



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 8.6.2011
SEK(2011) 687 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o právu na přístup k obhájci a o právu na vyrozumění třetí osoby o vzetí do vazby v
trestním řízení**

{KOM(2011) 326 v konečném znění}
{SEK(2011) 686 v konečném znění}

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Posouzení dopadů se týká opatření vztahujícího se k právu na přístup k obhájci a k právu na vyrozumění třetí osoby o vzetí do vazby osob podezřelých nebo obviněných v trestním řízení. Cílem tohoto opatření je stanovit minimální pravidla týkající se práva na přístup k obhájci a na vyrozumění o vzetí do vazby platná pro celou EU.

Problémy

Obecné problémy, které posouzení dopadů odhalilo, jsou následující: 1) nedostatek vzájemné důvěry mezi soudními orgány členských států, 2) nedostatečná úroveň ochrany základních práv v trestních řízeních v EU. Zvláštním problémem je nedostatečný přístup k obhájci a nedostatky při vyrozumívání o vzetí do vazby v mnoha členských státech, které se projevují různými způsoby. Některé členské státy v současnosti neumožňují podezřelému, aby se setkal se svým obhájcem před policejním výsledkem a/nebo aby mu byla poskytnuta právní pomoc v průběhu policejního výsledku. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že podezřelým musí být umožněno zajistit si od prvního policejního výsledku přítomnost svého obhájce a nechat mu aktivní úlohu při jejich obhajobě během policejního výsledku (*Salduz v. Turecko, Brusco v. Francie*). Mezi členskými státy existují nesrovnalosti, pokud jde o možnost vzdát se práva na obhájce. Důkazy získané bez přítomnosti obhájce mají v jednotlivých členských státech různý status. Konečně, u řízení týkajících se evropského zatýkacího rozkazu nejsou stanovena žádná pravidla právního poradenství pro hledané osoby, a to ani ve vydávajícím, ani ve vykonávajícím státě, což ještě více narušuje důvěru. Důkazem toho všeho je řada případových studií uvedená v posouzení dopadů. Pokud jde o vyrozumění o vzetí do vazby, Evropský výbor pro zabránění mučení (CPT) při svém kontaktu se zadrženými během svých návštěv jednotlivých zemí narazil na opakované případy, kdy přestože právo na vyrozumění o vzetí do vazby v právních řádech těchto států existuje, v praxi se všem zadrženým neposkytuje, nebo se jim poskytuje se značným zpožděním (často až poté, co vyšetřování dospěje až do určité fáze – tj. zadržený je postaven před soud), a rovněž zjistil, že v mnoha případech nedostane zadržený zpětné informace o kontaktu s určenou osobou.

Subsidiarita: Má se za to, že je zapotřebí opatření na úrovni EU založeného mimo jiné na přeshraničním rozměru daného problému vzhledem k mobilitě občanů, včetně pachatelů trestné činnosti, k nedostatečným možnostem donucovacích mechanismů Soudu pro lidská práva a Úmluvy o zabránění mučení a k tomu, že opatření na úrovni EU by umožnilo využít celou řadu donucovacích mechanismů EU.

Cíle

Veškerá opatření přijatá na úrovni EU ohledně práva na obhájce by měla vést k dosažení těchto obecných a konkrétních cílů:

Obecné:	<ul style="list-style-type: none">• Zlepšit justiční spolupráci v EU• Zajistit přiměřenou úroveň ochrany základních práv všech osob v trestních řízeních
Konkrétní:	<ul style="list-style-type: none">• Snížit náklady související se zpožděními, zamítnutími a odvoláními při vykonávání žádostí o justiční spolupráci mezi členskými státy• Zajistit, že podezřelé nebo obviněné osoby mají během trestního řízení přiměřený přístup ke svému obhájci

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Zajistit, že podezřelé nebo obviněné osoby, které jsou zbaveny osobní svobody, mají právo vyrozumět o skutečnosti, že byly této svobody zbaveny, třetí stranu, kterou si samy zvolí |
|--|---|

Možnosti

V posouzení dopadů byly vymezeny následující možnosti politiky:

- **Možnost politiky 1:** Zachování současného stavu. Tato možnost by znamenala, že by nebylo přijato žádné opatření na úrovni EU.
- **Možnost politiky 2:** Doporučení ohledně osvědčených postupů týkajících se práv podezřelých a obviněných osob na přístup k obhájci a na vyrozumění o vzetí do vazby.
- **Možnost politiky 3:** Směrnice, která stanoví minimální pravidla a zohlední *acquis* Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na přístup k obhájci (tj. *Úmluvu a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva*) a doporučení CPT týkající se vyrozumění o vzetí do vazby a posíleného uplatňování nástrojů vzájemného uznávání.
 - Tato možnost by zahrnovala pět konkrétních aspektů práva na přístup k obhájci a na vyrozumění o vzetí do vazby, a zejména by zajistila okamžitý přístup k obhájci, upřesnila by podobu přístupu a právo na zpětné informace o vyrozumění o vzetí do vazby, umožňovala by vzdát se práva a podat opravný prostředek a vztahovala by se na řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu ve vykonávajícím i ve vydávajícím státě.
- **Možnost politiky 4:** Směrnice uplatňující doporučení CPT týkající se vyrozumění o vzetí do vazby a upravující další pravidla, která přesahují *acquis* Evropského soudu pro lidská práva, pro přístup k obhájci a posílené uplatňování nástrojů vzájemného uznávání.
 - Tato možnost by mimo to, co popisuje možnost 3, zajistila (kromě téhož práva na vyrozumění o vzetí do vazby), že přístup k obhájci je umožněn před jakýmkoli policejním výslechem (a nikoli až při něm). Byla by plošně zavedena nutná obhajoba a zákaz použití důkazního materiálu získaného v rozporu s právem na obhájce.

DOPADY

Účinnost při dosahování cílů:

- **Možnost politiky 1:** Vzhledem k tomu, že Evropská úmluva o lidských právech (EÚLP), judikatura Evropského soudu pro lidská práva a doporučení CPT nejsou prováděny v členských státech jednotně, úroveň ochrany podezřelých je dosud nepřiměřená. Kromě toho Evropský soud pro lidská práva a jeho judikatura nezahrnují některé aspekty této otázky, které jsou pro zajištění spravedlivého soudního procesu zásadní, např. řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu.
- **Možnost politiky 2:** Není jisté že by všechny členské státy, a to zejména ty, které v současnosti nesplňují minimální normy EÚLP a doporučení CPT, plně provedly nezávazná doporučení.
- **Možnost politiky 3:** Tato možnost má veškerou sílu legislativního nástroje (závaznou povahu, vysokou vymahatelnost). Soulad s *acquis* EÚLP a doporučeními CPT a justiční spolupráce budou posíleny zejména následujícími opatřeními:

1. **Časová působnost:** poskytnutí přístupu k obhájci od prvního policejního výsledku a vyrozumění o vzetí do vazby od momentu zbavení osobní svobody
 2. **Věcná působnost:** zvláštní úprava činnosti, kterou může poradce vykonávat, a posílení práva na vyrozumění díky povinnosti poskytnout zpětné informace
 3. **Vzdání se práva na obhájce:**
 4. **Důsledky porušení práv:** výslovné stanovení, že členské státy musí zavést právní opravné prostředky pro případy porušení práva na obhájce
 5. **Případy týkající se evropského zatýkacího rozkazu:** osobě, která je dotčena rozkazem, je poskytnuta pomoc obhájce jak ve vydávajícím, tak ve vykonávajícím členském státě.
- **Možnost politiky 4:** Podle této možnosti by směrnice mimo to, co popisuje možnost 3, zajistila (kromě téhož práva na vyrozumění o vzetí do vazby), že přístup k obhájci je umožněn *před* jakýmkoli policejním výsledkem (a nikoli až *při* něm); byla by plošně zavedena nutná obhajoba; byl by zaveden zákaz použití důkazního materiálu získaného v rozporu s právem na obhájce. Tyto tři dodatečné prvky (aspekty 1, 3 a 4) by tak podpořily justiční spolupráci, a to následujícím způsobem:
 1. **Časová působnost:** poskytnutí přístupu k obhájci již před prvním policejním výsledkem by zajistilo, že by si podezřelý mohl připravit obhajobu ještě před výsledkem.
 2. **Nutná obhajoba:** požadavek, že podezřelému musí být vždy poskytnuta pomoc obhájce, by byl opatřením, které by nejvíce posílilo důvěru v soudní orgány.
 3. **Důsledky porušení práv:** stanovit na úrovni EU, že důkazy získané v rozporu s právem na obhájce nelze použít před soudem.

Dopad na základní práva

- **Možnost politiky 1:** Základní práva budou nadále chráněna různými způsoby podle jednotlivých vnitrostátních systémů. Listina základních práv se bude uplatňovat pouze v případě použití práva EU, např. v případech týkajících se evropského zatýkacího rozkazu.
- **Možnost politiky 2:** Dopad této možnosti a posílení práva na spravedlivý soudní proces, práva na obhajobu podezřelého a obviněného a ochrana před špatným zacházením by závisela na tom, jak členské státy provedou doporučení EU.
- **Možnost politiky 3: Právo na svobodu a bezpečnost** (článek 6 Listiny EU, článek 5 EÚLP). **Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces** (článek 47 Listiny EU, články 6 a 13 EÚLP) a také **presumpce nevinny a právo na obhajobu** (článek 48 Listiny EU, článek 6 EÚLP) budou posíleny. Jak právo na přístup k obhájci, tak právo na vyrozumění o vzetí do vazby poskytují formální ochranu před špatným zacházením, a chrání tak před případným porušením **zákazu špatného zacházení** (článek 4 Listiny EU a článek 3 EÚLP). Právo na vyrozumění o vzetí do vazby podporuje **právo na respektování soukromého a rodinného života** (článek 7 Listiny a článek 8 EÚLP).
- **Možnost politiky 4:** Budou posíleny **právo na svobodu a bezpečnost** (článek 6 Listiny EU, článek 5 EÚLP), **právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces** (článek 47

Listiny EU, články 6 a 13 EÚLP) i **presumpce nevinny a právo na obhajobu** (článek 48 Listiny EU, článek 6 EÚLP). Právo na účinnou právní ochranu bude dále zajištěno zavedením zákazu použití důkazního materiálu získaného za porušení práva na právní poradenství během procesu.

- **Finanční a hospodářské dopady**

- **Možnost politiky 1:** Tato možnost, přestože s ní není spojena žádná okamžitá finanční zátěž, nepovede ke snížení nákladů v rozpočtech členských států na vymáhání práva a nákladů jednotlivých podezřelých nebo obviněných osob, které vzniknou v souvislosti s odvoláním a zastavenými nebo zpožděnými stíháními v důsledku nedostatečného přístupu k obhájci.
- **Možnost politiky 2:** Dopady budou záviset na tom, do jaké míry členské státy provedou všechna nebo některá ustanovení obsažená v doporučení.
- **Možnost politiky 3:** Finanční zátěž průměrného členského státu se bude pohybovat v rozsahu **přibližně 300 000 EUR pro větší členský stát a mezi 4 100 a 70 950 EUR pro menší členský stát**. Opatření budou mít hospodářský a finanční dopad rovněž na jednotlivce. Ten je v posouzení dopadů vyčíslen (zhruba) na **1 500 EUR** na osobu, jíž se týká evropský zatýkací rozkaz.
- **Možnost politiky 4:** Finanční dopad této možnosti na členský stát lze odhadnout na **179 milionů EUR** u většího členského státu a kolem **110 milionů EUR** u středně velkého členského státu. Pokud jde o finanční náklady pro jednotlivce, odhadují se mezi **4 170 a 5 200 EUR** na podezřelou/obviněnou osobu a případ (osoby dotčené trestním řízením) a kolem **1 500 EUR** na osobu a případ (osoby dotčené evropským zatýkacím rozkazem).

Dopad na vnitrostátní justiční systémy

- **Možnost politiky 1:** Potřeba provést některá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a doporučení CPT může dokonce zvětšit stávající rozdíly, a to zejména proto, že se zdá, že členské státy vykládají rozsudky Evropského soudu pro lidská práva různým způsobem.
- **Možnost politiky 2:** Je nepravděpodobné, že by tato možnost měla výrazně větší dopad, než jsou samotné dopady rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a doporučení CPT.
- **Možnost politiky 3:** Tato možnost zajistí široký soulad vnitrostátních justičních systémů se zásadami EÚLP, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a doporučeními CPT, což bude vyžadovat určité legislativní reformy.
- **Možnost politiky 4:** Bude zapotřebí provést výrazné legislativní reformy k dosažení souladu s požadavky vyplývajícími ze směrnice. Některé členské státy mohou mít potíže s přijetím některých těchto požadavků, jež přináší tato možnost.
- Porovnání možností:

Možnost politiky 3 je nejlepší kombinací nákladů a efektivity při dosahování cílů. **Tato možnost je proto upřednostňována:**

Cíle/náklady	Možnost politiky 1	Možnost politiky 2:	Možnost politiky 3:	Možnost politiky 4:
Úspory díky lepší justiční spolupráci	0	√	√√	√√[√]
Dopad na základní práva	Nízký	Nízký	Střední až vysoký	Vysoký
Finanční a hospodářské dopady (pro úplné vysvětlení viz tabulky v příloze v a VI)	0 ¹	Různé podle toho, do jaké míry členské státy provedou ustanovení obsažená v doporučení	<p>Pro členské státy:</p> <p>Náklady na poskytnutí přístupu k obhájci v řízeních týkajících se evropského zatýkacího rozkazu ve vykonávajícím členském státě se odhadují na 300 000 EUR u velkého členského státu a mezi 4 100 a 70 950 EUR u malého členského státu [s ohledem na omezení uvedená v tabulce v § 5.3.3]</p> <p><u>Poznámka:</u> Všechny ostatní dodatečné požadavky vyplývající ze směrnice v rozsahu možnosti 1 jsou považovány za neutrální z hlediska nákladů. (viz další analýza všech těchto údajů v tabulce v příloze V)</p>	<p>Pro členské státy:</p> <p>Náklady na tuto možnost, pokud jde o <u>počáteční datum</u>, by dosahovaly výše 179 milionů EUR u velkého členského státu a kolem 110 milionů EUR u středně velkého členského státu [s ohledem na omezení uvedená v tabulce v § 5.3.4]. .</p> <p>Náklady na tuto možnost, pokud jde o <u>konečné datum</u>, by se pohybovaly v rozsahu mezi 309 miliony EUR u velkého členského státu se štědrým systémem právní pomoci a 137 046 EUR u středně velkého členského státu s omezenějším přístupem k právní pomoci.</p> <p>Náklady na poskytnutí přístupu k obhájci v <u>řízeních týkajících se evropského zatýkacího rozkazu</u> ve vykonávajícím členském státě se odhadují na 300 000 EUR u velkého členského státu a mezi 4 100 a 70 950 EUR u malého členského státu.</p>

¹ Jak však bylo vysvětleno v § 5.3.1 výše, tato možnost bude znamenat značné náklady pro ty členské státy, které nesplňují požadavky EÚLP.

				<u>Poznámka:</u> Všechny ostatní dodatečné požadavky vyplývající ze směrnice v rozsahu možnosti 1 jsou považovány za neutrální z hlediska nákladů. (viz další analýza všech těchto údajů v tabulce v příloze VI)
	Pro jednotlivce: žádné	Pro jednotlivce: žádné	Pro jednotlivce: kolem 1 500 EUR na osobu dotčenou evropským zatýkacím rozkazem	Pro jednotlivce: 1. Osoby dotčené trestním řízením: kolem 4 170 a 5 200 EUR na podezřelou/obviněnou osobu a případ. 2. Osoby dotčené evropským zatýkacím rozkazem: kolem 1 500 EUR na osobu dotčenou evropským zatýkacím rozkazem.
Dopad na vnitrostátní justiční systémy	0	Nízký až střední	Střední až vysoký	Vysoký

Možnost 4 je evidentně nejefektivnější, pokud jde o dosažení všech obecných a konkrétních cílů; účinnost možnosti 3 je nicméně pouze zanedbatelně menší. Avšak pokud jde o efektivitu, jsou náklady členských států spojené s možností 4 (v řádech několika set milionů eur) neporovnatelně vyšší než ty, které pravděpodobně vzniknou v důsledku využití možnosti 3 (300 000 EUR na každý členský stát). Zdá se tedy, že rozdílnou výši nákladů nevyrovná zanedbatelný zisk, pokud jde o dosažení cílů. Rovněž ve finančním dopadu na jednotlivce je mezi možnostmi 3 a 4 výrazný rozdíl, neboť možnost 4 znamená náklady ve výši několika tisíc eur na osobu a případ.

PŘIDANÁ HODNOTA EU A PROPORCIONALITA UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

Upřednostňovaná možnost bude zárukou, že všechny podezřelé a obviněné osoby v celé EU budou mít právo na přiměřený a účinný přístup k obhájci. Kromě toho budou všechny podezřelé a obviněné osoby, které budou zbaveny osobní svobody, mít právo na to, aby o skutečnosti, že byly vzaty do vazby, byla vyrozuměna třetí osoba. Směrnice stanoví členským státům povinnosti, které budou po jejím provedení vymahatelné u vnitrostátních soudů členských států. O případném nesplnění povinnosti bude rozhodovat Evropský soudní dvůr, což bude společně s pravomocí Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům silnou motivací pro členské státy, aby své povinnosti vyplývající z této směrnice splnily.

Právo na přístup k obhájci a na vyrozumění o vzetí do vazby by mělo být výslovně zakotveno v právním řádu EU vzhledem k tomu, že články 4, 7, 47 a 48 Listiny EU zaručují ochranu

před špatným zacházením, právo na soukromý a rodinný život, právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces, jakož i právo na obhajobu a presumpci nevinu. Článek 82 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie obsahuje jasný právní základ pro stanovení minimálních pravidel pro celou EU, pokud jde o práva osob v trestních řízeních.

Kromě toho se očekává, že upřednostňovaná možnost povede k úsporám, a to díky snížení počtu odvolání, vynesených rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a zpoždění řízení v rámci justiční spolupráce. Tyto úspory lze odhadnout pro všechny členské státy na příštích deset let v rozmezí od **3,73 milionu EUR** do **11,19 milionu EUR**.

SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Vzhledem k tomu, že směrnice, alespoň do určité míry, odráží stávající povinnosti vyplývající z EÚLP nebo povinnosti, které již v určité podobě v řadě členských států existují, se předpokládá, že dvouletá lhůta bude dostatečná k tomu, aby členské státy provedly potřebné změny ve svých vnitrostátních právních předpisech a praxi. Kombinace práva na přístup k obhájci a na vyrozumění o vzetí do vazby v jednom opatření se stejným datem provedení vyjde vstříc 21 členským státům, jejichž právní předpisy o přístupu k obhájci a o vyrozumění o vzetí do vazby jsou v současnosti upraveny tímž vnitrostátním právním aktem. Navíc se již řada členských států touto otázkou zabývala a mohou stavět na reakcích, které mnohé z nich vyslovily ohledně doporučení CPT o vyrozumění o vzetí do vazby. Reformy soudnictví, které v některých členských státech probíhají s cílem uvést vnitrostátní legislativu do souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, ukazují, že nejpodstatnější změny mohou být provedeny dokonce v ještě kratším časovém rámci.

Kromě prováděcího plánu připojeného k návrhu směrnice také směrnice stanoví, že by členské státy měly podávat zprávy o účinném provádění legislativních a nelegislativních opatření podle povahy navrhovaných změn. Komise má v úmyslu provést zvláštní empirickou studii se zaměřením na tří- až pětileté shromáždění údajů týkajících se provádění návrhu.