



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli, 8.6.2011
SEK(2011) 687 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ZAMESTNANCOV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Dokument sprevádzajúci

Návrh

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**o práve na advokáta a práve na upovedomenie tretej osoby
o vzatí do väzby v trestnom konaní**

{KOM(2011) 326 v konečnom znení}
{SEK(2011) 686 v konečnom znení}

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Posúdenie vplyvu sa týka opatrenia o práve podozrivých a obvinených osôb na prístup k advokátovi a práve na upovedomenie tretej osoby o vzatí do väzby v trestnom konaní. Cieľom tohto opatrenia je zaviesť minimálne pravidlá týkajúce sa práva na prístup k advokátovi a na upovedomenie o vzatí do väzby v celej EÚ.

Problémy

Všeobecné problémy zistené v posúdení vplyvu sú 1) nedostatočná vzájomná dôvera medzi justičnými orgánmi členských štátov a 2) nedostatočná miera ochrany základných práv v trestnom konaní v EÚ. Konkrétnym problémom je, že v mnohých členských štátoch sú nedostatky v prístupe k pomoci advokáta a v informovaní o vzatí do väzby. Tento problém sa prejavuje rôznymi spôsobmi. Vo viacerých členských štátoch dnes podozrivá osoba nemá právo obrátiť sa na advokáta pred policajným výsluchom a/alebo právo na prístup k advokátovi počas policajného výsluchu. Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že podozrivé osoby majú právo obrátiť sa na advokáta hneď od prvého policajného výsluchu a právo na to, aby advokát počas policajného výsluchu hral aktívnu úlohu pri ich obhajobe (*Salduz/Turecko, Brusco/Francúzsko*). Medzi členskými štátmi sú rozdiely aj v možnosti vzdať sa práva na prístup k advokátovi. Ani dôkazy získané v neprítomnosti advokáta sa neposudzujú rovnako vo všetkých členských štátoch. A napokon, v rámci konania o európskom zatýkacom rozkaze sa neuplatňujú žiadne pravidlá, ktoré by na úrovni EÚ upravovali poskytovanie právnej rady hľadanej osobe v štáte pôvodu aj vo vykonávajúcom štáte, čo ešte väčšmi oslabuje dôveru. Veľmi dobre to ilustrujú viaceré prípadové štúdie z posúdenia vplyvu. Pokiaľ ide o upovedomenie o vzatí do väzby, Výbor na zabránenie mučeniu (ďalej len „CPT“) sa pri svojich kontaktoch s osobami vo väzbe v navštívených krajinách opakovane stretával s prípadmi, že napriek existencii právnych predpisov o práve na upovedomenie o vzatí do väzby sa v praxi toto právo neponúka všetkým zadržívaným osobám, alebo sa im ponúka so značným oneskorením (často až v určitom štádiu konania – t. j. pri predvedení pred sudcu) a konštatoval, že zadrživanej osobe sa často neposkytne spätná informácia o kontakte s ňou označenou osobou.

Subsidiarita: Usudzuje sa, že treba prijať opatrenie na úrovni EÚ, medziiným aj s ohľadom na cezhraničnú dimenziu tohto problému v súvislosti s „mobilným občianstvom“, a to aj v prípade páchatel'ov trestnej činnosti, a s ohľadom na nedostatky v mechanizme presadzovania ustanovení Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) a CPT a na možnosť využiť širokú škálu mechanizmov presadzovania existujúcich v EÚ, ktorú by opatrenie na úrovni EÚ prinieslo.

Ciele

Akékoľvek opatrenie či opatrenia týkajúce sa práva na prístup k advokátovi prijaté na úrovni EÚ by mali smerovať k dosiahnutiu nasledujúcich všeobecných aj konkrétnych cieľov:

Všeobecné:	• Zlepšiť justičnú spoluprácu v EÚ, • zabezpečiť primeranú úroveň ochrany základných práv v trestnom konaní pre všetky osoby.
Konkrétne:	• Znížiť náklady súvisiace s prieskummi, zamietnutiami, odvolaniami pri vykonávaní žiadosti o justičnú spoluprácu medzi členskými

	štátmi, • zabezpečiť, aby podozrivé alebo obvinené osoby mali primeraný prístup k advokátovi v priebehu celého trestného konania, • zabezpečiť, aby podozrivé alebo obvinené osoby pozbavené osobnej slobody mali právo na upovedomenie tretej osoby podľa ich vlastného výberu o tom, že boli pozbavené osobnej slobody.
--	---

Možnosti

V posúdení vplyvu sa uvádzajú tieto možnosti politiky:

- **Možnosť 1:** Zachovanie súčasného stavu. Pri tejto možnosti by sa na úrovni EÚ neprijímali žiadne opatrenia.
- **Možnosť 2:** Odporúčanie správnej praxe v oblasti práva podozrivých a obvinených osôb na prístup k advokátovi a na upovedomenie o vzatí do väzby
- **Možnosť 3:** Smernica, ktorou sa ustanovujú minimálne pravidlá na uplatňovanie *acquis* Európskeho súdu pre ľudské práva o prístupe k advokátovi (t. j. *dohovoru a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva*) a odporúčaní CPT o oznámení o vzatí do väzby, a posilňuje využívanie nástrojov vzájomného uznávania.
 - Táto možnosť by sa týkala piatich konkrétnych aspektov práva na prístup k advokátovi a práva na upovedomenie o vzatí do väzby; zabezpečila by najmä rýchly prístup k advokátovi, vymedzila by obsah tohto prístupu a práva na spätnú informáciu o upovedomení o vzatí do väzby, upravila by vzdanie sa tohto práva a prostriedky nápravy, a uplatňovala by sa pri konaní o európskom zatýkacom rozkaze v štáte pôvodu aj vo vykonávajúcim štáte.
- **Možnosť 4:** Smernica, ktorou sa vykonáva odporúčanie CPT o upovedomení o vzatí do väzby a stanovujú sa ďalšie pravidlá nad rámec *acquis* Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k prístupu k advokátovi a posilňuje sa uplatňovanie nástrojov vzájomného uznávania.
 - Pri tejto možnosti by sa okrem toho, čo sa uvádza v rámci možnosti č. 3 (poskytujúc rovnaké právo na upovedomenie o vzatí do väzby), zabezpečil prístup k advokátovi pred akýmkoľvek policajným výsluchom (a nie pri ňom); ustanovila by sa povinná obhajoba vo všetkých prípadoch, a ustanovil by sa zákaz použiť dôkazový materiál získaný porušením práva na prístup k advokátovi.

VPLYVY

Účinnosť dosahovania cieľov:

- **Možnosť 1:** Keďže EDLP a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva ani odporúčania CPT sa v členských štátoch neuplatňujú jednotným spôsobom, úroveň ochrany podozrivých osôb je v súčasnosti naďalej nedostatočná. Okrem toho, EDLP a súvisiaca

judikatúra nepokrývajú niektoré aspekty tejto problematiky, ktoré majú kľúčový význam pre zabezpečenie spravodlivého súdneho konania, napr. v konaní o európskom zatýkacom rozkaze.

- **Možnosť 2:** Nie je isté, či by nezáväzné odporúčanie v plnom rozsahu uplatňovali všetky členské štáty, najmä tie, ktoré v súčasnosti nedodržiavajú minimálne normy Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčania CPT.
- **Možnosť 3:** Táto možnosť by mala všetky prednosti legislatívneho nástroja (záväzný charakter, vysoká vynútiteľnosť). Uplatňovanie *acquis* Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčaní CPT a justičná spolupráca sa posilnia najmä prostredníctvom týchto osobitných opatrení:
 1. **Časová pôsobnosť:** zabezpečenie prístupu k advokátovi hneď od prvého policajného výsluchu a upovedomenie o vzatí do väzby hneď od momentu pozbavenia osobnej slobody.
 2. **Vecná pôsobnosť:** konkrétne vymedzenie úkonov, ktoré môže vykonávať obhajca, a posilnenie práva na upovedomenie uložením povinnosti poskytnúť spätnú informáciu.
 3. **Vzdanie sa práva na prístup k advokátovi:**
 4. **Dôsledky porušení:** ustanovenie, že členské štáty musia zaviesť opravné prostriedky pre prípad porušenia práva na prístup k advokátovi.
 5. **Prípady vykonávania európskeho zatýkacieho rozkazu:** Osobám, na ktoré sa vzťahuje zatykač, pomáha advokát v členskom štáte pôvodu aj vo vykonávajúcom členskom štáte.
- **Možnosť 4:** Pri tejto možnosti by sa popri tom, čo sa uvádza v rámci možnosti 3 (pričom by sa poskytovalo rovnaké právo na upovedomenie o vzatí do väzby), zabezpečilo, aby prístup k advokátovi bol zaručený *pred* akýmkoľvek policajným výsluchom (a nie až *pri výsluchu*); nariadila by sa povinná obhajoba vo všetkých prípadoch a ustanovil by sa zákaz použiť dôkazový materiál získaný porušením práva na prístup k advokátovi. Tieto tri dodatočné prvky (aspekty 1, 3 a 4) by posilnili justičnú spoluprácu takto:
 1. **Časová pôsobnosť:** poskytnutím prístupu k advokátovi pred prvým policajným výsluchom by sa zabezpečilo, aby si podozrivý mohol ešte pred výsluchom pripraviť svoju obhajobu.
 2. **Povinná obhajoba:** požiadavka, aby podozrivej osobe vždy pomáhal advokát, by bola vôbec najsilnejším opatrením na posilnenie dôvery v justičné orgány.
 3. **Dôsledky porušení:** ustanoviť na úrovni EÚ, že dôkazy získané porušením práva na prístup k advokátovi sa nemôžu použiť pred súdom.

Vplyv na základné práva

- **Možnosť 1:** základné práva sa budú v jednotlivých vnútroštátnych systémoch naďalej ochraňovať rozdielnym spôsobom. Charta základných práv sa bude uplatňovať len vtedy, keď ide o právo EÚ, napr. v režime európskeho zatýkacieho rozkazu.

- **Možnosť 2:** Vplyv tejto možnosti a posilnenie práva na spravodlivé súdne konanie, právo podozrivej alebo obvinenej osoby na obhajobu a ochrana proti zlému zaobchádzaniu budú závisieť od toho, ako budú členské štáty vykonať odporúčania EÚ.
- **Možnosť 3:** Posilnilo by sa **právo na slobodu a osobnú bezpečnosť** (článok 6 Charty EÚ, článok 5 EDLP), **právo na účinný právny prostriedok nápravy a na spravodlivé súdne konanie** (článok 47 Charty EÚ, články 6 a 13 EDLP), ako aj **presumpcia nevinoty a právo na obhajobu** (článok 48 Charty EÚ, článok 6 EDLP). Právo na prístup k advokátovi a právo na upovedomenie o vzatí do väzby poskytujú formálne záruky proti zlému zaobchádzaniu a tak chránia pred možným porušením **zákazu zlého zaobchádzania** (článok 4 charty a článok 3 EDLP). Právo na upovedomenie o vzatí do väzby podporuje **právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života** (článok 7 charty a článok 8 EDLP).
- **Možnosť 4:** Posilnilo by sa **právo na slobodu a bezpečnosť** (článok 6 Charty EÚ, článok 5 EDLP), **právo na účinný právny prostriedok nápravy a na spravodlivé súdne konanie** (článok 47 Charty EÚ, články 6 a 13 EDLP) a **presumpcia nevinoty a právo na obhajobu** (článok 48 Charty EÚ, článok 6 EDLP). Právo na účinný právny prostriedok nápravy by sa ďalej zaručilo zavedením zákazu použiť dôkazový materiál získaný porušením práva na právne rady pri súdnom konaní.
- **Finančný a hospodársky vplyv**
- **Možnosť 1:** Hoci s touto alternatívou sa nespája žiadna bezprostredná nová finančná záťaž, jej výsledkom nebude zníženie nákladov v rozpočte členských štátov pre oblasť presadzovania práva ani nákladov, ktoré vzniknú podozrivým alebo obvineným jednotlivcom v súvislosti s podávaním opravných prostriedkov, zmarením/prieťahmi v trestnom stíhaní v dôsledku nedostatočného prístupu k advokátovi.
- **Možnosť 2:** Závisí od miery, do akej budú členské štáty uplatňovať niektoré alebo všetky ustanovenia obsiahnuté v odporúčaní.
- **Možnosť 3:** Finančná záťaž pre priemerný členský štát sa bude pohybovať približne na úrovni **300 000 EUR v prípade veľkého členského štátu a medzi 4 100 EUR a 70 950 EUR v prípade malého členského štátu**. Určité hospodárske a finančné dôsledky bude mať aj pre jednotlivcov. Tieto sa v hodnotení vplyvu vyčísľujú (zhruba) na úrovni približne **1 500 EUR** na jednu osobu, na ktorú je vydaný európsky zatýkací rozkaz.
- **Možnosť 4:** Finančný vplyv tejto možnosti na členské štáty možno odhadnúť až na **179 miliónov EUR** v prípade veľkého členského štátu a na približne **110 miliónov EUR** v prípade stredne veľkého členského štátu. Pokiaľ ide o finančné náklady pre jednotlivcov, tieto sa odhadujú medzi **4 170 EUR a 5 200 EUR** na jednu podozrivú/obvinenú osobu a prípad (pre jednotlivcov, voči ktorým sa vedie trestné konanie) a na približne **1 500 EUR** na osobu a prípad (pre jednotlivcov, na ktorých je vydaný európsky zatýkací rozkaz).

Vplyv na vnútroštátne súdnictvo

- **Možnosť 1:** Nutnosť vykonať niektoré rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčania CPT môže existujúce rozdiely ešte prehliť, najmä vzhľadom na náznaky, že členské štáty vykladajú rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva rozdielnym spôsobom.

- **Možnosť 2:** Je nepravdepodobné, že by tento účinok bol výraznejší než je samotný účinok rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčaní CPT.
- **Možnosť 3:** Táto možnosť by zaručila, že vnútroštátne systémy súdnictva by sa celkovo dostali do súladu s predpismi EDLP a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a s odporúčaniami CPT, čo si vyžiada isté legislatívne reformy.
- **Možnosť 4:** Na dosiahnutie súladu s požiadavkami smernice bude potrebné vykonať významné legislatívne reformy. Niektoré členské štáty by mohli mať problémy s prijatím niektorých z požiadaviek obsiahnutých v tejto možnosti.
- Porovnanie možností:

Možnosť 3 preukazuje najlepšiu kombináciu nákladov a efektívnosti plnenia cieľov. **Je preto uprednostňovanou možnosťou:**

Ciele/náklady	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3	Možnosť 4
Úspory vďaka lepšej justičnej spolupráci	0	√	√√	√√[√]
Vplyv na základné práva	malý	malý	stredný až veľký	veľký
Finančný a hospodársky vplyv (Podrobné vysvetlenie pozri v tabuľkách v prílohách V a VI.)	0 ¹	variabilné, v závislosti od rozsahu, v akom by členské štáty zaviedli ustanovenia odporúčania	Pre členské štáty: náklady na zabezpečenie prístupu k advokátovi v konaní o európskom zatýkacom rozkaze sa odhadujú na približne 300 000 EUR v prípade veľkého členského štátu a medzi 4 100 EUR a 70 950 EUR v prípade malého členského štátu [so zreteľom na upozornenie uvedené v tabuľke v § 5.3.3]. <u>Pozn.:</u> Všetky ostatné dodatočné požiadavky ustanovené v smernici nad rámec možnosti č. 1 sa ukazujú byť nákladovo neutrálne. (Pozri ďalšie analýzy všetkých týchto údajov v tabuľke v prílohe V.)	Pre členské štáty: náklady na túto možnosť ku <u>dňu spustenia</u> by dosiahli až 179 miliónov EUR v prípade veľkého členského štátu a približne 110 miliónov EUR v prípade stredne veľkého členského štátu [s prihliadnutím na upozornenie uvedené v tabuľke v § 5.3.4]. Náklady na túto možnosť ku <u>dňu ukončenia</u> by sa pohybovali od 309 miliónmi EUR v prípade veľkého členského štátu s veľkorysým režimom právnej pomoci do 137 046 EUR v prípade stredne veľkého členského štátu s obmedzenejším prístupom k právnej

¹ Ako sa vysvetľuje v § 5.3.1, táto možnosť však bude znamenať významné náklady pre členské štáty, v ktorých sa nedodržiavajú požiadavky EDLP.

				pomoci. Náklady na zabezpečenie prístupu k advokátovi <u>v konaní o európskom zatýkacom rozkaze</u> sa odhadujú na približne 300 000 EUR v prípade veľkého členského štátu a medzi 4 100 a 70 950 EUR v prípade malého členského štátu <u>Pozn.:</u> Všetky ďalšie dodatočné požiadavky ustanovené v smernici nad rámec možnosti 1 sa ukazujú byť nákladovo neutrálne. (Pozri ďalšiu analýzu všetkých týchto údajov v tabuľke v prílohe VI.)
	Pre jednotlivcov: žiadny	Pre jednotlivcov: žiadny	Pre jednotlivcov: približne 1 500 EUR na osobu, na ktorú je vydaný európsky zatýkací rozkaz	Pre jednotlivcov: 1. Jednotlivci, voči ktorým sa vedie trestné konanie: približne 4 170 EUR a 5 200 EUR na podozrivú/obvinenú osobu a na prípad. 2. Jednotlivci, na ktorých bol vydaný európsky zatýkací rozkaz: približne 1 500 EUR na osobu, na ktorú je vydaný európsky zatýkací rozkaz
Vplyv na vnútroštátne súdnictvo	0	malý až stredný	stredný až veľký	veľký

Možnosť č. 4 je zrejme najúčinnnejšia na dosiahnutie všetkých všeobecných aj konkrétnych cieľov, ale možnosť č. 3 je len nepatrne menej účinná. Z hľadiska efektívnosti sú však

náklady pre členské štáty spojené s možnosťou č. 4 (predstavujúce niekoľko stoviek miliónov EUR) neporovnateľne vyššie ako náklady, ktoré by pravdepodobne vznikli v súvislosti s možnosťou č. 3 (300 000 EUR na jeden členský štát). Zdá sa teda, že rozdiel vo výške nákladov nevyváži mierny prínos z hľadiska dosahovania cieľov. Aj pokiaľ ide o finančný vplyv na jednotlivcov, existuje výrazný rozdiel medzi možnosťami č. 3 a č. 4, keď možnosť č. 4 predstavuje náklady až niekoľko tisíc EUR na osobu a trestnú vec.

PRIDANÁ HODNOTA EÚ A PROPORCIONALITA UPREDNOSTŇOVANEJ MOŽNOSTI

Uprednostňovaná možnosť zaručí, že všetky podozrivé a obvinené osoby v celej EÚ budú mať právo na primeraný a účinný prístup k advokátovi. Okrem toho všetky podozrivé a obvinené osoby, ktoré sú pozbavené osobnej slobody, budú mať právo na to, aby o ich vzatí do väzby bola upovedomená tretia osoba. Smernicou sa uložia členským štátom povinnosti, ktoré budú po jej zavedení vymáhateľné pred súdmi členských štátov. Európsky súdny dvor zabezpečí právny prostriedok nápravy za ich nedodržanie, čo v kombinácii s právomocou Komisie iniciovať konanie vo veci porušenia predpisov proti členským štátom bude predstavovať silnú motiváciu pre členské štáty k dodržiavaniu ich povinností ustanovených touto smernicou.

Právo na prístup k advokátovi a na upovedomenie o vzatí do väzby by malo byť výslovne zakotvené v právnom poriadku EÚ, keďže články 4, 7, 47 a 48 Charty EÚ zabezpečujú ochranu pred zlým zaobchádzaním, právo na ochranu súkromia a rodinného života, právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivé súdne konanie, ako aj právo na obhajobu a na prezumpciu neviny. Článok 82 ods. 2 ZFEÚ predstavuje jednoznačný právny základ pre stanovenie minimálnych pravidiel týkajúcich sa práv jednotlivcov v trestných veciach s účinnosťou pre celú EÚ.

Okrem toho sa predpokladá, že uprednostňovaná možnosť povedie k úsporám vzhľadom na pokles počtu odvolaní, odsudzujúcich rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva alebo prietahov v postupoch justičnej spolupráce. Počas nadchádzajúcich desiatich rokov sa tieto úspory pre všetky členské štáty odhadujú v rozpätí **3,73 milióna EUR až 11,19 milióna EUR**.

MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Keďže smernica aspoň do určitej miery odzrkadľuje už existujúce povinnosti vyplývajúce z Európskeho dohovoru o ľudských právach alebo záväzky, ktoré v tej či onej podobe existujú v mnohých členských štátoch, predpokladá sa, že dvojročná lehota by členským štátom poskytla dosť času na uskutočnenie potrebných zmien v ich vnútroštátnych právnych predpisoch a praxi. Kombinácia práva na prístup k advokátovi a upovedomenia o vzatí do väzby v jednom opatrení s rovnakým termínom vykonania uľahčí členským štátom situáciu, pretože vo vnútroštátnom práve 21 členských štátov sú už dnes zákonné ustanovenia o prístupe k advokátovi a upovedomení o vzatí do väzby obsiahnuté v tom istom vnútroštátnom právnom predpise. Okrem toho mnohé členské štáty sa touto otázkou nebudú zaoberať po prvý raz, pretože môžu vychádzať z odpovedí, ktoré mnohé z nich vypracovali v reakcii na odporúčania CPT týkajúce sa upovedomenia o vzatí do väzby. Reformy súdnictva, ktoré v nedávnej dobe uskutočnili niektoré členské štáty s cieľom zosúladiť svoje vnútroštátne právne predpisy s judikatúrou súvisiacou s Európskym dohovorom o ľudských právach, ukazujú, že veľmi zásadné zmeny je možné uskutočniť aj v kratšej časovej lehote.

Okrem plánu plnenia sprevádzajúceho návrh smernice sa v smernici ustanoví, že členské štáty by mali podať správu o účinnom vykonávaní legislatívnych aj nelegislatívnych opatrení odzrkadľujúcich podstatu navrhovaných zmien. Komisia predpokladá, že po troch až piatich rokoch od vykonania návrhu uskutoční konkrétnu empirickú štúdiu s dôrazom na zber údajov.