KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.11.2013 r.
SWD(2013) 481 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

1.1. Problemy ogólne

1) Niewystarczająca ochrona praw do rzetelnego procesu sądowego przysługujących dzieciom i osobom dorosłym wymagającym szczególnego traktowania na podstawie istniejących międzynarodowych i europejskich ram prawnych

Mimo istnienia wspólnych zasad i norm minimalnych wynikających z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz innych międzynarodowych instrumentów prawnych prawo do rzetelnego procesu sądowego przysługujące osobom wymagającym szczególnego traktowania (tj. dzieciom rozumianym jako osoby poniżej 18. roku życia i osobom dorosłym wymagającym szczególnego traktowania, takim jak osoby z zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnością fizyczną lub intelektualną[1]) na różnych etapach postępowania karnego nie jest obecnie wystarczająco zagwarantowane w UE i w związku z tym nie może zapobiegać naruszeniom art. 6 EKPC.

2) Brak zapewnienia nadrzędnej ochrony dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania za pomocą środków już przyjętych zgodnie z programem sztokholmskim

Ponadto środki odnoszące się do praw procesowych, które przyjęto już w UE w następstwie programu sztokholmskiego[2], nie zawierają wystarczających gwarancji zapewniających osobom wymagającym szczególnego traktowania możliwości skutecznego korzystania z przysługujących im praw. Chociaż w środkach tych przewiduje się określone gwarancje dla wszystkich podejrzanych i oskarżonych, nie uwzględnia się w nich szczególnych potrzeb podejrzanych i oskarżonych wymagających szczególnego traktowania, które pojawiają się na różnych etapach postępowania karnego (np. właściwe mechanizmy oceny szczególnie trudnej sytuacji tych osób, obowiązkowy dostęp do adwokata, pomoc medyczna, specjalne szkolenia dla organów ścigania i sędziów itd.). W programie sztokholmskim i wynikającym z niego planie działań Komisji[3] wyraźnie przewiduje się, że oprócz innych środków dotyczących praw procesowych należy przyjąć szczególny środek w celu zapewnienia wspólnych norm minimalnych dla osób wymagających szczególnego traktowania. W przypadku braku takiego instrumentu ochrona podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym nie byłaby pełna, a

[1] Osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania nie są zdefiniowane w żadnym międzynarodowym ani europejskim instrumencie prawnym.

[2] Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

[3] COM(2010) 171 final z 20.4.2010.

cele programu sztokholmskiego i harmonogramu działań dotyczących praw procesowych[4] nie mogłyby zostać w pełni osiągnięte.

3) Niewystarczająca ochrona dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania wpływa na wzajemne zaufanie i utrudnia sprawne funkcjonowanie zasady wzajemnego uznawania

Brak odpowiedniej ochrony gwarancji procesowych dla dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania może prowadzić do niewystarczającego poziomu wzajemnego zaufania między organami sądowymi i tym samym utrudniać współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponieważ zasada wzajemnego uznawania stanowi podstawę przestrzeni sprawiedliwości, konieczne jest zwiększenie wzajemnego zaufania w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aby stworzyć taką atmosferę wzajemnego zaufania, państwa członkowskie wskazały w harmonogramie działań dotyczącym praw procesowych środki, które uznaje się za konieczne do osiągnięcia takich norm minimalnych wzajemnego zaufania. Przewidziane środki obejmują specjalne gwarancje dla osób wymagających szczególnego traktowania.

1.2. Grupa osób, której dotyczy środek

Liczba dzieci, przeciwko którym toczą się postępowania karne, wynosi około 1 086 000 w całej UE, co stanowi 12 % całkowitej liczby Europejczyków, przeciwko którym toczą się takie postępowania. W przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania około 4–8 % całkowitej liczby osób, przeciwko którym toczą się postępowania karne, mogą dotyczyć dowolne zaburzenia uniemożliwiające im pełne uczestnictwo w postępowaniu karnym.

1.3. Reakcja państw członkowskich i zainteresowanych stron

Państwa członkowskie i zainteresowane strony (np. izby adwokackie, NGO, stowarzyszenia rodzin) wyraźnie zaznaczyły konieczność wprowadzenia specjalnych gwarancji dla osób wymagających szczególnego traktowania (w szczególności dzieci). W tym kontekście podkreśliły one niewystarczające i niejednolite wdrożenie norm międzynarodowych oraz absolutną konieczność ustanowienia wspólnych norm minimalnych w państwach członkowskich UE. Wszystkie gwarancje określone w ocenie skutków były przedmiotem szeroko zakrojonych dyskusji i uzyskały poparcie, w szczególności uznano, że kluczowym środkiem jest obowiązkowy dostęp do adwokata. Zasugerowano, aby kwestię dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania rozpatrywać oddzielnie ze względu na, między innymi, brak powszechnej definicji osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Istnieje konieczność podjęcia działań na szczeblu UE ze względu na następujące trzy czynniki:

1) *zwiększenie wzajemnego zaufania między organami sądowymi*: brak odpowiedniej ochrony dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania powoduje również obecnie niewystarczające zaufanie między organami sądowymi, co osłabia współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych mających wymiar transgraniczny. W programie sztokholmskim Rada Europejska wezwała Komisję do zaproponowania szczególnych

[4] Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1.

gwarancji na potrzeby ochrony osób wymagających szczególnego traktowania (obejmujących zarówno dzieci, jak i osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania);

2) *przepływ osób:* dzieci i osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania mogą brać udział w postępowaniu karnym poza swoim państwem członkowskim. Potrzeby takich podejrzanych lub oskarżonych muszą zostać uwzględnione na poziomie UE;

3) *ograniczenia norm międzynarodowych*: w EKPC określono już ogólnoeuropejskie normy rzetelnego procesu sądowego, ale przewidziane mechanizmy egzekwowania nie mogą zagwarantować wystarczającego i spójnego poziomu ich przestrzegania wśród sygnatariuszy, w tym wśród państw członkowskich UE[5]. Ponadto brak wykonalności międzynarodowych konwencji dotyczących dzieci i osób niepełnosprawnych, które Unia ratyfikowała, uniemożliwia spójne stosowanie takich norm w całej UE.

3. CELE INICJATYWY UE

Cele:	
Ogólne:	▪ zagwarantowanie skutecznych norm w zakresie ochrony procesowych praw podstawowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym; ▪ zwiększenie wzajemnego zaufania, a tym samym ułatwienie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych w UE oraz poprawa współpracy wymiarów sprawiedliwości w UE;
Szczegółowe:	▪ **A:** właściwa ocena szczególnie trudnej sytuacji podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym na samym początku i w toku postępowania karnego; ▪ **B:** zapewnienie należytego wsparcia wymagającym szczególnego traktowania podejrzanym i oskarżonym w postępowaniu karnym oraz zapewnienie im obowiązkowego dostępu do adwokata w postaci prawa, którego nie można się zrzec, w celu umożliwienia im zrozumienia postępowania karnego i skutecznego udziału w postępowaniu; ▪ **C:** zapewnienie osobom wymagającym szczególnego traktowania, w szczególności dzieciom, zestawu odpowiednich gwarancji procesowych, z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb na wszystkich etapach postępowania karnego (np. przesłuchania przez policję, rozprawy, zatrzymanie);
Operacyjne:	▪ **A.1**: wdrożenie od samego początku postępowania karnego, począwszy od pierwszego kontaktu z organami ścigania lub organami sądowymi, odpowiednich mechanizmów oceny dotyczących szczególnie trudnej sytuacji dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania;

[5] Nawet regularne sprawozdania europejskiego komitetu ds. zapobiegania torturom przedstawiane rządom państw członkowskich, zawierające wezwanie do zapewnienia podejrzanym, którzy zostali aresztowani, dostępu do porady prawnej na wczesnym etapie, sprawiły, że zaledwie mniejszość państw członkowskich przyjęła system powiadamiania za pomocą takich środków.

	▪ **B.1:** zapewnienie należytego wsparcia w toku postępowania dzieciom i osobom dorosłym wymagającym szczególnego traktowania przez rodziców/przedstawicieli prawnych lub stosowną osobę dorosłą; ▪ **B.2:** korzystanie przez dzieci i osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania z obowiązkowego dostępu do adwokata od samego początku postępowania karnego w celu umożliwienia im skutecznego udziału w postępowaniu; ▪ **C.1:** zapewnienie dzieciom i osobom dorosłym wymagającym szczególnego traktowania odpowiednich gwarancji z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb na różnych etapach postępowania karnego (np. zapis audiowizualny przesłuchań policyjnych, ochrona zasad prywatności, ograniczenie w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania).

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Rozważono szczegółowo cztery główne warianty strategiczne.

Wariant 1 Utrzymanie stanu obecnego	**Utrzymanie stanu obecnego** Wariant ten oznaczałby niepodejmowanie żadnych działań na poziomie UE.
Wariant 2 **Niski poziom zobowiązań**	**Działania o charakterze nieustawodawczym (prawo miękkie**), które wspierają ochronę praw osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym za pomocą na przykład monitorowania i oceny traktowania, szkoleń i rozpowszechnianie dobrych praktyk.
Wariant 3 **Średni poziom zobowiązań**	W **wariancie 3** ustanawia się **normy minimalne obejmujące dorobek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz istotne aspekty odnośnych przepisów międzynarodowych** dotyczących gwarancji procesowych służących ochronie osób wymagających szczególnego traktowania, które są podejrzane i oskarżone w postępowaniu karnym.
Wariant 4 **Wysoki poziom zobowiązań**	Wariant 4 jest wariantem **najbardziej ambitnym i nakazowym**, który **wykracza poza zakres wariantu 3 w odniesieniu do niektórych gwarancji.** Te dodatkowe gwarancje obejmowałyby dogłębną ocenę szczególnie trudnej sytuacji, dokładniejsze badanie lekarskie (w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania), zapis audiowizualny przesłuchań policyjnych, specjalnie przeszkolonych sędziów, dostęp do zajęć edukacyjnych lub rekreacyjnych podczas zatrzymania.
Warianty 3 i 4 mogłyby przyjąć formę dyrektywy albo zalecenia. Elementy obu wariantów można łączyć. Planuje się podjęcie odrębnych działań: **dyrektywy w przypadku dzieci** i **zalecenia w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania**.	

5. OCENA SKUTKÓW

5.1. Skuteczność w osiąganiu celów strategicznych

- Wariant 1: niewystarczający poziom ochrony podejrzanych lub oskarżonych wymagających szczególnego traktowania pozostałby niezmieniony.
- Wariant 2: niewielka zachęta dla państw członkowskich do rozwiązania problemów z uwagi na brak nakazanych działań.
- Wariant 3: średni wpływ, ponieważ wariant ten przyczyniłby się do osiągnięcia ogólnych celów środka lub środków obejmujących specjalne gwarancje dla dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania.
- Wariant 4: nałożenie ambitniejszych zasad i „wyższego" poziomu zobowiązania na państwa członkowskie niż w wariancie 3 w odniesieniu do określonych gwarancji, takich jak: ocena szczególnie trudnej sytuacji, badanie lekarskie (w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania), przesłuchania policyjne, rozprawy sądowe i zatrzymanie. Wariant ten znacznie poprawi wzajemne zaufanie i współpracę.

5.2. Impact on Fundamental Rights

- Wariant 1: brak poprawy niewystarczającego poziomu ochrony praw do rzetelnego procesu sądowego w przypadku osób wymagających szczególnego traktowania.
- Wariant 2: ograniczony wpływ, ponieważ będzie w dużej mierze uzależniony od sposobu wdrożenia niewiążących wytycznych przez państwa członkowskie.
- Wariant 3: będzie miał pozytywny wpływ na prawa podstawowe: mówiąc bardziej szczegółowo, spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia odpowiednich informacji i wsparcia ze strony rodziców/przedstawicieli prawnych lub stosownej osoby dorosłej przyczyni się do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego; obowiązkowy dostęp do adwokata będzie miał znaczący wpływ na prawo do obrony osób wymagających szczególnego traktowania. Ponadto określone gwarancje w odniesieniu do przesłuchań policyjnych, rozpraw sądowych i zatrzymania poprawiłyby korzystanie z praw do rzetelnego procesu sądowego.
- Spośród wszystkich wariantów wariant 4 będzie miał największy wpływ na prawa podstawowe: dogłębna ocena osób wymagających szczególnego traktowania umożliwiłaby uwzględnienie ich szczególnych potrzeb; pomoc medyczna zapewniłaby integralność osobistą osób wymagających szczególnego traktowania; przewiduje się szereg specjalnych gwarancji w odniesieniu do przesłuchań policyjnych (np. zapis audiowizualny), zatrzymania (ograniczenie, proporcjonalność) oraz rozpraw sądowych (np. specjalistyczne szkolenia dla sędziów, ochrona zasad prywatności).

5.3. Wpływ na krajowe systemy sądowe

- Wariant 1: rozbieżności między systemami państw członkowskich utrzymałyby się lub nawet uległyby zwiększeniu.
- Wariant 2: ogólny wpływ będzie ograniczony, ponieważ niewiążący charakter tego wariantu strategicznego może nie przynieść istotnych skutków.
- Warianty 3 i 4 będą miały pozytywny wpływ na systemy sądowe państw członkowskich, ponieważ zwiększyłyby one pewność prawa dzięki wprowadzeniu powszechnie przyjętych norm minimalnych w odniesieniu do ochrony podejrzanych i oskarżonych wymagających szczególnego traktowania we wszystkich państwach członkowskich UE. Wszystkie państwa członkowskie byłyby zobowiązane do wprowadzenia zmian do krajowego prawa karnego procesowego. Warianty te zacieśnią także znacznie współpracę wymiarów sprawiedliwości, ponieważ zmniejszą się różnice między państwami

członkowskimi w odniesieniu do sposobu przekazywania informacji o określonych prawach podejrzanym i oskarżonym wymagającym szczególnego traktowania.

5.4. Skutki finansowe i gospodarcze

- Wariant 1: z tym wariantem nie wiążą się żadne bezpośrednie obciążenia finansowe.
- Wariant 2: obciążenia finansowe wynikające z tego wariantu będą uzależnione od poziomu wdrożenia przez państwa członkowskie. Szacuje się, że maksymalne całkowite koszty finansowe wyniosą w przybliżeniu **20,2 mln EUR** (szkolenia sędziów i funkcjonariuszy policji oraz potencjalne koszty badania, warsztatów itp.).
- Wariant 3: oczekuje się, że całkowite koszty znajdą się w **środkowym przedziale** kosztów dla wszystkich czterech wariantów. Całkowite koszty wynoszą **100,1 mln EUR (dzieci)** oraz **od 40,3 mln EUR do maksymalnie 72,8 mln EUR (osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania)**.
- Wariant 4: oczekuje się, że całkowite koszty będą najwyższe spośród kosztów dla wszystkich czterech wariantów. Całkowite koszty wynoszą **164,2 mln EUR** (*182,8 mln EUR z uwzględnieniem szkoleń)* (**dzieci**) oraz **od 134,4 mln do 228,9 mln** *(od 153 mln EUR do maksymalnie 247,5 mln z uwzględnieniem szkoleń)* (**osoby dorosłe wymagające szczególnego traktowania**).

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW/WARIANT PREFEROWANY

1) Dzieci

W wyniku oceny w odniesieniu do dzieci wybrano wariant preferowany w postaci **dyrektywy**, która **łączy elementy wariantów 3 i 4**.

Dyrektywa taka zapewni **minimalne gwarancje dla dzieci podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym w UE**. Dyrektywa będzie **prawnie wiążąca** dla państw członkowskich oraz, gdy zostanie wdrożona, zwiększy poziom ochrony w UE.

Połączenie elementów wariantów 3 i 4 uwzględnia kwestie pomocniczości i proporcjonalności oraz ma wyraźną wartość dodaną dla UE w postaci wzmocnienia norm minimalnych wywodzących się z dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i norm międzynarodowych w zakresie gwarancji procesowych dla dzieci, które są podejrzane lub oskarżone w postępowaniu karnym.

Koszty całkowite wynoszą 136,2 mln EUR (*154,8 mln EUR z uwzględnieniem szkoleń)*[6]. Wszystkie państwa członkowskie byłyby objęte wpływem wariantu, chociaż w różnym stopniu. Koszty całkowite w przeliczeniu na państwo członkowskie:

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**: 45 907[7].

2) Osoby dorosłe

Trudności związane z ustaleniem nadrzędnej definicji i tym samym zakresu stosowania planowanej inicjatywy oraz istnienie kilku norm międzynarodowych i przepisów dotyczących osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania wykluczyły możliwość podjęcia wiążących prawnie działań w odniesieniu do gwarancji dla osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania.

---

[6] Z uwzględnieniem kosztów szkoleń.

[7] Nie uwzględniając kosztów szkoleń.

W wyniku oceny wybrano wariant preferowany w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania w formie **zalecenia**, które **łączy elementy wariantów 3 i 4**.

Połączenie elementów wariantów 3 i 4 uwzględnia kwestie pomocniczości i proporcjonalności oraz ma wyraźną wartość dodaną dla UE w postaci wzmocnienia norm minimalnych wywodzących się z dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i norm międzynarodowych w zakresie gwarancji procesowych dla osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania, które są podejrzane i oskarżone w postępowaniu karnym.

Koszty całkowite wynoszą **od 70,9 mln EUR do 133,6 mln EUR** *(od 89,5mln EUR do 152,2 mln EUR z uwzględnieniem szkoleń)*[8]. Miałoby to wpływ na wszystkie państwa, chociaż w różnym stopniu. Koszty całkowite w przeliczeniu na państwo członkowskie (minimum–maksimum):

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].

[Koszty te obliczone są na podstawie założenia, że wszystkie państwa członkowskie wdrożą zalecenie].

Koszty te nie uwzględniają **potencjalnych oszczędności kosztów** wynikających z obniżenia bieżących kosztów postępowań przed ETPC i apelacji krajowych, przypadków ponownego rozpoznania sprawy, rekompensat finansowych, umorzonych postępowań ze względu na naruszenie prawa podejrzanego do rzetelnego procesu sądowego. W szczególności obowiązkowy dostęp do adwokata doprowadzi do lepszej obrony prawnej, ograniczając tym samym powtarzanie przesłuchań i przyczyniając się do usprawnienia dochodzeń i rozpraw oraz do ograniczania stosowania środków polegających na pozbawieniu wolności. W perspektywie długoterminowej skutek finansowy powinien być stopniowo ograniczany, ponieważ gwarancje procesowe dla osób wymagających szczególnego traktowania zostałyby ulepszone, a środki odwoławcze w przypadku naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego byłyby rzadziej wykorzystywane.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Okres transpozycji proponowanej dyrektywy dotyczącej dzieci wyniesie dwa lata od jej wejścia w życie. Jeżeli chodzi o proponowane zalecenie dotyczące osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania, Komisja dokona oceny jego wdrożenia najpóźniej w ciągu trzech do czterech lat po jego opublikowaniu.

Ponadto Komisja przewiduje przeprowadzenie szczegółowego badania empirycznego ze szczególnym uwzględnieniem gromadzenia danych po 3–5 latach stosowania każdego instrumentu określonego w harmonogramie działań dotyczących praw procesowych. Aby uzyskać szczegółowe informacje ilościowe i jakościowe na temat skuteczności wniosków, zastosowane zostaną specjalne wskaźniki dla dzieci i osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania.

[8] Z uwzględnieniem kosztów szkoleń.

[9] Nie uwzględniając kosztów szkoleń.