

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.7.2010
SEC(2010) 908

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
Spremni dokument k

Predlogu
DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o pravici do obveščeniosti v kazenskem postopku

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2010) 392 konč.}
{SEC(2010) 907}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

1. POLITIČNO OZADJE IN POSTOPEK

Evropski svet je z namenom okrepiti medsebojno zaupanje in tako izboljšati izvajanje vzajemnega priznavanja novembra 2009 sprejel načrt za krepitev procesnih pravic¹, ki določa pristop korak za korakom na področju krepitev pravic osumljenih ali obtoženih oseb:

Ukrepi, trenutno določeni z načrtom za krepitev procesnih pravic:
Ukrep A: Prevajanje in tolmačenje
Ukrep B: Informacije o pravicah in obtožnici
Ukrep C: Pravni nasvet in pravna pomoč
Ukrep D: Komuniciranje s sorodniki, delodajalci in konzularnimi organi
Ukrep E: Posebno varstvo za osumljence ali obtožence, ki spadajo v skupino ranljivih oseb

Ta ocena učinka zajema ukrep B, katerega namen je izboljšati položaj osumljencev z zagotavljanjem, da v kazenskem postopku prejmejo informacije o njihovih pravicah in zadevi zoper njih.

Ocena učinka je na splošno empirična: izvedenih je bilo več posvetovanj z zainteresiranimi stranmi, kot so bila srečanja foruma za pravosodje leta 2008 in leta 2009. Ocena učinka upošteva tudi sodobne akademske študije.

2. PROBLEMATIKA

2.1. *Nezadostno obveščanje v kazenskem postopku*

Dostop osumljencev in obtožencev do informacij je ključni dejavnik pri zagotavljanju poštenega sojenja. Domneva, da so osumljenci v času prijete zadostno poučeni o svojih pravicah (kot je pravica do pravnega nasveta), da lahko učinkovito uporabljajo te pravice, ni dovoljena. Določba o obveščeniosti o pravicah odpira dostop do vseh pravic. Obtoženec mora biti tudi podrobno seznanjen z zadevo proti njemu in obstoječimi dokazi, da lahko pripravi svojo obrambo.

¹ UL C 295, 4.12.2009, str. 1.

Osumljenci in obtoženci ne prejmejo vedno teh informacij. Države članice imajo različne sisteme za zagotavljanje informacij; nekatere države članice določenih informacij sploh ne zagotavljajo. V štirih državah članicah na primer ni predpisana obveznost obvestiti osumljenca o pravici do pravnega nasveta in le v desetih državah članicah je osumljenec obveščen o svojih pravicah z uradnim pisnim obvestilom (obvestilo o pravicah). Med državami članicami se pravo in praksa glede obveščanja o stanju zadeve zelo razlikujeta: lahko se zagotovi pisni povzetek zadeve ali pa se lahko odvetniku obtoženca dovoli dostop do spisa zadeve in fotokopiranje pomembnih delov spisa. Tri države članice ne omogočajo dostopa do spisa zadeve, v tistih državah članicah, ki tak dostop zagotavljajo, pa so velike razlike glede stopnje postopka, na kateri se dostop dovoli.

2.1.1. Škodljivi vplivi na kazenski postopek in pravosodno sodelovanje

Če osumljenci niso ustrezno obveščeni, je lahko kazenski postopek nepošten in to lahko vodi do nepotrebnih stroškov zaradi dolgotrajnega postopka na prvi stopnji, postopka s pravnimi sredstvi in odstopa od preгона v državi članici, v kateri teče postopek.

Nezadostna obveščenost lahko vodi do težav in stroškov v drugih državah članicah, ki jih sodišče v državi članici, v kateri teče izvorni kazenski postopek, zaprosi za sodelovanje. Instrumenti EU za lajšanje pravosodnega sodelovanja med državami članicami (kot je evropski nalog za prijetje) temeljijo na načelu vzajemnega priznavanja, tj. izvršbe sodne odločbe v drugi državi članici brez nadaljnje presoje odločbe. Takšno na videz samodejno priznavanje zahteva zaupanje med sodniki in sodišči. Če medsebojnega zaupanja ni, vzajemno priznavanje ne bo mogoče; posledica bodo dolgotrajni postopki in zamude pri izvršbi tuje sodne odločbe ter z njimi povezani stroški. V novejši zadevi v Združenem kraljestvu so verjetno trditve, da osumljenec ni bil zadostno obveščen v postopku v državi članici, ki je izdala evropski nalog za prijetje za predajo te osebe, prispevale k temu, da je postopek trajal več kot eno leto, da je bilo vloženih več pravnih sredstev pri višjih sodiščih in pritožba pri Evropskem sodišču za človekove pravice ter da so bili stroški visoki.

2.1.2. Veljavni pravni standardi ne nudijo ustreznega varstva

Trenutno ni dovolj visokih standardov, ki bi se ustrezno izvrševali. Minimalne pravice so sicer določene v Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), vendar pa zainteresirane strani soglašajo, da EKČP in njeni mehanizmi izvrševanja v vseh zadevah ne nudijo zadostnega varstva zlasti v zvezi z določbo o ustreznem obveščanju o pravicah in obtožbah. To pa zato, ker pravica do obveščenosti na podlagi členov 5 in 6 EKČP ni dovolj obsežna in ker lahko odločanje o posamezni zahtevi pred Evropskim sodiščem za človekove pravice traja več let ter vodi do naknadnega sodnega varstva z omejeno učinkovitostjo.

2.2. Uravnoteženje pravosodne politike EU in spodbujanje prostega gibanja državljanov EU prek krepitev temeljnih pravic

Na ravni EU so bili sicer sprejeti različni ukrepi, ki jamčijo višjo raven varnosti za državljane (kot je uvedba evropskega naloga za prijetje), vendar pa do zdaj ni bilo soglasja o ukrepih v zvezi s standardi poštenega sojenja. S sprejetjem načrta za krepitev procesnih pravic novembra 2009 je Svet potrdil nujno potrebo po ukrepih za krepitev procesnih pravic osumljencev v EU. Načrt je podlaga za ukrep EU, ki zagotavlja varstvo temeljnih pravic v večjem obsegu kot EKČP. To bi jamstvom poštenega sojenja iz členov 47 in 48 Listine

Evropske unije o temeljnih pravicah dalo poseben EU pomen in tudi prispevalo k odpravi dejanskih ali zaznanih ovir za prosto gibanje državljanov, ki ga zagotavlja člen 21(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

2.3. Sedanji in predvideni obseg problematike

Medtem ko podatki o številu postopkov, v katerih je pomanjkanje informacij vzrok za težave, niso na voljo, zainteresirane strani poročajo, da težave zaradi nezadostnih informacij sicer niso endemične, vendar pa so hude in niso omejene na določene države članice. Pričakuje se, da bo medsebojno zaupanje med pravosodnimi organi držav članic ostalo na sedanji nezadostni ravni, saj je verjetno, da se bodo primeri, ko organi držav članic osumljencem ali obtožencem ne zagotovijo informacij, ponavljali. Povečan pretok državljanov med državami članicami bo botroval večji potrebi po pravosodnem sodelovanju in ker bo treba nadaljnje ukrepe pravosodnega sodelovanja v EU kmalu začeti izvajati in uporabljati, bo potreba po krepitvi medsebojnega zaupanja postala še nujnejša.

2.4. Pristojnost EU za ukrepanje

V skladu s členom 82(2)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije se lahko minimalna pravila v zvezi s pravicami posameznikov v kazenskem postopku sprejmejo v obliki direktiv, in sicer v obsegu, ki je potreben za lažje vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb ter pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami. Ker med državami članicami trenutno obstajajo velike razlike glede zagotavljanja informacij, države članice samostojno verjetno ne bodo mogle uvesti dovolj visokih standardov glede zagotavljanja informacij na ozemlju EU; ta cilj se lahko doseže le z ukrepom na ravni EU.

3. CILJI

Splošni:	<p>Izboljšati pravosodno sodelovanje z obnovitvijo medsebojnega zaupanja med državami članicami glede poštenega delovanja sistemov kazenskega pravosodja.</p> <p>Zagotoviti visoko raven varstva temeljnih pravic v kazenskem postopku in tako omogočiti prosto gibanje državljanov EU na ozemlju EU.</p>	
Posebni:	<p>Lajšati izvrševanje in uveljavljanje sodnih odločb v kazenskih zadevah z zagotavljanjem, da so osumljenci zadostno obveščeni o svojih pravicah, po možnosti na pisni način, da lahko učinkovito izvršujejo svoje pravice do obrambe.</p>	<p>Lajšati izvrševanje in uveljavljanje sodnih odločb v kazenskih zadevah z zagotavljanjem, da so obtoženci dovolj podrobno obveščeni o zadevi zoper njih, da se jim omogoči ustrezna priprava njihove obrambe ali izpodbijanje odločitev v predkazenskem postopku.</p>
Operativni:	<p>Informacije, zagotovljene osumljencem v zvezi z njihovimi pravicami poštenega sojenja, bi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • morale biti v jasnem jeziku, ki ga osumljenec brez težav razume, • bilo treba zagotoviti ob prvem stiku s policijo, 	<p>Informacije, zagotovljene obtožencem v zvezi z obtožnico, bi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • morale biti dovolj podrobne, da bi omogočile ustrezno pripravo obrambe ali izpodbijanje odločitev v predkazenskem postopku, • bilo treba zagotoviti pravočasno in na način, ki bi obtožencu omogočal razumevanje zadeve zoper njega,

	<ul style="list-style-type: none"> • morale vključevati temeljne pravice iz EKČP in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP), ki veljajo ob prijettu, prvem zaslišanju in med priporom, • bilo treba zagotoviti na način, ki omogoča preverjanje, ali so bile informacije posredovane. 	<ul style="list-style-type: none"> • bilo treba zagotoviti na način, ki omogoča preverjanje, ali so bile informacije posredovane.
--	---	--

4. MOŽNOSTI POLITIKE IN NJIHOV UČINEK

- **Ohranitev trenutnega stanja:** ta možnost na ravni EU ne predvideva nobnih ukrepov.
- **Možnost politike A obravnava težavo osumljencev, ki ne prejmejo vedno ustreznih informacij o njihovih pravicah:**

Nezakonodajni ukrep:

- **možnost politike A1:** obveščevalna kampanja na ravni EU o minimalnih pravicah obrambe;
- **možnost politike A2:** priporočilo Sveta o dobri praksi glede obveščanja osumljencev in obtožencev o njihovih pravicah.

Zakonodajni ukrep EU:

- **možnost politike A3:** obveznost držav članic EU, da osumljence obvestijo o njihovih pravicah na način, ki ga izberejo države članice;
- **možnost politike A4:** obveznost držav članic EU, da prijete osumljence obvestijo o njihovih pravicah z obvestilom o pravicah, ki ga pripravijo in ki vsebuje skupni minimalni niz pravic (pravice iz EKČP in prava EU), države članice pa dodajo pravice, ki veljajo v skladu z njihovo zakonodajo;
- **možnost politike A5:** obveznost držav članic EU, da prijete osumljence obvestijo o njihovih pravicah z obvestilom o pravicah, ki vsebuje standardno opredelitev minimalnih pravic na ravni EU in je del priloge k direktivi.

Možnost politike B obravnava težavo obtožencev, ki ne prejmejo vedno ustreznih, pravočasnih in podrobnih informacij o zadevi zoper njih, in sicer v jeziku, ki ga razumejo:

Nezakonodajni ukrep:

- **možnost politike B1:** priporočilo Sveta o dobri praksi in usposabljanju o obveščanju obtožencev o zadevi zoper njih.

Zakonodajni ukrep EU:

- **možnost politike B2:** obveznost držav članic EU, da obtožence obvestijo o zadevi zoper njih na način, ki ga izberejo države članice;
- **možnost politike B3:** obveznost držav članic EU, da obtožence obvestijo o zadevi zoper njih, vključno z dovolitvijo dostopa do spisa njim (ali njihovemu odvetniku).

5. PRIMERJAVA MOŽNOSTI POLITIKE

V preglednicah v nadaljevanju je primerjava relativne ocene možnosti politike glede posebnih in operativnih ciljev. Možnosti so razvrščene v skladu z njihovim potencialom izpolnjevanja ciljev iz točke 3. Ocene predvidene učinkovitosti pri doseganju ciljev imajo v končni vsoti enako vrednost.

Možnosti A5 in B3 kažeta največji potencial in sta zato najprimernejši možnosti.

Razpredelnica 5.1 – Primerjava ocen možnosti politike A:

Cilji/stroški	Ohranitev trenutnega stanja	A1	A2	A3	A4	A5
Zagotoviti, da so osumljenci zadostno obveščeni o svojih pravicah, da jih lahko učinkovito izvršujejo	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Zagotoviti informacije v jasnem jeziku, ki ga osumljenec brez težav razume	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Ob prvem stiku s policijo zagotoviti informacije, ki vsebujejo tudi temeljne pravice iz EKČP in LEUTP, ki veljajo ob prijemu, prvem zaslišanju in med priporom	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Zagotoviti načine za preverjanje, ali so bile	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√

Razpredelnica 5.1 – Primerjava ocen možnosti politike A:

Cilji/stroški	Ohranitev trenutnega stanja	A1	A2	A3	A4	A5
informacije posredovane						
Okrepiti zaupanje držav članic v pošteno delovanje sistemov kazenskega pravosodja vseh držav članic EU	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Skupna ocena	0	5	8	12	20	25
Finančno breme na državo članico ²	–	100 000 EUR – 10 milijonov EUR (skupni stroški EU)	<u>Enkratni stroški uvedbe:</u> 0 EUR – 2,5 milijona EUR <u>Letni operativni stroški:</u> 0 EUR – 4,6 milijona EUR	<u>Enkratni stroški uvedbe:</u> 0 EUR – 2,5 milijona EUR <u>Letni operativni stroški:</u> 5 000 EUR – 4,6 milijona EUR	<u>Enkratni stroški uvedbe:</u> 15 000 EUR – 2,5 milijona EUR <u>Letni operativni stroški:</u> 5 000 EUR – 4,6 milijona EUR	<u>Enkratni stroški uvedbe:</u> 5 000 EUR – 2,5 milijona EUR <u>Letni operativni stroški:</u> 5 000 EUR – 4,6 milijona EUR
Morebitni prihranek stroškov v državah članicah, v katerih teče postopek	–	majhen	majhen	majhen do srednji	srednji	srednji do velik

Razpredelnica 5.2 – Primerjava ocen možnosti politike B:

² Razpon temelji na vzorčnem izračunu za tiste države članice, ki bodo najverjetneje imele stroške z izvajanjem v skladu s trenutno prakso, ki odstopa od v navedeni možnosti predvidene prakse. **Zaradi pomanjkanja razpoložljivih statističnih podatkov zneski operativnih stroškov ne upoštevajo trenutne ravni operativnih stroškov, zato dodanega finančnega bremena izvajanja možnosti ni mogoče natančno izračunati, lahko pa se pričakuje, da bo del tu navedenega indikativnega zneska.**

Cilji/stroški	Ohranitev trenutnega stanja	B1	B2	B3
Zagotoviti, da obtoženec prejme dovolj podrobne informacije o zadevi, ki mu ustrezno omogočajo pripravo njegove obrambe ali izpodbijanje odločitev v predkazenskem postopku	0	√√	√√√	√√√√√
Zagotoviti informacije pravočasno in na način, ki obtožencu omogoča razumevanje zadeve zoper njega	0	√	√√√	√√√√
Zagotoviti načine za preverjanje, ali so bile informacije posredovane	0	√	√√	√√√
Okrepiti zaupanje držav članic v pošteno delovanje sistemov kazenskega pravosodja vseh držav članic EU	0	√	√√√	√√√√√
Skupna ocena	0	5	11	17
Finančno breme na državo članico ³	–	<u>Enkratni stroški:</u> 0 EUR – 2,6 milijona EUR <u>Operativni stroški:</u> 270 000 EUR – 21 milijonov	<u>Enkratni stroški:</u> 0 EUR – 2,6 milijona EUR <u>Operativni stroški:</u> 1 000 000 EUR – 30 milijonov	<u>Enkratni stroški:</u> 9 000 EUR – 2,6 milijona EUR <u>Operativni stroški:</u> 270 000 EUR –

³ Velja opozorilo iz opombe 2.

Razpredelnica 5.2 – Primerjava ocen možnosti politike B:

Cilji/stroški	Ohranitev trenutnega stanja	B1	B2	B3
		EUR	EUR	21 milijonov EUR
Morebitni prihranek stroškov v državah članicah, v katerih teče postopek	–	majhen	majhen	srednji

6. NAJPRIMERNEJŠA REŠITEV

Najprimernejša rešitev je **kombinacija možnosti A5 in B3**:

Sprejetje direktive, ki države članice obvezuje k zagotovitvi,

- da so osumljenci in prijetei obtoženci z obvestilom o pravicah v jeziku, ki ga razumejo, obveščeni o svojih pravicah v kazenskem postopku. Obvestilo o pravicah, ki ga pripravijo države članice, vsebuje standardni seznam minimalnih pravic poštenega sojenja iz priloge k direktivi in, če obstajajo, dodatne pravice, ki veljajo v skladu z ustreznimi predpisi držav članic, ter
- da so osumljenci in obtoženci obveščeni o zadevi zoper njih, ki mora vključevati tudi dovolitev brezplačnega dostopa do spisa zadeve njim (ali njihovemu odvetniku).

6.1. Dodana vrednost EU in sorazmernost najprimernejše možnosti

Najprimernejša možnost ustvarja nove enotne obveznosti za vse države članice EU (uporaba obvestila o pravicah in dostop do spisa). Ta usklajevalni učinek označuje učinkovitost najprimernejše možnosti, tako da zagotavlja ustrezne informacije in spodbuja zaupanje v poštenost postopka v drugih državah članicah. Možnosti A5 in B3 ustvarjata nove obveznosti, in sicer le v zvezi s temeljno vsebino tega ukrepa: pravice do obveščeniosti. Ne ustvarjata novih pravic, ki niso povezane z zagotavljanjem informacij.

Oba vidika najprimernejše možnosti sta sorazmerna: čeprav bosta verjetno oba od več držav članic zahtevala uvedbo sprememb v njihovo kazensko procesno pravo, pa ni drugih učinkovitih načinov, ki bi zagotovili, da osumljenci prejmejo izčrpne informacije.

6.2. Finančni vpliv na države članice

Glavni finančni vpliv **možnosti A5** so enkratni stroški uvedbe / začetni stroški zaradi uvedbe sistema obvestila o pravicah. Te stroške sestavljajo v prvi vrsti stroški priprave obvestil o pravicah, njihovega prevoda in usposabljanja policistov ter po potrebi tožilcev in sodnikov. Ti

stroški bodo verjetno imeli razpon od 10 000 EUR do 2,5 milijona EUR na državo članico (vzorčni izračun za Malto predvideva razpon od 10 600 EUR do 70 000 EUR, za Francijo pa od 655 000 EUR do 2,5 milijona EUR). Verjetno se bodo dejanski stroški nagibali k spodnji meji razpona stroškov. Vpliv možnosti A5 na operativne stroške na državo članico je odvisen predvsem od tega, katere informacije o pravicah so bile osumljencu že zagotovljene in od za to potrebnega časa. Proračunske posledice za države članice, ki že uporabljajo sistem obvestila o pravicah, bodo verjetno minimalne. Za države članice, ki trenutno osumljence ustno obveščajo o njihovih pravicah, bo vpliv na stroške posamezne zadeve odvisen od ravni podrobnosti ustnih informacij, ki se trenutno zagotavlja.

Kar zadeva **možnost B3**, bo imela večina držav članic zanemarljive enkratne stroške le pri prenosu direktive, saj že zdaj omogočajo dostop do spisa. Zato se enkratni stroški uvedbe dostopa do spisa zadeve pričakujejo le v tistih treh državah članicah, ki takšne pravice trenutno ne omogočajo. Ti stroški bodo verjetno zlasti posledica usposabljanja policistov, tožilcev in sodnikov ter bodo znašali od 9 000 EUR do 2,6 milijona EUR na državo članico. Čeprav točnega obsega vpliva te možnosti na operativne stroške ni mogoče predvideti, pa bo verjetno tudi v tistih treh državah članicah, ki bodo morale uzakoniti pravico, vpliv na operativne stroške zelo omejen.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Zagotovitev trajnega mehanizma spremljanja in ocenjevanja je ključna za zagotavljanje, da se bodo navedene pravice spoštovale v praksi in zakonodaji. Komisija predvideva izvedbo posebne empirične študije s poudarkom na zbiranju podatkov v roku tri do pet let od začetka izvajanja predloga za pridobivanje poglobljenih količinskih in kakovostnih vpogledov v učinkovitost predloga. Ko bo začel veljati načrt za krepitev procesnih pravic, bo nujno oceniti vsak ukrep v njegovem okviru in učinkovitost načrta kot celote.