

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.7.2009
SEK (2009) 916

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ RADY

právu na tlumočení a překlady v trestním řízení

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2009) 338 v konečném znění}
{SEK(2009) 915}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ

1. SOUVISLOSTI

Právo obviněných a osob podezřelých na spravedlivý proces je základním právem, jež Evropská unie uznává jako obecnou zásadu podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU. Právníci a členské státy (dále též „ČS“) jsou zajedno, že předpokladem pro vzájemnou důvěru je garantování minimálních záruk osobám podezřelým a obviněným ze strany vnitrostátních orgánů činných v trestním řízení členských států, a to bez ohledu na jejich státní občanství. Akce v této oblasti byla podle Haagského programu prioritou. Nový návrh je plánován v legislativním a pracovním programu Komise na rok 2009. Posouzení dopadů hodnotí možnosti u tohoto návrhu.

2. POLITICKÝ MANDÁT, PRÁVNÍ ZÁKLAD A KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN.

Právo na obhajobu bylo výslovně uvedeno v závěrečích z Tampere a bylo vždy nedílnou součástí programu EU v oblasti vzájemného uznávání. Bylo přijato mnoho nástrojů na usnadnění a urychlení vyšetřování a trestního stíhání přeshraničních věcí. Avšak do dnešní doby neexistuje žádný nástroj pro zlepšení právního postavení osob, které jsou předmětem přeshraničního řízení. Tato nerovnováha má negativní vliv na vzájemnou důvěru mezi členskými státy, což následně vyžaduje akci ze strany EU.

Po zelené knize o procesních zárukách z roku 2003 přijala Komise v roce 2004 návrh rámcového rozhodnutí o této otázce. Nebylo možné dosáhnout dohody a návrh byl odložen. Návrh Komise byl založen na čl. 31 odst. 1 písm. c) Smlouvy o EU. Právní služba Komise vypracovala stanovisko, jež potvrdilo, že toto ustanovení je vhodným právním základem.

Ve dne 26.–27. března 2009 zorganizovala Komise setkání odborníků. Většina odpovědí se vyslovila pro zákonodárnou činnost, jež by měla být doprovázena nelegislativními opatřeními. Drtivá většina účastníků byla proti tomu, aby se návrh omezoval na přeshraniční případy. Posouzení dopadů bylo diskutováno na dvou zasedáních meziútvarové řídicí skupiny Komise. Při přípravě tohoto posouzení dopadů čerpala Komise z několika dodatečných zdrojů včetně pěti studií.

3. DEFINICE PROBLÉMU

Tento problém, jenž má různé právní a sociální aspekty, je možné shrnout takto:

- Zvýšený pohyb uvnitř EU, zastaralá ustanovení a nekonsistentní používání stávajících mezinárodních norem (Evropská úmluva o lidských právech, dále též „EÚLP“) na úrovni ČS.
- Zadržení vedoucí k předání na základě evropského zatýkacího rozkazu se považuje za postup, na který se nevztahuje EÚLP, neboť se považuje za vydávání.
- Vzájemné uznávání může efektivně fungovat pouze, pokud jsou ČS přesvědčeny, že soudní rozhodnutí jsou v jiných ČS přijímána spravedlivě.

- Mezi občany a právníky je rozšířeno přesvědčení, že justiční systémy v jiných ČS než v jejich vlastním jsou nespravedlivé a že nemohou využít soudní cesty na mezinárodní úrovni, neboť Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“) je zaplaven stížnostmi.
- Aspektem tohoto problému je skutečnost, že obžalovaný nemá zaručen přístup k přiměřeným tlumočnickým a překladatelským službám.

4. POTŘEBA ČINNOSTI NA ÚROVNI EU

Studie ULB došla k závěru, že efektivnost opatření vzájemného uznávání je snižována nedostačující měrou vzájemné důvěry. Bez přiměřených norem na ochranu práv osob podezřelých ze spáchání trestného činu existuje nebezpečí, že dříve zjištěná nerovnováha mezi orgány činnými v trestním řízení a obviněnými by mohla být dále zhoršena a nakonec by byla protichůdná zájmu na spravedlnost v EU.

Doposud plnily členské státy své povinnosti související se spravedlivým řízením různou měrou, což v podstatě vyplývalo z vnitrostátního práva a z EÚLP, to však vedlo k rozdílnostem v úrovni uplatňovaných záruk. EU by mohla legislativně ujasnit právní závazek zaručit spravedlivé řízení v rámci trestního práva EU.

5. CÍLE

Obecným cílem je zvýšit vzájemnou důvěru, jež umožní lepší používání zásady vzájemného uznávání. Je možné očekávat, že stávající nástroje EU v oblasti vzájemného uznávání budou po zvýšení vzájemné důvěry fungovat lépe.

Obecný cíl je možné promítnout do těchto konkrétních cílů:

- 1) Stanovit společné minimální normy pro procesní práva ve všech řízeních, včetně vydávání a evropského zatýkacího rozkazu;
- 2) zajistit, aby občané byli informováni o tom, jaké výhody jim plynou z těchto společných minimálních norem, kdykoliv, když jsou v EU.

6. MOŽNÉ VARIANTY

1: Status quo

Pokud nedojde k žádné činnosti na úrovni EU, je možné očekávat, že se situace bude vyvíjet tak, jak je uvedeno v oddíle 4. Tento názor je založen na předpokladu, že ČS mají dodržovat EÚLP, pokud jde o minimální normy ve vnitrostátních soudních řízeních.

2: Podpora nelegislativních opatření (osvědčených postupů)

Byla by přijímána opatření na výměnu vnitrostátních osvědčených postupů a vypracování zásad EU. Tato možnost by usilovala o lepší povědomí o normách stanovených v EÚLP šířením a doporučováním postupů, které napomáhají dosahovat souladu s EÚLP. Takto by nebylo dosaženo dalšího sblížení právních norem.

3: Nový nástroj pokrývající všechna práva

Aby tato možnost měla úspěch, bylo by zapotřebí nové smlouvy s výslovným právním základem a přijaté odlišným (tedy řádným) legislativním postupem ES. Po přijetí tohoto právního nástroje a jeho následném provedení ČS, kontrole Komisí a možností opravného prostředku k ESD tento nástroj napomůže překonat rozdíly v dodržování EÚLP. Je možné, že budou zapotřebí praktická opatření pro zvýšení vzájemné důvěry v každodenní praxi.

4: Opatření omezené na přeshraniční věci

Tato možnost by zjevně představovala pouze první krok, avšak pokud by tento byl úspěšný, přispěl by ke zvýšení vzájemné důvěry a napomohl překonat odpor vůči dalším právním předpisům. Tato možnost by však vyžadovala důkladné uvážení, aby se vyřešil problém případného nerovného zacházení s osobami podezřelými ze spáchání trestného činu v přeshraničních věcech oproti osobám podezřelým v čistě vnitrostátních řízeních.

5: Postupný přístup, který začíná opatřeními v oblasti přístupu k tlumočení a překladu

Tato možnost by zahrnovala nové rámcové rozhodnutí, které by od ČS vyžadovalo, aby stanovily minimální normy pouze pro přístup k tlumočení a překladům. Tato práva by se vztahovala na jakoukoliv osobu podezřelou nebo obviněnou ze spáchání trestného činu od okamžiku, kdy jí příslušné orgány členského státu oznámí, že je podezřelá ze spáchání trestného činu, do pravomocného rozsudku. Rozsah této možnosti by se lišil a stanovila by, aby se tato dvě práva uplatňovala buď a) pouze v přeshraničních věcech nebo b) ve všech věcech.

7. ANALÝZA DOPADŮ MOŽNÝCH VARIANT

1 Status quo

Nedostatek činnosti na úrovni EU v této oblasti může rozhodující měrou přispět ke zpomalení pokroku dosaženého v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a tudíž ke zpomalení budování společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

2 Osvědčené postupy

Pozitivní dopady: doporučení pro osvědčené postupy by mohla mít za následek určitá zlepšení, pokud by se ČS rozhodly tato doporučení dodržovat. Negativní dopady: velká část návrhu opakuje to, co Rada Evropy zahrnula v doporučeních a co doporučovali další experti, tato doporučení však nebyla provedena. Tato možnost by rovněž mohla zklamat EP, zúčastněné strany a určitý počet ČS, který si přeje závazný nástroj.

3 Nový nástroj pokrývající všechna práva

Pozitivní dopady: rámcové rozhodnutí tohoto druhu by zvýšilo úroveň právní jistoty mezi ČS. Bylo by závazným nástrojem, jenž by zlepšil dodržování norem EÚLP týkajících se zaručení spravedlivého soudního procesu. Avšak společné řešení všech práv v jednom balíčku znamená, že je méně času pro jednotlivá práva a při kompromisech dochází k oslabování. Pokud vstoupí v platnost Lisabonská smlouva, nebude jednomyslnosti již zapotřebí.

4 Pouze přeshraniční věci

Neexistuje zavedená definice „přeshraniční“ věci. Na straně ČS existuje neochota definovat přeshraniční věc nebo přijmout právní předpisy, které by takovou definicí vyžadovaly.

Tato varianta by měla dvojí dopad na hospodářství: (1) náklady na uvedení služeb v činnost za účelem poskytování práva a 2) přínos ve formě snížených nákladů na odvolací řízení. Možnou hrozbou této možnosti by mohla být nižší vzájemná důvěra, neboť by mohl vzniknout dojem, že existují dvě kategorie soudnictví – jedna pro vnitrostátní věci a jedna pro přeshraniční věci. Pozitivní dopad: tato možnost by vyhovovala těm ČS, které žádaly opatření omezené na přeshraniční věci. Negativní dopad: opatření, jež by se pokoušelo omezit svoji působnost, by mohlo vést ke zmatení, neboť ta samá věc by různými ČS mohla být popsána nebo hodnocena jako přeshraniční nebo vnitrostátní. Dodržování: ČS by mohly mít aplikační obtíže při zařazování věcí, takže by přirozeně docházelo k chybám/sporům.

5 Postupný přístup

Dopad na hospodářství by u této varianty byl dvojitý, jako u výše uvedené možnosti pokrývající pouze přeshraniční věci: Pozitivní dopady: opatření tohoto druhu by mělo za následek zlepšení kvality a poskytování tlumočení a překladů. Přispívalo by k zlepšování vzájemné důvěry. Tento přístup by zaručil spravedlivý proces u těch věcí, kdy osoba podezřelá nerozumí trestnímu řízení, svým právům nebo obviněním. Negativní dopady: tento přístup by znamenal finanční a administrativní břemeno pro ty ČS, jež v současnosti nenabízejí odbornou přípravu pro soudní tlumočnický a překladatelský. Bylo by zapotřebí hodnocení/kontroly souladu, což by bylo rovněž obtížné.

Experti, včetně zástupců ČS, s nadšením uvítali na zasedání expertů v březnu 2009 návrh, aby se začalo pracovat pouze na tomto právu, jakožto výchozím bodu. V březnu 2009 byla Generálním ředitelstvím pro tlumočení zveřejněna zpráva s názvem: Konečná zpráva fóra pro úvahy o mnohojazyčnosti a odborné přípravě tlumočnicků. Doporučení by mohla přispět k vytvoření budoucího dokumentu o osvědčených postupech.

8. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

+++ Značí velmi pozitivní dopad

0 Značí nulový dopad

--- Značí velmi negativní dopad

Možnost	Účinnost ve srovnání s cíli a soudržnost s jinými aktuálními politikami EU		Dopad na společnost a základní práva	Účinnost	Politická proveditelnost
	Stanovení minimálních norem pro procesní práva v trestním řízení	Zajištění informací pro občany o tom, jaké mohou mít výhody z minimálních norem			
1. Zachování současného stavu – žádná další činnost na úrovni EU	0 Bez činnosti na úrovni EU nebude dosaženo ani jednoho z cílů		0 Trvání nerovnováhy mezi právy a justiční spoluprací může poškodit spravedlnost a vzájemnou důvěru v EU.	0 Žádné náklady pro ČR	EP a většina ČR očekávají činnost na úrovni EU.
2. Nezávazné/nelegislativní opatření, jež stanoví osvědčené postupy EU	+	++	+	-	Všechny ČR se shodují na potřebě určitých nelegislativních opatření. Na základě zkušeností lze vycházet z toho, že nezávazné pokyny nebudou soustavně dodržovány.
3. Znovuzavedení	+++	+	+++	---	Tento nástroj by byl znovu

Možnost	Účinnost ve srovnání s cíli a soudržnost s jinými aktuálními politikami EU		Dopad na společnost a základní práva	Účinnost	Politická proveditelnost
	Stanovení minimálních norem pro procesní práva v trestním řízení	Zajištění informací pro občany o tom, jaké mohou mít výhody z minimálních norem			
nástroje z roku 2004 pokrývající všechna práva	Stanoví ucelené společné normy.	Samostatný ucelený nástroj bez doprovodných opatření by nezvýšil povědomí veřejnosti, ale přilákal by ke kontroverznějším prvkům pozornost vnitrostátních médií.	Všem obviněným by byla zaručena práva podle EÚLP. Tento nástroj by byl základem pro vzájemnou důvěru uvnitř EU. Vnímání justičních norem by mohlo napomoci motivovat více občanů, aby využili svého práva na volný pohyb.	Očekávané náklady jsou značné, zejména na právní pomoc v těch ČS, kde v současnosti není poskytována.	odmítnut 6 ČS, které nesouhlasily s návrhem v roce 2006. Lisabonská smlouva by mohla umožnit, aby stávající návrh (tj. z roku 2004) byl přijat kvalifikovanou většinou s možností neúčasti (opt-out).
4. Nástroj pokrývající všechna práva, avšak omezený na přeshraniční věci	++ Stanovil by omezené společné normy avšak nikoliv pro všechny občany obviněné z trestného činu.	- Rovněž tento nástroj by bez doprovodných opatření nezvýšil obecné povědomí. Pozornost vnitrostátních médií, která možná budou mít nepřátelský postoj vůči zaručení těchto práv pouze osobám v přeshraničních věcech a jejichž zpravodajství by mohlo být zavádějící.	- Obvinění by měli zaručena stejná práva, ať již by byli zadrženi kdekoliv v EU. Riziko vytvoření 2 kategorií obviněných – jednak obviněných v přeshraničních věcech a jednak ve vnitrostátních věcech – což by vedlo ke znevýhodňování, jež by mohlo převážít výhody.	-- Bude záviset na podílu věcí, jež budou považovány za „přeshraniční“, což se bude lišit v různých ČS – přičemž příslušná statistika není dostupná. Avšak jsou očekávány vysoké náklady.	Je pravděpodobné, že definice „přeshraniční věci“ bude napadána, zejména kvůli tomu, že může vést k obavám týkajícím se základních práv kvůli pozitivní diskriminaci Je nepravděpodobné, že by tato možnost byla přijatelnější než možnost 3.
5a. Rámcové rozhodnutí omezené na právo na překlad a tlumočení pouze v přeshraničních	+ Omezené společné normy v oblasti, u níž je potřeba	- Nepřátelský zájem médií by mohl být zavádějící,	- Obvinění by měli zaručena stejná práva na překlad a	- Náklady budou záviset na podílu věcí, jež budou	Očekává se, že většina nebo všechny ČS budou tento návrh podporovat, pokud bude dohodnuta

Možnost	Účinnost ve srovnání s cíli a soudržnost s jinými aktuálními politikami EU		Dopad na společnost a základní práva	Účinnost	Politická proveditelnost
	Stanovení minimálních norem pro procesní práva v trestním řízení	Zajištění informací pro občany o tom, jaké mohou mít výhody z minimálních norem			
věcech.	řešení považována za nejnaléhavější, avšak nikoliv pro všechny občany obviněné z trestného činu. Tato možnost by prokázala pokrok a progresivní přístup.	obdobně jako výše.	tlumočení, ať již by byli zadrženi kdekoliv v EU. Riziko vytvoření 2 kategorií obviněných – jednak obviněných v přeshraničních věcech a jednak ve vnitrostátních věcech – což by vedlo ke znevýhodňování, jež by mohlo převážit výhody.	považovány za „přeshraniční“, což se bude lišit v různých ČS – přičemž příslušná statistika není dostupná.	definice pojmu „přeshraniční“. Návrh by vyhovoval testu proporcionality, neboť opatření nepřekračuje rámec toho, co je pro dosažení cílů Smlouvy nezbytné. Návrh by také zachovával zásadu subsidiarity, neboť nezasahuje do čistě vnitrostátních věcí.
5b. Rámcové rozhodnutí omezené na právo na překlad a tlumočení ve všech věcech.	++ Omezené společné normy v oblasti, u níž je potřeba řešení považována za nejnaléhavější.	0 Nepravděpodobné, že bez doprovodných opatření bude mít vliv na obecné povědomí.	+ Zakotvením práva rozumět obvinění a řízení by zajistilo rovnější přístup ke spravedlnosti.	-- U velkých členských států (zdroj UK) jsou náklady na odpovídající tlumočení odhadovány na cca. 40 mil. EUR ročně. Náklady na překlad se liší podle cenového režimu, který převládá v jednotlivých členských státech.	Většina ČS by podporovala činnost v této oblasti.

Shrnutí možnosti *postupných kroků*

Význam pro cíle	Dopad na společnost a základní práva	Náklady	Politická proveditelnost a názory zúčastněných
-----------------	--------------------------------------	---------	--

			stran
Plně dosahuje cílů, pokud ČS budou dodržovat pokyny	Omezené společné normy v oblasti, u níž je potřeba řešení považována za nejnaléhavější. Tato možnost by prokázala pokrok a progresivní přístup.	<p>Bude záviset na podílu věcí, jež budou považovány za „přeshraniční“, což se bude lišit v různých ČS.</p> <p>U velkých členských států (UK) jsou náklady na odpovídající tlumočení odhadovány na cca. 40 mil. EUR ročně. Náklady na překlad se liší podle cenového režimu, který převládá v jednotlivých členských státech.</p> <p>Náklady doprovodných opatření budou záviset na způsobu jejich provedení. Hlavními náklady bude odborná příprava, přičemž tyto náklady by mohli nést studenti. Vláda UK poskytla granty ve výši cca. 5 000 EUR pro jednotlivou školu.</p>	Obdobně jako výše – většina ČS očekává legislativní opatření s doprovodnými opatřeními.

9. PODROBNĚJŠÍ POPIS POSTUPNÉHO PŘÍSTUPU

Tato možnost by umožnila progresivní, postupný přístup, jež by vytvořil prostor pro dlouhodobý akční plán pro progresivní sblížení právních předpisů v oblasti procesních práv. Tento přístup by nebyl závislý na Lisabonské smlouvě jako možnost 3.

Tato možnost by měla za následek zlepšení kvality a rozsahu poskytování tlumočení a překladů, což by přispělo k budování vzájemné důvěry. Tento přístup by zaručil spravedlivější proces u těch věcí, kdy osoba podezřelá nerozumí trestnímu řízení, svým právům nebo obviněním. Tato možnost by znamenala finanční a administrativní břemeno pro ty ČS, jež v současnosti nenabízejí odbornou přípravu pro soudní tlumočníky a překladatele.

Dodržování práva na překlad a tlumočení je pro vzájemnou důvěru nezbytně důležité, avšak není dostačující. Je to však základní právo, neboť umožňuje výkon jiných práv, jako je právo na právní pomoc a právo na informace o svých právech. Porozumění řízení je základní podmínkou pro uplatňování dalších práv na spravedlivý proces.

10. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Jakýkoliv návrh Komise by stanovil povinnost ČS sdělit Komisi prováděcí legislativní opatření a srovnávací tabulku během stanovené doby. Komise by následně vypracovala zprávu o plnění, v níž by bylo uvedeno, které ČS splnily svoje závazky na provedení rámcového rozhodnutí. Ukazatele, jež je možné použít na hodnocení souladu, by byly nabídka příslušných školení, existence rejstříku a možnost poskytnout počty soudních tlumočnicků a překladatelů. Bylo by možné využít průzkumu Eurobarometru na sledování zlepšení pohledu veřejného mínění na spravedlivost justice v EU.