



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 15. juli 2009 (20.07)
(OR en)**

**Interinstitutionel sag:
2009/0101 (CNS)**

**11917/09
ADD 2**

**DROIPEN 60
COPEN 133**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for
Europa-Kommissionen

modtaget den: 9. juli 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højststående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene
Ledsagedokument til forslag til RÅDETS RAMMEAFGØRELSE om
retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager
– Resumé af konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 916.

Bilag: SEK(2009) 916



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.7.2009
SEK(2009) 916

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 338 endelig}
{SEK(2009) 915}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ

1. BAGGRUND

Tiltaltes og mistænkte ret til en retfærdig rettergang er en grundlæggende rettighed, som respekteres af Den Europæiske Union som et generelt princip i artikel 6, stk. 2, i henhold til traktaten om Den Europæiske Union. Retsvæsenets aktører og medlemsstaterne er enige om, at gensidig tillid forudsætter, at medlemsstaternes nationale strafferetlige systemer sikrer mistænkte og tiltalte en række minimumsgarantier uanset statsborgerskab. Tiltag på dette område var prioriteret højt under Haagprogrammet. Et nyt forslag indgår i Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2009. Konsekvensanalysen evaluerer løsningsmodellerne for dette forslag.

2. POLITISK MANDAT, RETSGRUNDLAG OG HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

Forsvarets rettigheder nævntes udtrykkeligt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og har altid været en del af EU's dagsorden for gensidig anerkendelse. Der er vedtaget mange instrumenter for at lette og fremskynde efterforskning og retsforfølgning i grænseoverskridende sager. Hidtil har der imidlertid ikke været noget instrument, der fremmer den retlige stilling for de personer, der er genstand for grænseoverskridende retssager. Denne ubalance har en negativ virkning for den gensidige tillid mellem medlemsstaterne indbyrdes, hvilket skaber et behov for tiltag på EU-plan.

Efter grønbogen fra 2003 om retssikkerhedsgarantier vedtog Kommissionen et forslag til en rammeafgørelse om samme emne i april 2004. Der kunne ikke nås til enighed om en tekst, hvorefter den blev opgivet. Kommissionens forslag var baseret på artikel 31, stk. 1, litra c), i traktaten om Den Europæiske Union. Rådets Juridiske Tjeneste har afgivet en udtalelse, der bekræfter retsgrundlaget som det rette.

Kommissionen afholdt et ekspertmøde den 26. og 27. marts 2009. De fleste deltagere foretrak et forskriftsmæssigt tiltag ledsaget af ikke-forskriftsmæssige foranstaltninger. Langt de fleste deltagere modsatte sig forslagens begrænsning til udelukkende grænseoverskridende sager. Konsekvensanalysen blev drøftet på to møder i den tværtjenstlige styringsgruppe. Kommissionen har i udarbejdelsen af denne konsekvensanalyse trukket på en række yderligere informationskilder, herunder fem undersøgelser.

3. PROBLEMSTILLING

Problemet, som har forskellige retlige og sociale aspekter, kan kort beskrives som følger:

- Stigende bevægelighed inden for EU, forældede bestemmelser og inkonsekvent anvendelse af eksisterende internationale standarder (den europæiske menneskerettighedskonvention) på nationalt plan.
- En anholdelse, der giver anledning til overførsel under den europæiske arrestordre, anses for at falde uden for anvendelsesområdet for den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6, fordi det betragtes som en udlevering.
- Gensidig anerkendelse kan kun fungere effektivt, hvis medlemsstaterne er overbeviste om, at retsafgørelser træffes på retfærdig vis i andre medlemsstater.

- Det er blandt borgere og retsvæsenets aktører indtrykket, at retssystemerne i andre medlemsstater end deres egen er uretfærdige, og at de ikke har internationale retsmidler til rådighed, idet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol oversvømmes af klager.
- Et af problemets aspekter er det forhold, at tiltalte ikke sikres adgang til hensigtsmæssig tolke- og oversætterbistand.

4. BEHOV FOR EU-TILTAG

En undersøgelse forestået af ULB fandt, at foranstaltninger for gensidig anerkendelse ikke var tilstrækkeligt effektive på grund af et uhensigtsmæssigt niveau af gensidig tillid. Uden hensigtsmæssige standarder til beskyttelse af mistænktets ret til at forstå retssagen er der risiko for, at den tidligere konstaterede ubalance mellem anklagemyndighed og tiltalte forværres yderligere og i sidste ende vil være til skade for retfærdigheden i EU.

Til dato har medlemsstaterne i forskellige grad efterkommet deres forpligtelser til at sikre en retfærdig rettergang, som hovedsagelig udspringer af national lovgivning og den europæiske menneskerettighedskonvention, og dette har ført til diskrepanser med hensyn til sikkerhedsgarantierne. EU kan forskriftsmæssigt præcisere den retlige forpligtelse til at sikre retten til en retfærdig rettergang inden for rammerne af EU's strafferet.

5. MÅL

Det generelle mål er at øge den gensidige tillid, så princippet om gensidig anerkendelse bedre kan bringes i anvendelse. Gennem øget gensidig tillid kan de eksisterende EU-instrumenter om gensidig anerkendelse forventes at fungere bedre.

Det generelle mål kan omsættes i følgende specifikke mål:

- 1) indføre fælles mindstestandarder for proceduremæssige rettigheder i samtlige retssager, herunder udleveringssager og den europæiske arrestordre
- 2) sikre, at borgerne oplyses om, hvordan de kan drage nytte af disse fælles mindstestandarder, uanset hvor de befinder sig i EU.

6. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

1: Status quo

Tages der ikke initiativer på EU-plan, kan situationen forventes at udvikle sig som beskrevet i afsnit 4. Denne løsningsmodel bygger på en formodning om, at medlemsstaterne forventes at efterkomme den europæiske menneskerettighedskonvention og yde minimumsgarantier i nationale retssager.

2: Fremme ikke-forskriftsmæssige foranstaltninger (bedste praksis)

Der kan vedtages foranstaltninger for at udveksle nationale erfaringer med bedste praksis og udarbejde EU-retningslinjer. Denne løsningsmodel sigter på at forbedre kendskabet til den europæiske menneskerettighedskonventions standarder ved at udsprede og anbefale praksis, der bidrager til bedre efterlevelse af den europæiske menneskerettighedskonvention. Den ville ikke føre til yderligere tilnærmelse af de retlige standarder.

3: Nyt instrument for samtlige rettigheder

For at denne løsningsmodel kan lykkes, kræver det en ny traktat med et udtrykkeligt retsgrundlag og en anderledes procedure (almindelig fællesskabsret). Hvis en forskrift

vedtages med held, vil efterfølgende gennemførelse fra medlemsstaternes side, overvågning fra Kommissionens side og i sidste ende indbringelse for Domstolen bidrage til at fjerne forskelle i efterlevelsen af den europæiske menneskerettighedskonvention. Det kan være nødvendigt med praktiske foranstaltninger for at forbedre den gensidige tillid i praksis.

4: En foranstaltning begrænset til grænseoverskridende sager

Denne løsningsmodel ville kun udgøre en første fase, men hvis den lykkes, kan den bidrage til at fremme gensidig tillid og fjerne modvilje mod yderligere forskrifter. Denne løsningsmodel kræver dog nøje overvejelse, så enhver mulighed for forskelsbehandling mellem forskellige grupper af mistænkte i grænseoverskridende sager i forhold til nationale sager udelukkes med sikkerhed.

5: En etapevis tilgang først med foranstaltninger om adgang til tolke- og oversætterbistand

Dette vil indebære en ny rammeafgørelse, hvorefter medlemsstaterne forpligtes til at indføre mindstestandarder udelukkende for adgang til tolke- og oversætterbistand. Rettighederne bør finde anvendelse på enhver person, der er mistænkt eller tiltalt for at have begået en strafbar handling, fra det øjeblik, hvor han af de kompetente myndigheder underrettes om, at han er mistænkt for at have begået en strafbar handling, til der falder endelig dom. Løsningsmodellens anvendelsesområde kan varieres således, at de to rettigheder gælder enten i a) grænseoverskridende sager eller b) samtlige sager.

7. ANALYSE AF VIRKNINGERNE AF DE POLITISKE LØSNINGSMODELLER

1 Status quo

Fravær af EU-tiltag på området kan i sidste ende bidrage til at bremse fremskridt på området strafferetligt samarbejde og dermed bremse virkeliggørelsen af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2 Bedste praksis

Positive virkninger: Anbefalinger for bedste praksis kan føre til visse forbedringer, hvis medlemsstaterne vælger at følge anbefalingerne. Negative virkninger: Hovedparten af denne løsningsmodel afspejler Europarådets anbefalinger og andre eksperter's råd, som dog ikke er ført ud i livet. Løsningsmodellen kan også skuffe Europa-Parlamentet, interessenter og en række medlemsstater, der ønsker et bindende instrument.

3 Nyt instrument for samtlige rettigheder

Positive virkninger: En rammeafgørelse af denne art vil øge retssikkerheden blandt medlemsstaterne. Det vil være et bindende instrument, der forbedrer efterlevelsen af den europæiske menneskerettighedskonventions standarder for at sikre en retfærdig rettergang. Hvis rettigheder skal takles samlet som del i en pakke, betyder det imidlertid, at der er mindre tid til arbejdet med den enkelte rettighed, og at rettighederne udvandes under forhandlingerne. Hvis Lissabontraktaten træder i kraft, vil det ikke længere kræve enstemmighed.

4 Kun grænseoverskridende sager

Der findes ikke nogen definition på en "grænseoverskridende" sag. Der er blandt medlemsstaterne modvilje mod at definere en grænseoverskridende sag eller vedtage forskrifter, der kræver en sådan definition.

Den økonomiske virkning af denne løsningsmodel ville være dobbelt: 1) omkostninger ved at oprette de tjenester, der skal sikre rettighederne, og 2) besparelser som følge af færre

ankesager. En mulig risiko ved denne løsningsmodel kan være, at den gensidige tillid mindskes, da indtrykket kan blive, at der er et toleddet retssystem – et for nationale sager og et for grænseoverskridende sager. Positive virkninger: Det vil stille de medlemsstater tilfreds, som har ønsket en foranstaltning begrænset til grænseoverskridende sager. Negativ virkning: En foranstaltning, der søger at begrænse anvendelsesområdet, kan føre til forvirring, da den samme sag kan beskrives eller kategoriseres som grænseoverskridende eller national af forskellige medlemsstater. Efterlevelse: Medlemsstaterne kan få vanskeligheder ved i praksis at kategorisere sager, således at der i sagens natur vil opstå fejl/tvister.

5 Etapevis tilgang

Den økonomiske virkning af denne løsningsmodel ville være dobbelt som for ovenstående ”grænseoverskridende” løsningsmodel. Positive virkninger: en foranstaltning af denne type vil føre til bedre kvalitet og udbud af tolkning og oversættelse. Den vil bidrage til opbygningen af gensidig tillid. Den vil sikre en retfærdig rettergang i sager, hvor mistænkte ikke fuldt ud forstår straffesagen, sine rettigheder eller anklagen imod ham. Negative virkninger: den vil lægge de økonomiske og administrative byrder på de medlemsstater, der for øjeblikket ikke tilbyder uddannelse til retstolke og oversættere. Evaluering/overvågning af efterlevelsen bliver nødvendig, og det kan også vise sig besværligt.

Ekspertter, heriblandt repræsentanter for medlemsstaterne, hilste på ekspertmødet i marts 2009 forslaget om at arbejde om denne rettighed alene som en start velkommen med stor entusiasme. Generaldirektoratet for Tolkning offentliggjorte i marts 2009 en rapport: den endelige rapport fra Reflection Forum on Multilingualism and Interpreter Training. Anbefalingerne kan bidrage til et fremtidigt dokument om bedste praksis.

8. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

+++ Betyder store positive virkninger

0 Betyder ingen virkninger

--- Betyder store negative virkninger

Løsningsmodel	Effektivitet i forhold til målene og sammenhæng med øvrige EU-politikker		Virkning for samfundet og grundlæggende rettigheder	Effektivitet	Politisk gennemførlighed
	Indføre mindstestandarder for proceduremæssige rettigheder i straffesager	Sikre, at borgerne oplyses om, hvordan de kan drage nytte af mindstestandarder			
1. Status quo – ingen yderligere tiltag på EU-plan	0 Ingen af målene vil blive nået uden nogen tiltag på EU-plan		0 Fortsat ubalance mellem rettigheder og retsligt samarbejde kan skade retfærdigheden og den gensidige tillid i EU.	0 Ingen omkostninger for medlemsstaterne	Europa-Parlamentet og de fleste medlemsstater forventer tiltag på EU-plan.
2. Ikke bindende/ikke-forskriftsmæssig foranstaltning med opstilling af "bedste praksis på EU-plan"	+ Afhænger af medlemsstaternes vilje til gennemførelse. Harmoniserer ikke standarderne.	++ En veltilrettelagt europæisk oplysningskampagne kan øge bevidstheden om rettigheder i medfør af den europæiske menneskerettighedskonvention og om, hvad der kan gøres, hvis folk mener, at de ikke er efterlevet.	+ Hvis medlemsstaterne konsekvent følger retningslinjerne, vil tiltalte rettigheder være efterlevet.	- Afhænger af gennemførelsen. De fleste omkostninger er forbundet med uddannelse, og disse kan afholdes af de studerende. For store medlemsstater (kilde Det Forenede Kongerige) overvejes legater på ca. 5 000 EUR til hvert universitet.	Samtlige medlemsstater er enige om behovet for nogle ikke-forskriftsmæssige foranstaltninger. Erfaringer synes at vise, at ikke-bindende retningslinjer ikke vil blive fulgt konsekvent.

Løsningsmodel	Effektivitet i forhold til målene og sammenhæng med øvrige EU-politikker		Virkning for samfundet og grundlæggende rettigheder	Effektivitet	Politisk gennemførlighed
	Indføre mindstestandarder for proceduremæssige rettigheder i straffesager	Sikre, at borgerne oplyses om, hvordan de kan drage nytte af mindstestandarder			
3. Genindføre 2004-instrumentet for samtlige rettigheder	+++ Opstiller omfattende fælles standarder	+ Et omfattende instrument i sig selv uden ledsageforanstaltninger vil ikke øge offentlighedens bevidsthed om spørgsmålet, men vil tiltrække de nationale mediers opmærksomhed på mere kontroversielle elementer.	+++ Samtlige tiltalte garanteres rettigheder i medfør af den europæiske menneskerettighedskonvention. Det vil give et grundlag for gensidig tillid overalt i EU. Opfattelsen af retsikkerhedsstandarderne kan bidrage til at fremme borgernes udøvelse af retten til fri bevægelighed.	--- Omkostningerne forventes at være betydelige, særligt for retshjælp i de medlemsstater, der ikke pt. yder retshjælp.	Vil blive afvist af de seks medlemsstater, der var imod forslaget i 2006. Lissabontraktaten kan gøre, at det nuværende (2004) forslag kan vedtages med kvalificeret flertal med mulighed for opt-out.
4. Instrument om samtlige rettigheder, men begrænset til grænseoverskridende sager	++ Indfører kun begrænsede fælles standarder, men ikke for alle borgere, som er tiltalt for et strafbart forhold.	- Igen, uden ledsageforanstaltninger vil det ikke øge offentlighedens bevidsthed om spørgsmålet. Nationale mediers opmærksomhed, muligvis fjendtligt indstillet over for at sikre rettigheder for personer impliceret i grænseoverskridende sager, kan føre til misvisende omtale.	- Tiltalte garanteres samme rettigheder, uanset hvor i EU de anholdes. Risiko for et toledet system for tiltalte positiv forskelsbehandling – dem i grænseoverskridende sager og dem i nationale sager – hvilket fører til forskelsbehandling, der kan veje tungere end fordelene.	-- Afhænger af andelen af sager, der anses for at være "grænseoverskridende", og kan variere medlemsstaterne imellem – der foreligger ingen statistikker. Men omkostningerne forventes stadig at være høje.	Definitionen på en "grænseoverskridende sag" vil give anledning til problemer, især da det kan føre til problemer med grundlæggende rettigheder og positiv forskelsbehandling. Vil sandsynligvis ikke være mere acceptabel end løsningsmodel 3.
5a. Rammeafgørelse begrænset til retten	+	-	-	-	De fleste eller alle medlemsstater forventes at

Løsningsmodel	Effektivitet i forhold til målene og sammenhæng med øvrige EU-politikker		Virkning for samfundet og grundlæggende rettigheder	Effektivitet	Politisk gennemførlighed
	Indføre mindstestandarder for proceduremæssige rettigheder i straffesager	Sikre, at borgerne oplyses om, hvordan de kan drage nytte af mindstestandarder			
til tolke- og oversætterbistand kun i grænseoverskridende sager	Begrænsede fælles standarder på det område, hvor det blev anset for mest presserende, men ikke for alle borgere, som er tiltalt for et strafbart forhold. Vil være udtryk for fremskridt og en gradvis strategi.	Som ovenfor, fjendtligt indstillede medieinteresser kan vise sig at være misvisende.	Tiltalte garanteres samme rettigheder til tolkning og oversættelse, uanset hvor i EU de anholdes. Risiko for et toleddet system for tiltalte – dem i grænseoverskridende sager og dem i nationale sager – hvilket fører til forskelsbehandling, der kan veje tungere end fordelene.	Omkostningerne afhænger af andelen af sager, der anses for at være "grænseoverskridende" og kan variere medlemsstaterne imellem – der foreligger ingen statistikker.	støtte denne model, hvis der kan nås til enighed om definitionen på "grænseoverskridende sag". Proportionalitetsprincippet vil være overholdt, da tiltaget ikke går videre end det nødvendige for at nå traktatens mål. Subsidiaritetsprincippet vil også være overholdt, da forslaget ikke berører rent nationale sager.
5b. Rammeafgørelse begrænset til retten til tolke- og oversætterbistand i samtlige sager	++ Begrænsede fælles standarder på det område, hvor det blev anset for mest presserende.	0 Vil sandsynligvis ikke have nogen virkning for bevidstheden om spørgsmålet uden ledsageforanstaltninger.	+ Vil skabe større lighed i domstolsadgangen ved at fastslå retten til at forstå anklagen og sagsforløbet.	-- I større medlemsstater (kilde Det Forenede Kongerige) anslås omkostningerne til adgang til hensigtsmæssig tolkning til ca. 40 mio. EUR årligt. Omkostninger forbundet med oversættelse varierer i forhold til den pristarif, der er gældende i de enkelte medlemsstater.	De fleste medlemsstater vil støtte et tiltag på dette område.

Resumé af løsningsmodellen med *etapevis tilgang*

Relevans for målene	Virkning for samfundet og grundlæggende rettigheder	Omkostninger	Politisk gennemførlighed og interessenters synspunkter
<p>Opfylder fuldt ud målene, hvis medlemsstaterne gennemfører retningslinjerne</p>	<p>Begrænsede fælles standarder på det område, hvor det blev anset for mest presserende. Vil være udtryk for fremskridt og en gradvis strategi.</p>	<p>Omkostningerne afhænger af andelen af sager, der anses for at være " og kan variere medlemsstaterne imellem.</p> <p>Omkostningerne til adgang til hensigtsmæssig tolkning anslås for større medlemsstater (Det Forenede Kongerige) til ca. 40 mio. EUR årligt. Omkostninger forbundet med oversættelse varierer i forhold til den pristarif, der er gældende i de enkelte medlemsstater.</p> <p>Omkostninger forbundet med ledsageforanstaltninger afhænger af, hvordan de skal gennemføres. De fleste omkostninger er forbundet med uddannelse, og disse kan afholdes af de studerende. Det Forenede Kongeriges regering giver legater på ca. 5 000 EUR til hvert universitet.</p>	<p>Som ovenfor – de fleste medlemsstater forventer forskriftsmæssige tiltag med ledsageforanstaltninger.</p>

9. YDERLIGERE OPLYSNINGER OM DEN ETAPEVISE TILGANG

Denne løsningsmodel giver mulighed for en gradvis, etapevis tilgang og en langsigtet handlingsplan med henblik på gradvis tilnærmelse af lovene på området proceduremæssige rettigheder. Tilgangen er ikke så afhængig af Lissabontraktaten som løsningsmodel 3.

Løsningsmodellen vil føre til en forbedring i kvaliteten og udbuddet af tolkning og oversættelse, hvilket vil bidrage til at opbygge den gensidige tillid. Den vil sikre en mere retfærdig rettergang i sager, hvor mistænkte ikke forstår sagsforløbet, sine rettigheder eller den fulde anklage imod ham. Løsningsmodellen vil lægge yderligere økonomiske og administrative byrder på de medlemsstater, der for øjeblikket ikke tilbyder uddannelse til retstolke og oversættere.

Efterlevelse af retten til oversættelse og tolkning er en væsentlig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for gensidig tillid. Det er dog en rettighed, der vejer tungt, idet den udgør grundlaget for udøvelsen af andre rettigheder, såsom retten til retshjælp eller retten til at blive oplyst om sine egne rettigheder. En forståelse for sagsforløbet er en afgørende forudsætning for, at en person kan påberåbe sig sine andre rettigheder til en retfærdig rettergang.

10. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Ethvert forslag fra Kommissionen forpligter medlemsstaterne til at meddele Kommissionen deres gennemførelseslovgivning og en sammenligningstabel inden for en nærmere angivet frist. Kommissionen vil dernæst udarbejde en rapport om gennemførelsen med angivelse af de medlemsstater, der har efterkommet deres forpligtelse til at gennemføre rammeafgørelsen i national lovgivning. Der vil kunne opstilles indikatorer, der kan anvendes til at vurdere efterlevelsen, hvad enten det drejer sig om uddannelsesstilbud, oprettelse af et register eller antal beskikkede tolke og oversættere. En Eurobarometerundersøgelse kan bruges til at overvåge fremskridt i offentlighedens opfattelse af retsvæsenets retfærdighed i EU.