



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till åtgärder

**om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid
rättegång i straffrättsliga förfaranden**

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till åtgärder

om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegång i straffrättsliga förfaranden

1. PROBLEMFORMULERING

Allmänna problem:

1. Det finns ett otillräckligt skydd för misstänkta och tilltalade personers grundläggande rättigheter till följd av ett otillräckligt skydd för principen om oskuldspresumtion i EU. Förekomsten av gemensamma miniminormer i artikel 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) och artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad *Europakonventionen*) verkar inte vara tillräckligt för att skydda denna princip i praktiken. Rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad *Europadomstolen*) visar att denna princip stadigt och upprepade gånger har överträtts. Oskuldspresumtionen är en övergripande princip som kompletterar andra processuella rättigheter, inbegripet de som redan behandlas i unionslagstiftningen. Det övergripande målet är att garantera rätten till en rättvis rättegång i brottmål. Det finns ingen sådan rättvis rättegång om oskuldspresumtionen inte iakttas.
2. Otillräckligt skydd för grundläggande rättigheter leder till ett otillräckligt ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna när det gäller kvaliteten på deras respektive rättssystem. Detta hindrar att ömsesidigt erkännande av domar och rättsligt samarbete fungerar väl.

Särskilda problem:

1. Otillräckligt skydd mot **offentliga uttalanden om skuld av brottsbekämpande och rättsliga myndigheter** före fällande dom. Myndigheter hänvisar ibland till misstänkta eller tilltalade, i uttalanden eller i officiella beslut, som om de vore skyldiga till ett brott innan en domstol meddelat ett slutligt avgörande.
2. Otillräckligt skydd för principen att **bevisbördan åvilar åklagaren och att alla tvivel om skuld bör vara till de misstänkta och tilltalades fördel**, särskilt, **otillräckligt skydd i praktiken i fall där bevisbördan går över till försvaret**.
3. **Otillräckligt skydd för rätten att inte vittna mot sig själv, inbegripet rätten att inte samarbeta och rätten att tåga**. Rättssystemen i vissa medlemsstater medger att ett utövande av rätten att inte vittna mot sig själv, rätten att inte samarbeta och rätten att tåga kan användas som bevis mot en misstänkt eller tilltalad; det finns ofta inga effektiva och avskräckande rättsmedel om rättigheterna överträds.

4. Otillräckligt skydd för **rätten att närvara vid rättegång**¹ – domar och beslut som kan leda till frihetsberövande kräver att den tilltalade är närvarande. Inte alla medlemsstater har lämpliga rättsmedel vid överträdelser.

Berörd grupp av människor

Potentiellt kan alla misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden i EU påverkas. Omkring 10 miljoner straffrättsliga förfaranden äger rum i EU varje år. Tio medlemsstater konstaterades av Europadomstolen ha åsidosatt oskuldspresumtionen mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2012, i sammanlagt 26 mål.

Varför behövs offentliga åtgärder?

Det nuvarande otillräckliga skyddet av vissa aspekter av oskuldspresumtionen påverkar det ömsesidiga förtroendet mellan rättsliga myndigheter – och därmed ett väl fungerande europeiskt rättsligt område. Europadomstolens principer och mekanismer har inte lett till ett tillräckligt skydd i praktiken, vilket framgår av Europadomstolens rättspraxis. Ytterligare förändringar på grundval av den befintliga rättsliga ramen är osannolika inom den närmaste framtiden.

Om EU vidtar lagstiftningsåtgärder, kommer hela spektrumet av EU:s prövningsmöjligheter enligt fördraget att finnas tillgängliga för att säkerställa att medlemsstaterna iakttar den rätt att presumeras oskyldig som ingår i EU-lagstiftningen. Vissa ändringar i vissa medlemsstaters lagstiftning anses nödvändiga, dock med full respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Stärka det ömsesidiga förtroendet mellan rättsliga myndigheter: Det är just på grund av dess betydelse för att det europeiska straffrättsliga området ska fungera väl som Europeiska rådet i Stockholmsprogrammet² uppmanade kommissionen att ta upp frågan om oskuldspresumtionen.

Personers rörlighet: Personer som är föremål för straffrättsliga förfaranden utanför hemlandet bör kunna lita på att de skyddas av en europeisk allmän rätt att presumeras oskyldiga. Stadgan innehåller en sådan rätt. Den kan dock endast åberopas i ett enskilt mål om saken rör medlemsstatens tillämpning av EU-lagstiftningen.

Europadomstolens begränsningar: Europadomstolen kan inte ensam säkerställa ett lämpligt skydd. Vissa aspekter av oskuldspresumtionen har inte varit föremål för bedömning av Europadomstolen nyligen eller utförligt (t.ex. de exakta följderna av en överträdelse och rättsmedel vid en överträdelse). Prövningsförfarandet vid Europadomstolen är inte tillfredsställande eftersom prövningen sker i efterhand, efter det att alla interna rättsmedel har uttömts, och det finns en betydande eftersläpning i handläggningen av mål.

3. MÅLEN MED EU:S INITIATIV

De **allmänna målen** är följande:

- (1) Att garantera en hög nivå av skydd för grundläggande processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden.
- (2) Att öka det ömsesidiga förtroendet och därigenom förbättra det rättsliga samarbetet.

¹ Utom i vissa väl definierade undantagsfall (**utevarodomar**).

² EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

De **specifika målen** är att se till följande:

- (1) Att misstänkta eller tilltalade presumeras vara oskyldiga under hela det straffrättsliga förfarandet till dess att deras skuld har fastställts enligt lag, och behandlas som sådana av medlemsstaternas rättsliga myndigheter.
- (2) Att myndigheter som arbetar med rättsligt samarbete och som deltar i verkställigheten av en straffrättslig påföljd, en utredningsåtgärd eller en europeisk arresteringsorder som utfärdats i en annan medlemsstat är övertygade om att det beslut som ligger till grund för åtgärden har fattats i ursprungsmedlemsstaten med full respekt för oskuldspresumptionen.

De **operativa målen** är att se till följande:

- (1) Att inga misstänkta eller tilltalade utpekas som skyldiga av rättsliga myndigheter före ett slutligt avgörande.
- (2) Att bevisbördan avseende en misstänkts eller tilltalads skuld åvilar åklagaren och att alla tvivel ska vara till den misstänktes eller tilltalades fördel.
- (3) Att misstänkta och tilltalade rätt att inte vittna mot sig själva, inbegripet rätten att inte samarbeta och rätten att tåga, skyddas på lämpligt sätt i alla skeden av förfarandet.
- (4) Att domen meddelas i den tilltalades närvaro, utom i särskilda fall (utevarodomar).

4. HANDLINGSALTERNATIV

Fyra alternativ har övervägts:

- (1) Alternativ 1 – bibehållande av *status quo* – inga åtgärder på EU-nivå.
- (2) Alternativ 2 – andra åtgärder än lagstiftning: utarbetande av riktlinjer och utbildning om bästa praxis, informationsutbyte om tänkbar bästa praxis och förbättrad övervakning.
- (3) Alternativ 3 – två lagstiftningsalternativ:
 - (a) Alternativ 3a) – **direktiv** om fastställande av minimiregler som bekräftar Europadomstolens praxis vad gäller vart och ett av de särskilda problemen och fastställande av lämpliga effektiva rättsmedel vid överträdelser.
 - (b) Alternativ 3b) – **direktiv** som enligt alternativ 3a), men om fastställande av minimiregler som ger en högre skyddsnivå än Europadomstolens praxis (förutom vad gäller rättsliga myndigheters uttalanden om skuld, där det inte finns möjlighet att gå utöver Europadomstolens princip) genom att begränsa eller till och med utesluta möjligheten att göra undantag från de allmänna principerna.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Effektivitet när det gäller att uppnå målen

- (1) Alternativ 1 – skyddsnivån skulle förbli densamma, ingen förbättring av det ömsesidiga förtroendet.
- (2) Alternativ 2 – låga incitament för medlemsstaterna att lösa problem, med hänsyn till avsaknaden av lagbestämmelser.
- (3) Alternativ 3a) och 3b):

- (a) Förbättrat ömsesidigt förtroende genom gemensamma miniminormer; mindre förseningar i det rättsliga samarbetet samt minskade kostnader för sådana förseningar, avbrutna förfaranden, förnyade rättegångar och överklaganden; i alternativ 3b) skulle det ömsesidiga förtroendet stärkas ytterligare.
- (b) I motsats till alternativet med andra åtgärder än lagstiftning och alternativet med bibehållande av *status quo* blir det möjligt att se till att lagstiftningsalternativet faktiskt genomförs.
- (c) Misstänkta och tilltalade omfattas av miniminormer för oskuldspresumtionen och skulle åtnjuta lämpliga rättsmedel; i alternativ 3b) skulle misstänkta och tilltalade omfattas av högre miniminormer.
- (d) Effektiv mekanism för talan mot medlemsstater vid överträdelser.
- (e) Färre felaktiga domar, vilket inte endast förbättrar den allmänna uppfattningen om rättsväsendet hos misstänkta, tilltalade, brottsoffer, rättsliga myndigheter, försvarsadvokater och allmänheten, utan även minskar de kostnader som uppstår för medlemsstaterna till följd av ett otillräckligt skydd av denna rättighet (kostnader för interna överklagandeförfaranden).

5.2. Sociala konsekvenser och grundläggande rättigheter

- (1) Alternativ 1 – ingen förbättring.
- (2) Alternativ 2 – troligtvis endast varierande förbättringar mellan medlemsstaterna med hänsyn till avsaknaden av en metod för att kontrollera att åtgärderna faktiskt genomförs.
- (3) Alternativ 3a) och 3b):
 - (a) Ökat skydd för de grundläggande rättigheterna för misstänkta eller tilltalade genom förtydligande av artikel 48 i stadgan.
 - (b) Gradvis kulturförändring hos åklagarmyndigheter och andra rättsliga myndigheter rörande respekten för rätten att presumeras oskyldig.
 - (c) Eventuellt åsidosätts principerna om proportionalitet och subsidiaritet om alla aspekter av alternativ 3a) och 3b) införs.
 - (d) Det innebär en risk att kodifiera Europadomstolens rättspraxis, som är under ständig utveckling, genom ett bindande lagstiftningsinstrument på EU-nivå. Om rättspraxis utvecklas mot ett starkare skydd skulle ett bindande direktiv som fastställer den nuvarande skyddsnivån bli inaktuellt.
 - (e) När det gäller alternativ 3b) skulle en negativ effekt på rättskipningen kunna uppstå eftersom enskilda personers rättigheter skulle stärkas i en utsträckning som i slutändan skulle kunna skada effektiviteten i utredningar och lagföring.

5.3. Inverkan på medlemsstaternas rättssystem

- (1) Alternativ 1 – skillnaderna mellan medlemsstaternas system skulle kvarstå, eftersom dessa system skulle fortsätta att utvecklas efter strikt nationella linjer.
- (2) Alternativ 2 – begränsad – inga lagstiftningsreformer kan förutses, eftersom de kommer att vara beroende av de nationella lagstiftarnas goda vilja.
- (3) Alternativ 3a) och 3b): Flera medlemsstater skulle bli tvungna att ändra sin lagstiftning beroende på det specifika problemet.

5.4. Finansiella och ekonomiska konsekvenser³

- (1) Alternativ 1 – Ingen omedelbar finansiell börda, men inte heller någon minskning av de nuvarande kostnaderna för förfaranden vid Europadomstolen, inhemska överklaganden, förnyade rättegångar och ekonomisk ersättning på grund av åsidosättande av misstänkta rätt att presumeras oskyldiga.
- (2) Alternativ 2 – Kostnader för seminarier, utbildning och utbyte av bästa praxis beräknas uppgå till mindre än **8 miljoner euro per år för var och en av aspekterna** av oskuldspresumtionen, bortsett från utarbetandet av riktlinjer (engångskostnad på 47 520 euro). Om åtgärderna införs för alla fyra aspekterna, skulle en hög nivå av synergieffekter minska de totala kostnaderna.
- (3) Alternativ 3a) – På lång sikt bör de finansiella konsekvenser som anges nedan gradvis minska, allteftersom rättigheten skulle respekteras i allt högre grad, vilket skulle innebära en minskad användning av rättsmedel. Utbildningskostnader för försvarsadvokater, polis och domstolstjänstemän skulle kunna uppstå. De uppskattade kostnaderna nedan är per år och för alla medlemsstater samlat.
 - (a) Inga offentliga uttalanden om skuld – kostnader för ett ytterligare rättsmedel (ny rättegång) för alla medlemsstater utom AT, FI, LT, PL och SE: 240 000 euro. Inga betydande kostnader för andra specifika rättsmedel (avsättande av domare, rätt till skadestånd).
 - (b) Bevisbördan åvilar åklagaren / alla tvivel om skuld är till den tilltalades fördel – kostnader för ett ytterligare rättsmedel (ny rättegång) för alla medlemsstater utom AT, FR och UK: mellan 92 000 and 920 000 euro.
 - (c) Rätt att inte vittna mot sig själv, inbegripet rätt att inte samarbeta och rätt att tåga – om ytterligare rättsmedel är ny rättegång (för närvarande tillgängligt i endast AT, FI, FR och HU): mellan 98 000 and 980 000 euro, om ytterligare rättsföljd är att bevisning som erhållits i strid med denna rättighet inte är tillåtlig inför domstol skulle kostnaderna omfatta en ökning av lagföringsverksamhet i BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL och SE (uppskattat till mellan 7 500 och 75 000 euro).
 - (d) Rätt att närvara vid rättegång – kostnader för ytterligare rättsmedel (ny rättegång) för BE, BG, HU och LV: 523 000 euro.
- (4) Alternativ 3b)
 - (a) Inga offentliga uttalanden om skuld – samma som alternativ 3a).
 - (b) Bevisbördan åvilar åklagaren / alla tvivel om skuld är till den tilltalades fördel – ökning av lagföringsverksamhet i de medlemsstater där bevisbördan för närvarande kan vändas (eftersom dessa fall skulle vara begränsade enligt alternativ 3b) i BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE och UK). I det sannolika scenariot uppskattas kostnaderna till 2,9 miljoner euro.
 - (c) Rätt att inte vittna mot sig själv, rätt att inte samarbeta och rätt att tåga – ökning av lagföringsverksamhet i de medlemsstater där denna rätt inte är absolut (detta system skulle avskaffas enligt alternativ 3b) i BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL och SE). I det sannolika scenariot uppskattas kostnaderna till 27 miljoner euro.

³ Avseende alternativ 3a) och 3b) beräknas det uppstå en extrakostnad på **1,3 miljoner euro** per år till följd av det övervakningssystem som ska genomföras i medlemsstaterna så att de kan uppfylla sina rapporteringsskyldigheter och samla in relevanta uppgifter.

- (d) Rätt att närvara vid rättegång – kostnader skulle medföra behov av ytterligare medel till polisen för att se till att en misstänkt eller tilltalad fysiskt förs till rätten (i stället för att dömas i sin utevaro som enligt gällande lagstiftning) i alla medlemsstater utom CY, IE och DE. Besparingarna skulle omfatta kostnader för alla möjliga nya rättegångar (om alla personer ska vara närvarande vid rättegången behövs inte något rättsmedel för utevarodomar). Den totala kostnaden uppskattas till mellan 5,5 miljoner euro och 22 miljoner euro.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN / ALTERNATIV SOM FÖREDRAS

Det alternativ som föredras är en kombination av **delar av alternativen 2, 3a) och 3b)**. Det **respekterar fullt ut subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna** genom att föreslå en **differentierad nivå av EU-åtgärder** för varje aspekt av oskuldspresumtionen, beroende på olika faktorer: i) Påverkan på den smidiga funktionen av instrument för ömsesidigt erkännande: särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de aspekter som skapar konkreta och materiella rättigheter för medborgarna, snarare än generella straffprocessrättsliga principer, ii) starkare EU-ingripande krävs för aspekter som inte skyddas adekvat av nationell lagstiftning och där problemen går utöver den praktiska tillämpningen av denna lagstiftning, och iii) starkare EU-ingripande behövs för aspekter där Europadomstolens praxis inte tillhandahåller normer som är tillräckligt stränga i ett gemensamt straffrättsligt område.

- (1) **Inga offentliga uttalanden om skuld – alternativ 3a) men utan något särskilt rättsmedel**, eftersom lagstiftningsläget i medlemsstaterna är godtagbart och då denna aspekt endast i mindre utsträckning är knuten till det europeiska rättsliga områdets funktion.
- (2) **Bevisbörda och alla tvivel om skuld bör vara till den tilltalades fördel – alternativ 3a) men utan något särskilt rättsmedel**, eftersom denna aspekt redan är tillräckligt skyddad i medlemsstaternas lagstiftning.
- (3) **Rätt att inte vittna mot sig själv, rätt att inte samarbeta och rätt att tiga – kombination av alternativen 3a) och 3b)**:
 - Föreskriva de allmänna principer som följer av Europadomstolens rättspraxis och fastställa en särskild rättsföljd av åsidosättande – icke-tillåtlighet för bevisning (alternativ 3a)).
 - Tillåta undantag från rätten att inte samarbeta i enlighet med Europadomstolens rättspraxis (alternativ 3a)).
 - Inte tillåta att ofördelaktiga slutsatser dras av utövandet av dessa rättigheter (alternativ 3b)).
- (4) **Rätt att närvara vid rättegång – alternativ 3a)**, inbegripet fastställande av ett särskilt rättsmedel (ny rättegång).
- (5) Övergripande: Genomförandet skulle stödjas av övergripande åtgärder om **övervakning, utvärdering och utbildning** (delar av alternativ 2).

Med hänsyn till bristen på tillförlitliga uppgifter lämnas tillgängliga siffror preliminärt. Alla medlemsstater skulle påverkas i varierande utsträckning. I det mest troliga scenariot skulle kostnaderna för det förordade alternativet vara följande:

- Inga kostnader skulle uppkomma (utom för utbildning, utvärdering och övervakning) vad gäller de två första aspekterna av oskuldspresumtionen.

- Förbudet att dra slutsatser av tystnad skulle innebära en kostnad på 27 miljoner euro per år för nio medlemsstater tillsammans.
- För icke-tillåtlighet för bevisning som erhållits i strid med rätten att inte samarbeta uppskattas kostnaden vara minst 7 500 euro och högst 75 000 euro per år för tolv medlemsstater tillsammans.
- För rätten att närvara vid rättegången uppskattas kostnaderna till 523 000 euro per år för fyra medlemsstater tillsammans.
- Ett ytterligare belopp på uppskattningsvis 1,3 miljoner euro per år förväntas till följd av övervakningssystemet och de rapporteringsskyldigheter som medlemsstaterna ska uppfylla.

De totala kostnaderna per medlemsstat är följande (*högsta/lägsta kostnader*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230 / 1 851 762, **BG** 126 521 / 126 985, **HR** 127 099 / 128 386, **CY** 266 173 / 267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703 / 56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601 / 592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657 / 94 047, **LX** 207 765 / 208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604 / 6 599 749, **PL** 373 953 / 382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620 / 1 591 443, **UK** 9 664 550 / 9 678 626.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Det alternativ som förordas kommer att medföra endast ett jämförelsevis begränsat antal skyldigheter för medlemsstaterna (vilka i viss utsträckning återspeglar befintliga skyldigheter som härrör från Europakonventionen samt konstitutionella eller rättsliga skyldigheter i många medlemsstater). Det förväntas att en tidsfrist på 18 månader är tillräcklig för att ge medlemsstaterna tillräckligt med tid för att göra nödvändiga ändringar av nationell lagstiftning och praxis.

Direktivet kommer att föreskriva att medlemsstaterna bör rapportera om det faktiska genomförandet av lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder. Medlemsstaterna bör uppmuntras att samla in relevanta uppgifter som kan vara till hjälp i denna process, eftersom det för närvarande saknas tillförlitliga uppgifter.

Kommissionen planerar att utföra en särskild empirisk undersökning med tonvikt på uppgiftsinsamling 3–5 år från det att genomförandet av instrumentet påbörjas⁵, för att få djupgående kvantitativa och kvalitativa kunskaper om förslagets effektivitet. Genom alla insamlade uppgifter skulle kommissionen kunna utvärdera den faktiska överensstämmelsen i medlemsstaterna på ett mer välunderbyggt sätt än med hjälp av de medel som hittills varit tillgängliga.

⁴ Inte alla medlemsstater berörs av högsta/lägsta kostnader, eftersom de inte skulle påverkas av vissa åtgärder som de redan har införts.

⁵ EUT C 295, 4.12.2009, s. 1.