få tillgång till rättshjälp, skapar detta problem för andra medlemsstater⁷.
- (2) EU-medborgare kan vara inblandade i brottmål utanför sin egen medlemsstat, och behoven hos dessa misstänkta eller tilltalade måste tillvaratas på EU-nivå.

⁴ Se t.ex. Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Se även FTI-rapporten *Defence Rights in the EU*, oktober 2012, punkterna 71–73, där man rapporterade ett stort antal problem med jouradvokatsystemen i medlemsstaterna, samt den nya rapporten från Justicia, s. 46. Konferensrapport från rättshjälpkonferensen i Warszawa. Se även *Improving pre-trial Justice*, s. 38, Open Society Institute Sofia 2008, *Report on Civic monitoring of police stations* (avseende Bulgarien).

⁵ Europakonventionen och stadgan föreskriver en kumulativ behovs- och rimlighetsprövning, och kriterierna enligt båda dessa ska vara uppfyllda för att rättshjälp ska beviljas. Det godtas alltså att det finns situationer där en misstänkt med otillräckliga medel inte uppfyller kriterierna för rättshjälp, till exempel därför att målet inte är tillräckligt komplext eller därför att den påföljd som kan komma i fråga inte anses tillräckligt sträng.

⁶ Pavlenko mot Ryssland, ansökan nr 42371/02, dom av den 4 oktober 2010, punkt 99.

⁷ Om exempelvis en rättslig myndighet anmodas att verkställa ett domstolsavgörande från en annan medlemsstat där standarden på rättshjälp är otillräcklig, kan den antingen vägra att göra detta, eller se sig föranledd att begära ytterligare information, vilket leder till förseningar i verkställigheten.

- (3) Europakonventionen innehåller redan idag europeiska normer om en rättvis rättegång, men dess genomförandemekanismer garanterar inte en tillräcklig och enhetlig skyddsnivå eller att signatärstaterna, däribland EU:s medlemsstater, verkligen följer normerna.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

Alla åtgärder rörande rättshjälp som vidtas på EU-nivå bör uppfylla följande allmänna, konkreta och operationella mål, som har utformats med hänsyn till de allmänna och specifika problem som tas upp ovan.

Allmänna mål:	<ul style="list-style-type: none"> • Garantera EU-medborgarna en effektiv och hög standard på skyddet av grundläggande rättigheter i straffrättsliga förfaranden. • Stärka det ömsesidiga förtroendet, och därigenom underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och andra rättsliga avgöranden i EU och förbättra det rättsliga samarbetet i EU.
Konkreta mål:	<ul style="list-style-type: none"> • Se till att misstänkta eller tilltalade har tillgång till och beviljas lämplig rättshjälp under hela det straffrättsliga förfarandet, på en nivå som leder till ökat ömsesidigt förtroende. • Se till att rätten till tillgång till försvarare, som fastställs i direktivet om rätt till tillgång till försvarare för misstänkta och tilltalade och personer som är föremål för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, får verkan genom säkerställande av rättshjälp.
Operationella mål:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Säkerställa att rättshjälp finns tillgänglig för personer som är föremål för en europeisk arresteringsorder. 2) Säkerställa att rättsligt biträde inom ramen för rättshjälpssystemet (<i>emergency defence</i>) finns att tillgå under de inledande skedena av förfarandena. 3) Garantera effektiv tillgång till rättshjälp för misstänkta och tilltalade som saknar tillräckliga medel (behovsprövning) i fall där det ligger i rättvisans intresse att ge effektiv tillgång till rättslig prövning (rimlighetsprövning), 4) Säkerställa att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att förbättra kvaliteten på rättsligt bistånd som tillhandahålls inom ramen för rättshjälpssystemet.

4. ÅTGÄRDSALTERNATIV

Fyra åtgärdsalternativ togs under närmare övervägande:

Alternativ 1 – Status quo	Bibehållande av status quo. Ingen åtgärd på EU-nivå.
Alternativ 2 – Få obligatoriska inslag	Andra åtgärder än bindande lagstiftning. Åtgärder för kapacitetssuppleering, informationskampanjer, utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna (inrättande av en expertgrupp för att sammanställa bästa praxis i riktlinjer till rättstillämparna).
Alternativ 3 –	Rättsligt instrument: underalternativ 3a i form av en rekommendation,

<p>En del obligatoriska inslag</p>	<p>underalternativ 3b i form av ett direktiv, eller en kombination av båda: dels fastställa kvalitativa miniminormer i enlighet med Europakonventionen och stadgan, dels införa åtgärder för att öka förutsebarheten och höja de nationella standarderna. Det rättsliga instrumentet bör särskilt innehålla bestämmelser som säkerställer att misstänkta och tilltalade kan komma i åtnjutande av rättshjälp i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder och under de första skedena av straffrättsliga förfaranden. Det skulle däremot inte bli fråga om några detaljerade normativa åtgärder, vilket ger medlemsstaternas handlingsfrihet vid genomförandet. Dessa två underalternativ kan kombineras genom att man låter vissa inslag omfattas av en bindande rättsakt, medan andra införs i ett icke-bindande instrument.</p>
<p>Alternativ 4 – En stor andel obligatoriska inslag</p>	<p>Rättsligt instrument: Ett direktiv som innehåller detaljerade och harmoniserade minimikriterier för tillgång till rättshjälp och rättshjälpens kvalitet, och som i viss utsträckning går utöver kvalitetsnormerna i Europakonventionen.</p>

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Effektivitet när det gäller att uppnå målen

- **Alternativ 1:** Den otillräckliga tillgången till rättshjälp skulle ligga kvar på samma nivå eller förvärras.
- **Alternativ 2:** Låga incitament för medlemsstaterna att förbättra tillgången till rättshjälp, eftersom det saknas lagstiftningsåtgärder.
- **Alternativ 3a – Rekommendation:** Viss inverkan, eftersom detta alternativ kommer att bidra till att uppnå de allmänna målen. Med tanke på instrumentets icke-bindande karaktär finns det en risk för att alternativet inte skulle få några påtagliga effekter, eftersom det kanske inte tillämpas fullt ut av alla medlemsstater.
- **Alternativ 3b – Direktiv:** Detta alternativ kommer få stor inverkan och medföra markanta förbättringar tack vare rättsligt bindande och verkställbara gemensamma miniminormer om rättshjälp.
- **Alternativ 4:** Detta alternativ har förutsättningar att ge ett mycket stort genomslag, eftersom det skulle ha de fördelar som följer med ett lagstiftningsinstrument (bindande karaktär, stora möjligheter att påverka genomförandet) och ha en betydande positiv inverkan på förverkligandet av det politiska målet, men det lägger en stor börda på medlemsstaterna. Det kommer att bidra till påtagliga förbättringar av det ömsesidiga förtroendet och samarbetet.

5.2. Inverkan på grundläggande rättigheter

- **Alternativ 1:** Inga effekter eftersom tillgången till rättshjälp fortsätter att omfattas av skydd på medlemsstatsnivå, genom Europakonventionen och stadgan, och de nuvarande problemen med begränsat skydd skulle fortbestå.
- **Alternativ 2:** Låg inverkan, eftersom förstärkningen av rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar kommer att vara beroende av hur medlemsstaterna följer bästa praxis och riktlinjer, hur informationen om rättshjälp sprids och hur utbildningen genomförs.
- **Alternativ 3a – Rekommendation:** Positiv men låg till medelhög inverkan på de grundläggande rättigheterna, beroende på medlemsstaternas genomförande. Vissa förbättringar kan förväntas vad gäller rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar, men avsaknaden av en metod för att säkerställa genomförandet kan medföra att effekterna blir ytterst begränsade.

- **Alternativ 3b** – Direktiv: Stor inverkan, eftersom detta alternativ skulle ge samma positiva effekter som alternativ 3a, men grunda sig på en rättsligt bindande åtgärd.
- **Alternativ 4:** Betydande positiv inverkan på de grundläggande rättigheterna för misstänkta och tilltalade.

5.3. Sociala effekter

- **Alternativ 1:** Inga.
- **Alternativ 2:** Positiv men begränsad inverkan genom ökad medvetenhet om problemen, kapacitetsuppbyggnad och fortbildning.
- **Alternativ 3a** – Rekommendation: Beroende på om medlemsstaterna genomför rekommendationen på rätt sätt kommer detta alternativ att ge positiva sociala verkningar (t.ex. likvärdig tillgång till rättvisa genom att säkerställa rättsligt biträde inom ramen för rättshjälpsystemen och bättre kvalitet på tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa system).
- **Alternativ 3b** – Direktiv: Stor inverkan, eftersom detta alternativ skulle ge samma positiva effekter som alternativ 3a, men genom en rättsligt bindande åtgärd.
- **Alternativ 4:** Stor social inverkan, eftersom tillgången till rättshjälp kommer att öka och därmed även förutsättningarna till en rättvis rättegång misstänkta och tilltalade som saknar möjlighet att betala för rättsligt biträde.

5.4. Konsekvenser för de nationella rättssystemen

- **Alternativ 1:** Ingen inverkan – de nationella systemen kan utvecklas i riktning mot mer konvergens under inflytande av Europadomstolens rättspraxis, men inte på kort till medellång sikt.
- **Alternativ 2:** De övergripande verkningarna kommer att bli begränsade, eftersom åtgärderna inte är bindande och inte direkt syftar till att uppnå gemensamma miniminormer inom hela EU.
- **Alternativ 3a** – Rekommendation: På grund av den icke-bindande karaktären är det svårt att förutse verkningarna, som är beroende av medlemsstaternas vilja att följa rekommendationen. Korrekt genomfört skulle detta alternativ kräva ändringar av systemen i de medlemsstater som för närvarande har låga standarder när det gäller rättshjälp.
- **Alternativ 3b** – Direktiv: Medelhög inverkan, eftersom detta alternativ skulle kräva lagstiftningsreformer i flera medlemsstater, men ger utrymme för viss flexibilitet genom allmänt hållna skyldigheter.
- **Alternativ 4:** Störst effekt på de nationella rättssystemen, eftersom domstolarna skulle ha alla nödvändiga verktyg för att kunna säkra en hög nivå på rätten till rättshjälp. Det skulle behövas betydande lagstiftningsreformer med avseende på alla medlemsstaters rättshjälpsystem för att genomföra detta instrument.

5.5. Finansiella och ekonomiska konsekvenser

- **Alternativ 1:** Det finns inga omedelbara ekonomiska bördor förknippade med detta alternativ.
- **Alternativ 2:** Kostnaderna för detta alternativ kommer att vara begränsade och bäras av både medlemsstaterna och EU. De maximala kostnaderna beräknas totalt till omkring **23 miljoner euro**.
- **Alternativ 3a** – Rekommendation: Om medlemsstaterna följer rekommendationen blir kostnaderna desamma som för alternativ 3b.
- **Alternativ 3b** – Direktiv: Totalkostnaderna förväntas vara **medelhöga** i en jämförelse mellan de fyra olika alternativen, och kommer till största delen att bäras av offentliga

förvaltningar på lokal och nationell nivå. De totala kostnaderna uppskattas till **247–382 miljoner euro**. I detta ingår kostnaderna för följande åtgärder:

- Rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder: **0,13–0,24 miljoner euro (hela EU/år)**
 - System för brådskande rättsligt biträde (*emergency defence*): **52–81 miljoner euro (hela EU/år)**
 - Gemensamma minimikriterier för berättigande till rättshjälp: **181–287 miljoner euro (hela EU/år)**
 - Kvalitetskontroll: **13,4 miljoner euro (hela EU/år)**
- **Alternativ 4:** Alternativ 4 förväntas ge de **högsta** kostnaderna av de fyra alternativen. Kostnaderna kommer till största delen att bäras av offentliga förvaltningar på lokal och nationell nivå. De totala kostnaderna uppskattas till **1 594–1 716 miljoner euro**. I detta ingår kostnaderna för följande åtgärder:
 - Rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder: **0,8–1,1 miljoner euro (hela EU/år)**
 - System för brådskande rättsligt biträde (*emergency defence*): **180–210 miljoner euro (hela EU/år)**
 - Gemensamma minimikriterier för berättigande till rättshjälp: **1,4 miljarder euro** (plus 92 miljoner euro för obligatorisk rättshjälp för barn) **(hela EU/år)**
 - Kvalitetskontroll: **13,4 miljoner euro (hela EU/år)**

När det gäller alternativ 3 och 4 tar beräkningen inte hänsyn till eventuella kostnadsbesparingar till följd av en sänkning av de nuvarande kostnaderna för överklaganden till Europadomstolen och nationella domstolar, ansökningar om resning och förfaranden som avbryts på grund av otillräcklig rättslig representation.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN OCH BÄSTA ALTERNATIV

Det finns inget alternativ som föredras framför övriga.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Om det föredragna alternativet är lagstiftningsåtgärder i form av ett direktiv, kommer tidsfristen för medlemsstaternas införlivande av direktivet att vara 18 månader från dagen för dess ikraftträdande. Medlemsstaterna bör uppmanas att samla in tillförlitliga uppgifter för att bistå i denna process, eftersom det för närvarande råder brist på sådana uppgifter. Om det föredragna alternativet är åtgärder i form av en rekommendation, kommer kommissionen att utvärdera genomförandet av denna inom fyra år från offentliggörandet.

Dessutom planerar kommissionen att genomföra en särskild empirisk undersökning med tonvikt på insamling av uppgifter 3–5 år in på tillämpningen av varje rättsakt i färdplanen om processuella rättigheter. I syfte att få en djupgående kvantitativ och kvalitativ förståelse för hur effektiva förslagen är kommer särskilda indikatorer för rättshjälp att användas.