



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

směrnici Evropského parlamentu a Rady

**o prozatímní právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby zbavené svobody
a o právní pomoci v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu**

{COM(2013) 824 final}

{SWD(2013) 476 final}

{SWD(2013) 499 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

směrnici Evropského parlamentu a Rady

o prozatímní právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby zbavené svobody a o právní pomoci v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Obecný problém, jímž se zabývá toto posouzení dopadů, je dvojitý: a) v EU neexistuje dostatečná ochrana základních práv podezřelých a obviněných osob a b) z nedostatečnosti norem v oblasti právní pomoci vyplývá nezbytnost posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy.

V současnosti neexistuje mezi právními předpisy EU žádný nástroj, který by podezřelým a obviněným osobám přiznával právo na právní pomoc v trestním řízení. Navzdory společným normám na evropské úrovni¹ a skutečnosti, že systém právní pomoci mají všechny členské státy, existují mezi systémy právní pomoci v jednotlivých členských státech v právu a praxi velké rozdíly. To má za následek nedostatky v ochraně práva na spravedlivý proces. Omezené právo na právní pomoc v některých členských státech může narušit vzájemnou důvěru a vzájemnou justiční spolupráci v oblasti trestního řízení a mařit právo na spravedlivý proces zakotvené v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Právo na právní pomoc je neoddělitelně spojeno s právem na přístup k obhájci. V případě osob bez prostředků a v určitých situacích (např. v případě zbavení svobody) nemůže být přístup k obhájci účinný, neposkytuje-li stát prakticky a finančně právní podporu k zajištění právní pomoci. Ačkoli navrhovaná směrnice EU o přístupu k obhájci², která čeká na oficiální přijetí, stanoví hmotné právo na přístup k obhájci, neobsahuje žádná ustanovení o tom, kdo obhájce zaplatí nebo kdo jej zajistí. Bez intervence EU zavádějící společné minimální normy v oblasti právní pomoci proto hrozí, že právo na přístup k obhájci stanovené ve směrnici nebude účelné a účinné.

Neexistence adekvátních norem v oblasti právní pomoci se nepříznivě dotýká vzájemné důvěry mezi justičními orgány a narušuje justiční spolupráci mezi členskými státy. To má negativní dopad na vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků a jiné případy justiční spolupráce mezi členskými státy a snižuje důvěru v přeshraniční nástroje. Mají-li justiční orgány pochybnosti ohledně dodržování práva na spravedlivý proces ze strany jiné jurisdikce a domnívají-li se, že existuje riziko, že podezřelý nebo obviněný nemá zajištěn účinný přístup k právnímu poradenství kvůli nedostatečné právní pomoci, mohou být žádosti o justiční spolupráci podané touto jurisdikcí zamítnuty. Jelikož zásada vzájemného uznávání je základním kamenem prostoru práva, k zajištění její účinnosti je nezbytné prohloubit vzájemnou důvěru.

¹ Článek 47 Listiny základních práv EU a čl. 6 odst. 3 písm. c) Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP).

² KOM(2011) 326 v konečném znění, 8.6.2011.

Konkrétním problémem, jemuž je věnována pozornost, je skutečnost, že v EU neexistuje dostatečný přístup podezřelých nebo obviněných osob k účinné právní pomoci, což negativně ovlivňuje vzájemnou důvěru a hladké fungování systému vzájemného uznávání. Tento problém má dvě základní příčiny:

- nedostatečné možnosti přístupu k právní pomoci v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu v členských státech;
- v rámci právní pomoci není vždy k dispozici právní podpora v počátečních fázích řízení, a to zejména právní podpora před vydáním rozhodnutí o právní pomoci, ačkoliv právo na přístup k obhájci platí od okamžiku, kdy je dotčená osoba orgány vyrozuměna o tom, že je podezřelým.

Mimoto existují další dvě záležitosti, jež mohou rovněž podkopat vzájemnou důvěru:

- příliš omezující kritéria způsobilosti pro získání právní pomoci;
- nedostatky v kvalitě a účinnosti právní podpory poskytované prostřednictvím systémů právní pomoci.

První příčina – právní pomoc v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu: Směrnice o přístupu k obhájci stanoví právo na dvojí obhajobu v řízení o vydání na základě evropského zatýkacího rozkazu³. Je-li určitá osoba zatčena na základě evropského zatýkacího rozkazu, má právo na přístup k obhájci ve vykonávajícím členském státě v řízení o vydání a právo jmenovat druhého obhájce v členském státě vydávajícím evropský zatýkací rozkaz, který je v kontaktu s obhájcem ve vykonávajícím členském státě. Směrnice však nevyžaduje, aby tato právní podpora byla pokryta právní pomoci. Žádný členský stát v současnosti neposkytuje právní pomoc na obhájce ve vydávajícím členském státě. Skutečnost, že právo na právní pomoc je dosud stále upraveno výhradně vnitrostátními právními předpisy ve vykonávajícím a vydávajícím členském státě, a to navzdory tomu, že směrnice stanoví právo na přístup k obhájci, má negativní vliv na účinnost tohoto práva a jeho jednotné uplatňování. To může poškodit práva trestně stíhané osoby v řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu, vést k průtahům a dodatečným nákladům a v konečném důsledku podkopat vzájemnou důvěru, která je nezbytná pro hladké fungování evropského zatýkacího rozkazu.

Druhá příčina – načasování: Ve vyšetřovacích fázích řízení je nanejvýš důležité mít přístup k obhájci co nejdříve v zájmu ochrany práva podezřelých osob na spravedlivý proces, zajištění kvality důkazního materiálu a ochrany před zastrahováním a špatným zacházením. Směrnice o přístupu k obhájci zajišťuje právní podporu od okamžiku, kdy je určitá osoba orgány vyrozuměna o tom, že je podezřelá nebo obviněná ze spáchání trestného činu, nezaručuje však, aby se na tuto právní podporu vztahovala právní pomoc. Řada členských států nemá zaveden fungující státem schválený systém, který zajišťuje účinný a bezplatný přístup k obhájci v počátečních fázích řízení, zejména v případě zadržovaných osob. Tyto nedostatky byly zúčastněnými stranami obecně uznány⁴ a vážně narušují podstatu práva na přístup k obhájci.

³ Řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu se nepovažuje samo o sobě za „trestní řízení“ a nevztahuje se na ně EÚLP.

⁴ Viz např. Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence* Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Viz rovněž zpráva FTI *Defence Rights in the EU*, říjen 2012, body 71–73, v nichž jsou zmíněny četné problémy se systémy přidělených obhájců v jednotlivých členských státech, a nedávná zpráva, kterou vyhotovila Justícia, s. 46. Zpráva z konference o právní pomoci, která se konala ve Varšavě. Viz rovněž dokument *Improving pre-trial Justice*, s. 38, který vyhotovil Institut pro otevřenou společnost v Sofii v roce 2008, *Report on Civic monitoring of police stations* (týkající se BU).

Třetí příčina – způsobilost: Jak se předpokládá v Listině a EÚLP, členské státy mohou vznik práva na bezplatnou právní pomoc podmínit splněním dvou podmínek: dotyčná osoba nesmí mít dostatečné prostředky (přezkum majetkových poměrů) a právní pomoc vyžaduje zájem spravedlnosti (přezkum důvodnosti)⁵. V členských státech existují velké rozdíly, pokud jde o ověřování způsobilosti. Velké rozdíly existují rovněž s ohledem na chápání kritérií týkajících se „majetkových poměrů“ a „důvodnosti“. Omezující kritéria způsobilosti vedou k tomu, že mnoho podezřelých nebo obviněných osob bez dostatečných prostředků nemá možnost využít právní pomoc, ačkoli je to v zájmu spravedlnosti. Nejsou proto náležitě zaručena jejich práva na obhajobu.

Čtvrtá příčina – kvalita: Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) rozhodl, že povinnost státu poskytovat bezplatnou právní pomoc není splněna tím, že je pouze ustanoven obhájce financovaný z veřejných prostředků; státy musí zajistit, aby právní podpory poskytovaná obhájcem v rámci právní pomoci byla účelná a účinná a měla určitou kvalitu⁶. Kvalita právní podpory v rámci právní pomoci může být zajištěna prostřednictvím: 1. kvalifikace a akreditace; 2. vzdělávání obhájců a 3. monitorování poskytovaných služeb v rámci právní pomoci. V mnoha členských státech jsou zavedeny pouze malé záruky kvality, či takovéto záruky vůbec neexistují.

Koho se opatření týkají? Potenciálně dotčeny mohou být všechny podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení v EU. V EU se každý rok koná přibližně 10 milionů trestních řízení, nejsou však k dispozici údaje o počtu řízení, v nichž byla podezřelému nebo obviněnému odepřena právní pomoc. Opatření se dotýkají rovněž obhájců, kteří těmto osobám poskytují nebo mohou poskytovat právní podporu v rámci právní pomoci.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Opatření EU je nezbytné na základě těchto tří faktorů:

- (1) Problém má přeshraniční rozměr, jelikož v případě, kdy některé členské státy nerespektují procesní právo na právní pomoc, způsobuje to problémy ostatním členským státům⁷.
- (2) Občané EU mohou být účastníky trestního řízení, které se koná mimo jejich členský stát, a potřebami těchto podezřelých nebo obviněných osob je třeba se zabývat na úrovni EU.
- (3) EÚLP již stanoví celoevropské normy spravedlivého procesu, mechanismy jejího vymáhání však nezajišťují dostatečnou a jednotnou úroveň ochrany nebo dodržování ze strany signatářských států, včetně členských států EU.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Jakékoli opatření přijaté na úrovni EU týkající se právní pomoci by mělo dosáhnout těchto obecných, specifických a operativních cílů, které byly stanoveny na základě výše uvedených obecných a konkrétních problémů.

⁵ EÚLP a Listina obsahují kumulativní přezkum majetkových poměrů a důvodnosti a pro získání právní pomoci je nutné být způsobilý podle obou kritérií. Uznává se proto, že existují případy, kdy určitý podezřelý, který nemá dostatek prostředků, není pro právní pomoc způsobilý, například kvůli skutečnosti, že jeho věc není složitá nebo že sankce, která může být uložena, není závažná.

⁶ *Pavlenko v. Rusko*, stížnost č. 42371/02, rozsudek ze dne 4. října 2010, bod 99.

⁷ Je-li například justiční orgán požádán, aby vykonal soudní rozhodnutí vydané v jiném členském státě, v němž neexistují odpovídající normy, může buď odmítnout tak učinit, nebo si může vyžádat doplňkové informace, což vede k opoždění výkonu.

Obecné:	<ul style="list-style-type: none"> • Zaručit pro občany EU účinnou a vysokou úroveň ochrany základních procesních práv v trestním řízení. • Prohloubit vzájemnou důvěru, a tím usnadnit vzájemné uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí v EU a zlepšit justiční spolupráci v EU.
Specifické:	<ul style="list-style-type: none"> • Zajistit, aby měly podezřelé a obviněné osoby v průběhu celého trestního řízení přístup k náležité právní pomoci a aby jim byla tato pomoc poskytnuta, a to na úrovni, která zajišťuje větší vzájemnou důvěru. • Zajistit, aby bylo v případě podezřelých a obviněných osob a osob, jichž se týká řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu, právo na přístup k obhájci stanovené ve směrnici o právu na přístup k obhájci účinné, a to poskytnutím právní pomoci.
Operativní:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zajistit, aby pro osoby, na něž se vztahuje evropský zatýkací rozkaz, byla dostupná právní pomoc. 2) Zajistit přístup k právní podpoře v rámci právní pomoci („obhajoba v nouzi“) v počátečních fázích řízení. 3) Zajistit účinný přístup k právní pomoci pro podezřelé a obviněné osoby, které nemají dostatek prostředků (přezkum majetkových poměrů), a v případě potřeby zajistit účinný přístup ke spravedlnosti (přezkum důvodnosti). 4) Zajistit, aby členské státy přijaly opatření ke zvýšení kvality právních služeb poskytovaných v rámci právní pomoci.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Podrobně posouzeny byly čtyři hlavní možnosti politiky:

Možnost č. 1 – zachování stávající situace	Zachování stávající situace. Žádné opatření na úrovni EU.
Možnost č. 2 – nízká úroveň povinností	Nelegislativní opatření: Opatření v oblasti budování kapacit, poskytování informací, výměny osvědčených postupů mezi členskými státy (vytvoření odborné skupiny pro sestavení osvědčených postupů v pokynech pro odborníky).
Možnost č. 3 – střední úroveň povinností	Právní nástroj: Dílčí možnost č. 3a) prostřednictvím doporučení; dílčí možnost č. 3b) prostřednictvím směrnice; nebo kombinace obou možností: částečně zavedení minimálních kvalitativních norem, jak jsou stanoveny v EÚLP a Listině, částečně snaha o zlepšení předvídatelnosti a zdokonalení vnitrostátních norem. Právní nástroj by obsahoval zejména ustanovení, která zajišťují, že podezřelé a obviněné osoby mohou v řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu a v počátečních fázích řízení využít právní pomoc. Neexistovala by však podrobná normativní opatření a členské státy by měly při provádění prostor pro uvážení. Tyto dvě dílčí možnosti by bylo možno spojit, a to stanovením některých prvků v závazném právním

	nástroji, zatímco ostatní prvky by byly obsaženy v nezávazném nástroji.
Možnost č. 4 – vysoká úroveň povinností	Právní nástroj: Prostřednictvím směrnice, která stanoví podrobná minimální harmonizovaná kritéria týkající se přístupu k právní pomoci a její kvality, jež do jisté míry jdou nad rámec kvalitativních norem stanovených v EÚLP.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

5.1. Účinnost při dosahování cílů politiky

- **Možnost č. 1:** nedostatečný přístup k právní pomoci by byl stejný, nebo by se zhoršil.
- **Možnost č. 2:** vzhledem k neexistenci legislativních opatření by šlo o malou pobídku pro členské státy, aby zlepšily přístup k právní pomoci.
- **Možnost č. 3a)** – doporučení: střední dopad, jelikož tato možnost přispěje k dosažení obecných cílů. Vzhledem k nezávazné povaze tohoto nástroje však hrozí, že tato možnost nebude mít žádný hmatatelný dopad, neboť nemusí být plně provedena všemi členskými státy.
- **Možnost č. 3b)** – směrnice: vysoký dopad, jelikož tato možnost povede k významnému zlepšení v důsledku právně závazných a vymahatelných společných minimálních norem v oblasti právní pomoci.
- **Možnost č. 4:** velmi vysoký dopad, jelikož tato možnost bude mít všechny klady legislativního nástroje (závazný charakter, vysoká vymahatelnost) a bude mít značný pozitivní dopad na splnění cíle politiky, uloží však členským státům vysokou zátěž. Tato možnost významně prohloubí vzájemnou důvěru a spolupráci.

5.2. Dopad na základní práva

- **Možnost č. 1:** žádný dopad, jelikož přístup k právní pomoci bude i nadále chráněn na úrovni členských států, prostřednictvím EÚLP a Listiny, a budou přetrvávat stávající problémy spojené s omezenou ochranou.
- **Možnost č. 2:** nízký dopad, jelikož zlepšení práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu bude záviset na tom, jak budou členské státy dodržovat osvědčené postupy nebo pokyny, jak budou šířeny informace o právní pomoci a jak bude zajištěno vzdělávání.
- **Možnost č. 3a)** – doporučení: kladný, avšak nízký až střední dopad na základní práva v závislosti na provedení členskými státy. Lze očekávat určité zlepšení práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu, avšak vzhledem k neexistenci donucovacích metod pouze mírné.
- **Možnost č. 3b)** – směrnice: vysoký dopad, jelikož tato možnost by měla stejný kladný dopad jako možnost č. 3a), avšak prostřednictvím právně závazného opatření.
- **Možnost č. 4:** významný kladný dopad na základní práva podezřelých a obviněných osob.

5.3. Sociální dopady

- **Možnost č. 1:** žádný dopad.
- **Možnost č. 2:** kladný, avšak omezený dopad prostřednictvím zvyšování informovanosti, budování kapacit a vzdělávání.
- **Možnost č. 3a)** – doporučení: bude-li tato možnost členskými státy náležitě provedena, bude mít kladné sociální dopady (např. rovný přístup ke spravedlnosti zajištěním právní podpory v rámci právní pomoci a vyšší kvalita těchto služeb).
- **Možnost č. 3b)** – směrnice: vysoký dopad, jelikož tato možnost by měla stejné kladné dopady jako možnost č. 3a), avšak prostřednictvím právně závazného opatření.

- **Možnost č. 4:** vysoké sociální dopady, jelikož tato možnost rozšíří přístup k právní pomoci, a tudíž umožní spravedlivý proces v případě potřebných podezřelých a obviněných osob.

5.4. Dopad na vnitrostátní systémy soudnictví

- **Možnost č. 1:** žádný dopad – vnitrostátní systémy se mohou vyvíjet směrem k většímu sbližování na základě judikatury ESLP, nikoli však v krátkodobém až střednědobém horizontu.
- **Možnost č. 2:** celkový dopad bude omezený, jelikož opatření nejsou závazná a přímo neusilují o dosažení společných minimálních norem v celé EU.
- **Možnost č. 3a)** – doporučení: kvůli nezávaznému charakteru lze těžko odhadnout dopad, který závisí na ochotě členských států doporučení dodržovat. Pokud bude tato možnost náležitě provedena, vyžadovala by změny v systémech členských států, které v současnosti nemají vysoké normy v oblasti právní pomoci.
- **Možnost č. 3b)** – směrnice: středně vysoký dopad, jelikož tato možnost by v řadě členských států vyžadovala legislativní reformy, v důsledku obecně formulovaných povinností by však umožňovala určitou pružnost.
- **Možnost č. 4:** většinou významné dopady na vnitrostátní systémy soudnictví, jelikož soudci by měli všechny potřebné nástroje pro prosazování práva na právní pomoc na vysoké úrovni. K zajištění souladu s nástrojem by byly zapotřebí významné legislativní reformy systémů všech členských států pro poskytování právní pomoci.

5.5. Finanční a hospodářské dopady

- **Možnost č. 1:** s touto možností není spojena žádná bezprostřední finanční zátěž.
- **Možnost č. 2:** náklady na tuto možnost budou omezené a ponese je členské státy i EU. Celkové maximální finanční náklady se odhadují na přibližně **23 milionů EUR**.
- **Možnost č. 3a)** – doporučení: pokud členské státy zajistí soulad s doporučením, náklady by byly stejné jako v případě možnosti č. 3b).
- **Možnost č. 3b)** – směrnice: předpokládá se, že celkové náklady budou ve **středním rozsahu** všech čtyř možností a ponese je většinou orgány veřejné správy na místní a celostátní úrovni. Celkové náklady jsou v rozmezí od **247 do 382 milionů EUR**. To zahrnuje náklady na tato opatření:
 - právní pomoc v řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu: **0,13–0,24 milionu EUR (ročně v celé EU)**
 - systém obhajoby v nouzi: **52–81 milionů EUR (ročně v celé EU)**
 - společná minimální kritéria způsobilosti: **181–287 milionů EUR (ročně v celé EU)**
 - kontrola kvality: **13,4 milionů EUR (ročně v celé EU)**
- **Možnost č. 4:** předpokládá se, že celkové náklady budou ze všech čtyř možností **nejvyšší** a ponese je většinou orgány veřejné správy na místní a celostátní úrovni. Celkové náklady jsou v rozmezí od **1,594 do 1,716 miliardy EUR**. To zahrnuje náklady na tato opatření:
 - právní pomoc v řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu: **0,8–1,1 milionu EUR (ročně v celé EU)**
 - systém obhajoby v nouzi: **180–210 milionů EUR (ročně v celé EU)**
 - společná minimální kritéria způsobilosti: **1,4 miliardy EUR** (plus 92 milionů EUR na povinnou právní pomoc pro děti) **(ročně v celé EU)**

- kontrola kvality: **13,4 milionu EUR (ročně v celé EU)**

V případě možností č. 3 a 4 náklady nepřihlížejí k možným úsporám vyplývajícím ze snížení stávajících nákladů na řízení u ESLP a odvolací řízení v členských státech, nová řízení, neúspěšná řízení kvůli nedostatečnému právnímu zastoupení.

6. SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ / UPŘEDNOSTŇOVANÁ MOŽNOST

Neupřednostňuje se žádná z možností.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Pokud by upřednostňovanou možností bylo legislativní opatření ve formě směrnice, lhůta pro provedení směrnice členskými státy bude činit osmnáct měsíců od jejího vstupu v platnost. Členské státy budou požádány, aby shromáždily spolehlivé údaje s cílem napomoci v tomto procesu, neboť v současnosti není dostatek takovýchto údajů. Pokud by upřednostňovanou možností bylo opatření v podobě doporučení, Komise by posoudila jeho provedení nejpozději čtyři roky od jeho zveřejnění.

Komise mimoto předpokládá provedení zvláštní empirické studie s důrazem na sběr údajů za tří- až pětileté období uplatňování jednotlivých nástrojů uvedených v cestovní mapě pro posílení procesních práv. Pro účely získání podrobných kvantitativních a kvalitativních údajů o účinnosti návrhů se použijí zvláštní ukazatele týkající se právní pomoci.