



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.11.2013.
SWD(2013) 477 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća

**o privremenoj pravnoj pomoći za osumnjičene ili optužene osobe lišene slobode i
pravnoj pomoći u postupcima na temelju europskog uhidbenog naloga**

{COM(2013) 824 final}

{SWD(2013) 476 final}

{SWD(2013) 499 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća

o privremenoj pravnoj pomoći za osumnjičene ili optužene osobe lišene slobode i pravnoj pomoći u postupcima na temelju europskog uhiđenog naloga

1. DEFINICIJA PROBLEMA

Opći je problem o kojem se govori u ovoj ocjeni učinka dvostruk: (a) ne postoji dovoljna zaštita temeljnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u EU-u i (b) postoji potreba za jačanjem uzajamnog povjerenja između država članica zbog manjkavih standarda o pravnoj pomoći.

Trenutačno ne postoji niti jedan zakonodavni instrument EU-a u kojem je propisano pravo osumnjičenih i optuženih osoba na pravnu pomoć u kaznenom postupku. Unatoč postojanju zajedničkih standarda na europskoj razini¹ i činjenice da sve države članice imaju sustav pravne pomoći, postoje velike razlike između sustava pravne pomoći različitih država članica na papiru i u praksi. To dovodi do nedostataka u zaštiti prava na pošteno suđenje. Ograničeno pravo na pravnu pomoć u nekim državama članicama može narušiti uzajamno povjerenje i uzajamnu pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i ugroziti prava na pošteno suđenje u Povelji o temeljnim pravima Europske unije (Povelja).

Pravo na pravnu pomoć povezano je s pravom na pristup odvjetniku. U slučaju siromašnih osoba i u određenim situacijama (npr. dok je osoba lišena slobode), pristup odvjetniku ne može biti učinkovit ako država u praktičnom i financijskom smislu ne pruža pravnu pomoć kako bi osigurala ostvarivanje prava na pravnu pomoć. Iako je predloženom Direktivom EU-a o pravu na pristup odvjetniku², koja još treba biti službeno donesena, predviđeno materijalno pravo na pristup odvjetniku, u njoj nisu sadržane nikakve odredbe o tome tko plaća ili osigurava odvjetnika. Prema tome, bez intervencije EU-a kako bi se uspostavili zajednički minimalni standardi o pravnoj pomoći, postoji opasnost da pravo pristupa odvjetniku kako je predviđeno u Direktivi neće biti praktično ni učinkovito.

Nedostatak odgovarajućih standarda o pravnoj pomoći utječe na uzajamno povjerenje među pravosudnim tijelima i ugrožava pravosudnu suradnju među državama članicama. To ima negativan utjecaj na uzajamno priznavanje sudskih odluka i presuda i na druge oblike pravosudne suradnje među državama članicama te umanjuje povjerenje u prekogranične instrumente. Ako pravosudna tijela sumnjaju u poštovanje prava na pošteno suđenje u drugoj zemlji i vjeruju da postoji opasnost da osumnjičena ili optužena osoba neće imati učinkovit pristup pravnim savjetima zbog nedovoljne pravne pomoći, moguće je odbiti zahtjeve za pravosudnu suradnju iz te zemlje. Budući da je načelo uzajamnog priznavanja temelj područja pravosuđa, nužno je pojačati uzajamno povjerenje kako bi ono bilo učinkovito.

¹ Članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 6. stavak 3. točka (c) Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP).

² COM(2011) 326 završna verzija, 8.6.2011.

Poseban problem o kojem se govori jest nedovoljan pristup učinkovitoj pravnoj pomoći za osumnjičene ili optužene osobe u EU-u, što šteti uzajamnom povjerenju i nesmetanom funkcioniranju sustava uzajamnog priznavanja. Postoje dva uzroka ovog problema:

- nedovoljne mogućnosti za pristup pravnoj pomoći u postupcima na temelju europskog uhidbenog naloga (EAW) u državama članicama;
- pravna pomoć nije uvijek dostupna u ranim fazama postupka, posebno prije donošenja odluke o pravnoj pomoći, iako se pravo pristupa odvjetniku primjenjuje od trenutka kada nadležna tijela obavijeste predmetnu osobu o tome da je osumnjičenik;

Osim toga, postoje još dva pitanja koja bi mogla narušiti uzajamno povjerenje:

- prestrogi kriteriji za prihvatljivost pravne pomoći;
- nedostaci u kvaliteti i učinkovitosti pravne pomoći koja se pruža putem shema pravne pomoći.

Prvi uzrok - Pravna pomoć u postupcima na temelju europskog uhidbenog naloga: U Direktivi o pristupu odvjetniku bit će predviđeno pravo na dvostruko zastupanje u postupcima izručenja na temelju europskog uhidbenog naloga.³ Kada je osoba uhićena na temelju europskog uhidbenog naloga, on/ona ima pravo pristupa odvjetniku u državi članici izvršenja za postupak izručenja i pravo imenovati drugog odvjetnika u državi članici koja je izdala uhidbeni nalog koji će se povezati odvjetnikom u državi članici izvršenja. Međutim, u Direktivi nije propisano da takva pomoć odvjetnika mora biti obuhvaćena pravnom pomoći. Niti jedna država članica trenutno ne daje pravnu pomoć za odvjetnika u državi članici koja je izdala nalog. Činjenica da je pravo na pravnu pomoć još uvijek isključivo uređeno nacionalnim pravom u državi članici izvršenja i državi članici koja je izdala nalog, unatoč pravu na pristup odvjetnika propisanom u Direktivi, utjecat će na učinkovitost tog prava i njegovu dosljednu primjenu. To bi moglo utjecati na prava optuženika u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga, uzrokovati kašnjenja i naposljetku umanjiti uzajamno povjerenje nužno za nesmetano funkcioniranje instrumenta uzajamne pravne pomoći.

Drugi uzrok - Rokovi: Od velike je važnosti imati pristup odvjetniku čim prije moguće u istražnoj fazi postupka kako bi se zaštitila prava osumnjičenih osoba na pošteno suđenje, osigurala kvaliteta dokaza i zaštita protiv zastrašivanja i lošeg postupanja. Direktivom o pristupu odvjetniku osigurava se pomoć odvjetnika od trenutka kada nadležna tijela obavijeste osobu da je osumnjičena ili optužena za počinjenje kaznenog djela - ali se njome ne jamči da je pomoć odvjetnika obuhvaćena pravnom pomoći. Nekoliko država članica nemaju uspostavljen funkcionalan sustav na državnoj razni kojim se osigurava učinkovit besplatan pristup odvjetniku u najranijoj fazi postupka, posebno za pritvorenike. Zainteresirane strane priznale su te nedostatke⁴ koji u velikoj mjeri ugrožavaju bit prava na pristup odvjetniku.

Treći uzrok - Prihvatljivost: Kako je predviđeno u povelji i u EKLJP-u, države članice mogu na temelju dva uvjeta utvrditi ima li osoba pravo na besplatnu pravnu pomoć: osoba nema

³ Postupci temeljem europskog uhidbenog naloga sami se po sebi ne smatraju „kaznenim postupkom“ i na njih se ne primjenjuje EKLJP.

⁴ Vidi, npr. Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence* Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Vidi isto Izvješće FTI-ja *Defence Rights in the EU*, listopad 2012., stavci 71.-73. u kojem su prijavljeni brojni problemi sa shemama branitelja po službenoj dužnosti u državama članicama i nedavno izvješće Justitiae, str. 46 Izvješće s Varšavske konferencije o pravnoj pomoći. Vidi isto Unaprjeđenje pravosuđa prije suđenja, str. 38 Open Society Institute Sofia 2008, *Izvješće o građanskom nadzoru policijskih postaja (u odnosu na BU)*.

dovoljno sredstava (test sredstava) i pravna pomoć potrebna je u interesu pravde (test osnovanosti).⁵ Testiranje prihvatljivosti u državama članicama vrši se na različite načine. Postoje i velike razlike u shvaćanju kriterija „sredstava“ i „osnovanosti“. Strogi kriteriji prihvatljivosti dovode do toga da mnoge osumnjičene ili optužene osobe koje nemaju dovoljno sredstava ne mogu koristiti pravnu pomoć čak i kada to nalažu interesi pravde. Zbog toga im neće biti u dovoljnoj mjeri zajamčena prava na obranu.

Četvrti uzrok– Kvaliteta: ESLJP smatra da obveza države da pruži besplatnu pravnu pomoć nije ispunjena samom dodjelom odvjetnika koji se plaća iz državnog proračuna; ona mora osigurati da tako imenovani branitelji pružaju praktičnu i učinkovitu pomoć, određene kvalitete.⁶ Kvaliteta pravne pomoći može se osigurati putem: (1) kvalifikacije i akreditacije; (2) osposobljavanja odvjetnika i (3) nadzorom rada odvjetnika dodijeljenih u okviru besplatne pravne pomoći U mnogim državama članicama postoji slaba ili nikakva kontrola kvalitete.

Na koga utječu mjere? Svi osumnjičeni i optužene osobe u kaznenim postupcima u EU-u mogli bi biti obuhvaćeni. U EU-u se svake godine održava oko 10 milijuna kaznenih postupaka, ali ne postoje podaci o broju postupaka u kojima osumnjičenoj ili optuženoj osoba nije dodijeljena pravna pomoć. Mjere utječu i na odvjetnike koji pružaju ili bi mogli pružati pravnu pomoć tim osobama.

2. ANALIZA SUPSIJARNOSTI

Postoji potreba za djelovanjem EU-a na temelju sljedeća tri čimbenika:

- (1) Problem ima prekograničnu dimenziju jer određene države članice ne poštuju postupovno pravo na pravnu pomoć, a to stvara probleme drugim državama članicama.⁷
- (2) Državljanima EU-a mogu biti uključeni u kaznene postupke izvan svoje države članice i potrebe tih osumnjičenih ili optuženih osoba moraju se rješavati na razini EU-a.
- (3) EKLJP-om su već utvrđeni standardi poštenog suđenja u cijeloj Europi, ali njegovi provedbenih mehanizmi ne jamče dovoljan i dosljedan stupanj usklađenosti u državama potpisnicima, uključujući državama članicama EU-a.

3. CILJEVI INICIJATIVE EU-A

Svakom mjerom koja se poduzima na razini EU-a u vezi s pravnom pomoći trebali bi se ostvarivati sljedeći posebni i operativni ciljevi, koji su razvijeni na temelju iznad utvrđenih općih i posebnih problema.

Opći:	<ul style="list-style-type: none">• jamčiti građanima EU-a učinkovit visoku razinu standarda zaštite temeljnih postupovnih prava u kaznenom postupku.• jačati uzajamno povjerenje i tako olakšati uzajamno priznavanje presuda i sudskih odluka u EU-u te unaprijediti pravosudnu suradnju u EU-u.
--------------	---

⁵ EKLJP i Povelja sadrže istodobni test sredstava i osnovanosti i osoba mora zadovoljiti oba da može dobiti pravnu pomoć. Zbog toga se događa da osumnjičena osoba koja nema dovoljno sredstava ne zadovoljava kriterije za pravnu pomoć jer predmet nije složen ili zato što sankcije koje mogu biti nametnute nisu teške.

⁶ *Pavlenko protiv Rusije*, zahtjev br. 42371/02, presuda od 4. listopada 2010, stavak 99.

⁷ Na primjer, ako je od pravosudnog tijela traženo da izvrši sudsku presudu iz druge države članice u kojoj standardi nisu prikladni, ono to može odbiti učiniti ili može zatražiti dodatne informacije što će dovesti do odgode izvršenja.

Posebni:	<ul style="list-style-type: none"> • osigurati da osumnjičene i optužene osobe imaju pristup odgovarajućoj pravnoj pomoći i da im je ona dodijeljena za vrijeme trajanja kaznenog postupka na razini kojom se osigurava veće uzajamno povjerenje. • osigurati ostvarivanje prava na pristup odvjetniku, kako je predviđeno u Direktivi o pravnu na pristup odvjetniku, osumnjičenih i optuženih osoba i osoba na koje se primjenjuje postupak na temelju europskog uhidbenog naloga pružanjem pravne pomoći.
Operativni:	<ol style="list-style-type: none"> 1) osigurati da je pravna pomoć dostupna osobama na koje se primjenjuje postupak na temelju europskog uhidbenog naloga. 2) osigurati pristup pravnoj pomoći („hitna obrana“) u prvim fazama postupka. 3) osigurati učinkovit pristup pravnoj pomoći osumnjičenim i optuženim osobama koje nemaju dovoljno sredstava (test sredstava) i kada je to nužno kako bi se osigurao učinkovito pristup pravosuđu (test opravdanosti), 4) osigurati da države članice poduzmu mjere za poboljšanje kvalitete usluga pravne pomoći.

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Detaljno su razmatrane četiri glavne mogućnosti politike:

Prva mogućnost Status quo	Zadržavanje <i>statusa quo</i>. Na razini EU-a ne poduzima se ništa.
Druga mogućnost - Niska razina obveze	Nezakonodavno djelovanje: Djelovanje na izgradnji kapaciteta, pružanju informacija, razmjeni najbolje prakse između država članica (osnivanje stručne skupine za prikupljanje najbolje prakse u smjernice za one koji ih primjenjuju u praksi).
Treća mogućnost - Srednja razina obveze	Pravni instrument: Podmogućnost 3.(a) putem Preporuke; Podmogućnost 3(b) putem Direktive; ili njihova kombinacija: Djelomično određivanje minimalnih standarda kvalitete kako su predviđeni u EKLJP-u i Povelji, uz djelomično nastojanje povećanja predvidljivosti i povećanja nacionalnih standarda. Pravni instrument posebno bi sadržavao odredbe kojima se osigurava da osumnjičene i optužene osobe mogu imati koristi od pravne pomoći u postupcima na temelju europskog uhidbenog naloga i u prvim fazama postupka. Međutim, ne bi bilo iscrpnog propisivanja i državama članicama ostavila bi se sloboda provedbe. Ove se dvije podmogućnosti mogu kombinirati na način da neki elementi budu sadržani u obvezujućem pravnom instrumentu, a neki u neobvezujućem pravnom instrumentu.
Četvrta mogućnost - Visoka razina obveze	Pravni instrument: Putem direktive kojom se predviđaju iscrpni minimalni usklađenih kriteriji o pristupu i kvaliteti pravne pomoći, što u određenoj mjeri nadilazi kvalitativne standarde propisane u EKLJP-u.

5. OCJENA UČINAKA

5.1. Učinkovitost u ostvarenju ciljeva politike

- **Prva mogućnost:** Nedovoljan pristup pravnoj pomoći ostao bi isti ili bi se pogoršao.
- **Druga mogućnost:** Mali poticaj za države članice da unaprijede pristup pravnoj pomoći, s obzirom na nepostojanje zakonodavnog djelovanja.
- **Mogućnost 3. (a)** - Preporuka: Srednji učinak jer bi ova mogućnost doprinijela ostvarivanju općih ciljeva. Međutim, s obzirom na neobvezujuću prirodu ovog instrumenta, postoji rizik da ova mogućnost neće imati opipljiv učinak jer ju možda sve države članice neće provesti u potpunosti.
- **Mogućnost 3. (b)** - Direktiva: Visok učinak jer će ova mogućnost dovesti do značajnog unaprjeđenja putem pravno obvezujućih i izvršivih zajedničkih minimalnih standarda o pravnoj pomoći.
- **Četvrta mogućnost:** Vrlo visoki učinak jer će imati svu snagu zakonodavnog instrumenta (obvezujuća priroda, visoka izvršivost) i značajan pozitivan učinak na ispunjavanje ciljeva politike, ali će opteretiti države članice. Time će se značajno unaprijediti uzajamno povjerenje i suradnja.

5.2. Utjecaj na temeljna prava

- **Prva mogućnost:** Nema učinka jer će se pravna pomoć i dalje štititi na razini države članice, na temelju EKLJP-a i Povelje, a postojeći problemi ograničene zaštite će se nastaviti.
- **Druga mogućnost:** Nizak učinak jer će jačanje poštenog suđenja i prava na obranu ovisiti o tome kako države članice primjenjuju primjere najbolje prakse ili smjernice, kako se šire informacije o pravnoj pomoći te kako se provodi osposobljavanje.
- **Mogućnost 3. (a)** - Preporuka: Pozitivan, ali nizak do srednji učinak na temeljna prava koji ovisi o provedbi u državama članicama. Očekuje se napredak u odnosu na prava poštenog suđenja i obrane, ali situacija bi se mogla samo neznatno popraviti zbog nedostatka metode izvršenja.
- **Mogućnost 3. (b)** - Direktiva: Visok učinak jer bi ta mogućnost imala isti pozitivan učinak kao i mogućnost 3.(a), ali putem pravno obvezujuće mjere.
- **Četvrta mogućnost:** Značajan pozitivan učinak na temeljna prava osumnjičenih i optuženih osoba.

5.3. Društveni učinci

- **Prva mogućnost:** Nema učinka.
- **Druga mogućnost:** Pozitivan, ali ograničen učinak putem podizanja svijesti, izgradnje kapaciteta i osposobljavanja.
- **Mogućnost 3. (a)** - Preporuka: Ako ju države članice budu pravilno provodile, ova će mogućnost imati pozitivne društvene učinke (npr. jednak pristup pravosuđu osiguravanjem pravne pomoći bolje kvalitete)
- **Mogućnost 3. (b)** - Direktiva: Visok učinak jer bi ta mogućnost imala isti pozitivan učinak kao i mogućnost 3.(a), ali putem pravno obvezujuće mjere.
- **Četvrta mogućnost:** Velik društveni učinak jer će se proširiti pristup pravnoj pomoći, a tako i mogućnost poštenog suđenja za siromašne osumnjičene i optužene osobe.

5.4. Utjecaj na nacionalne pravosudne sustave

- **Prva mogućnost:** Nema učinka - nacionalni sustavi možda će postati usklađeniji primjenom sudske prakse EKLJP-a, ali ne u kratkom ili srednjem roku.

- **Druga mogućnost:** Opći učinak bit će ograničen jer djelovanja nisu obvezujuća i nemaju izravan cilj ostvarenja zajedničkih minimalnih standarda u EU-u.
- **Mogućnost 3. (a)** - Preporuka: Zbog neobvezujuće prirode, teško je predvidjeti učinak, jer ovisi o volji država članica da se usklade. Ako se bude pravilno provodila, ova će mogućnost zahtijevati promjene u sustavima država članica koji trenutno imaju niske standarde o pravnoj pomoći.
- **Mogućnost 3. (b)** - Direktiva: Srednji do visoki učinak ove mogućnosti zahtijevao bi zakonodavne reforme u nizu država članica, ali bi omogućio određenu fleksibilnost putem općenito oblikovanih obveza.
- **Četvrta mogućnost:** Najznačajniji učinci na nacionalne pravne sustave jer bi pravosuđe imalo sve nužne alate za ostvarivanje visoke razine prava na pravnu pomoć. U sustavima pravne pomoći svih država članica bilo bi potrebno provesti značajne zakonodavne reforme radi usklađivanja s instrumentom.

5.5. Financijski i gospodarski učinak

- **Prva mogućnost:** S ovom mogućnosti nije povezano nikakvo neposredno financijsko opterećenje.
- **Druga mogućnost:** Troškovi ove mogućnosti bit će ograničeni i snosit će i države članice i EU. Procjenjuje se da će ukupni maksimalni financijski troškovi iznositi oko 23 milijuna EUR.
- **Mogućnost 3. (a)** - Preporuka: Ako se države članice usklade s Preporukom, troškovi će biti isti kao pod mogućnosti 3.(b).
- **Mogućnost 3. (b)** - Direktiva: Očekuje se da će ukupni troškovi biti **na srednjoj razini** između sve četiri mogućnosti i većinom će ih snositi javne uprave na lokalnoj i nacionalnoj razini. Ukupni troškovi kreću se između 247 i 382 milijuna EUR. Oni će uključivati troškove sljedećih mjera:
 - Pravna pomoć u postupcima na temelju europskog uhiđenog naloga: **0,13-0,24 milijuna EUR (EU/godišnje)**
 - Sustav obrane u hitnom slučaju: **52-81 milijuna EUR (EU/godišnje)**
 - Zajednički minimalnih kriteriji prihvatljivosti: **181-287 milijuna EUR (EU/godišnje)**
 - Kontrola kvalitete: **13,4 milijuna EUR (EU/godišnje)**
- **Četvrta mogućnost:** Očekuje se da će ukupni troškovi biti **najveći** od četiri mogućnosti i većinom će ih snositi javne uprave na lokalnoj i nacionalnoj razini. Ukupni troškovi kreću se između **1.594 i 1.716 milijuna EUR**. Oni će uključivati troškove sljedećih mjera:
 - Pravna pomoć u postupcima na temelju europskog uhiđenog naloga: **0,8-1,1 milijuna EUR (EU/godišnje)**
 - Sustav obrane u hitnom slučaju: **180-210 milijuna EUR (EU/godišnje)**
 - Zajednički minimalnih kriteriji prihvatljivosti: **1,4 milijuna EUR** (plus 92 milijuna EUR za obaveznu pravnu pomoć za djecu) **(EU/godišnje)**
 - Kontrola kvalitete: **13,4 milijuna EUR (EU/godišnje)**

U troškove treće i četvrte mogućnosti ne uzimaju se u obzir moguće uštede troškova koje proizlaze iz smanjenja trenutnih troškova žalbi ESLJP-u i nacionalnim sudovima, ponovljenih suđenja, obustavljenih postupaka zbog neodgovarajućeg pravnog zastupanja.

6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI/PREFERIRANA MOGUĆNOST

Ne postoji preferirana mogućnost.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Ako je preferirana mogućnost zakonodavno djelovanje u obliku Direktive, rok za prenošenje Direktive u državama članicama bit će 18 mjeseci od datuma stupanja na snagu. Države članice treba poticati da prikupljaju pouzdane podatke za pomoć u postupku jer trenutno nema dovoljno pouzdanih podataka. Ako je preferirana mogućnost u obliku Preporuke, Komisija će ocijeniti provedbu te mogućnosti najkasnije u roku od četiri godine od njezine objave.

Osim toga, Komisija predviđa provedbu posebne empirijske studije s naglaskom na prikupljanje podataka 3-5 godina od primjene svakog instrumenta Plana o postupovnim pravima. U svrhu dobivanja kvantitativnog i kvalitativnog uvida u učinkovitost prijedloga, koristit će se posebni pokazatelji za pravnu pomoć.