



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 8.6.2011
SEC(2011) 687 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu

DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o pravici do dostopa do odvetnika in pravici do obvestitve tretje osebe o priporu v kazenskem postopku

{COM(2011) 326 konč.}

{SEC(2011) 686 konč.}

POVZETEK OCENE UČINKA

Ocena učinka se nanaša na ukrep v zvezi s pravicama do dostopa do odvetnika in do obvestitve tretje osebe o priporu za osumljene in obtožene osebe v kazenskih postopkih. Namen tega ukrepa je določiti minimalna pravila glede pravice do dostopa do odvetnika in pravice do obvestitve o priporu po vsej EU.

Težave

Splošni težavi, opredeljeni v oceni učinka, sta, da (1) ni zadostnega medsebojnega zaupanja med pravosodnimi organi držav članic in da (2) ni zadostne ravni varstva temeljnih pravic v kazenskih postopkih v EU. Posebna težava je, da v številnih državah članicah ni zadostnega dostopa do odvetnika in obvestitve o priporu. To se kaže na različne načine. V več državah članicah osumljeni trenutno nima pravice, da bi se sestal z odvetnikom pred kakršnim koli policijskim zaslišanjem, in/ali pravice do pomoči odvetnika med policijskim zaslišanjem. Evropsko sodišče za človekove pravice je odločilo, da imajo osumljenci pravico do odvetnika od prvega policijskega zaslišanja in do tega, da ima odvetnik dejavno vlogo pri njihovi obrambi med policijskim zaslišanjem (*Salduz proti Turčiji*, *Brusco proti Franciji*). Možnost posameznika, da se odpove svoji pravici do odvetnika, se po državah članicah razlikuje. Dokazi, pridobljeni v odsotnosti odvetnika, imajo po državah članicah različen status. Poleg tega v postopku na podlagi evropskega naloga za prijetje ni pravil EU glede pravnega svetovanja iskani osebi v odreditveni in izvršitveni državi, kar še dodatno spodkopava zaupanje. Vse to je dobro ponazorjeno z vrsto študij primerov v oceni učinka. V zvezi z obvestitvijo o priporu je odbor za preprečevanje mučenja v stikih s priprtimi osebami med obiski držav ugotovil ponavljajoče se primere, v katerih je sicer pravica do obvestitve o priporu predpisana, vendar se v praksi ne ponudi vsem priprtim osebam ali se ponudi s precejšnjo zamudo (pogosto šele po določeni fazi – npr. ko je oseba privedena pred sodnika), ter številne primere, v katerih priprta oseba ne prejme povratnih informacij o stikih z osebo, ki jo je imenovala.

Subsidiarnost: šteje se, da je potreben ukrep EU, ki med drugim temelji na čezmejni razsežnosti težave zaradi mobilnega državljanstva, vključno z mobilnimi storilci kaznivih dejanj, pomanjkljivosti mehanizmov izvajanja Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) in odbora za preprečevanje mučenja ter dostopu do vseh možnosti mehanizmov izvrševanja EU, do katerih bi vodil ukrep EU.

Cilji

Vsak ukrep, sprejet na ravni EU v zvezi z dostopom do odvetnika, bi moral dosegati naslednje splošne in posebne cilje.

Splošna cilja:	<ul style="list-style-type: none">• izboljšati pravosodno sodelovanje v EU;• zagotoviti ustrezno raven varstva temeljnih pravic vseh posameznikov v kazenskih postopkih.
Posebni cilji:	<ul style="list-style-type: none">• znižati stroške zamud, zavrnitev in pritožb v zvezi z izvršitvijo zaprosila za pravosodno sodelovanje med državami članicami;• zagotoviti, da imajo osumljene ali obtožene osebe v kazenskem postopku vedno ustrezen dostop do odvetnika;• zagotoviti, da imajo osumljene ali obtožene osebe, ki jim je odvzeta

	prostost, pravico, da se o njihovem odvzemu prostosti obvesti tretja oseba po njihovi izbiri.
--	---

Možnosti

Možnosti politike, predstavljene v oceni učinka, so:

- **Možnost politike 1:** ohranitev nespremenjenega stanja. Ta možnost ne bi vključevala nobenih ukrepov na ravni EU.
- **Možnost politike 2:** priporočilo o dobri praksi glede pravice osumljenih in obtoženih oseb do dostopa do odvetnika in do obvestitve o priporu.
- **Možnost politike 3:** direktiva o določitvi minimalnih pravil, ki temelji na pravnem redu Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) glede dostopa do odvetnika (tj. Konvenciji in sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice) ter priporočilih odbora za preprečevanje mučenja glede obvestitve o priporu, in o okrepitvi uporabe instrumentov vzajemnega priznavanja.
 - S to možnostjo bi bilo zajetih pet posebnih vidikov pravic do dostopa do odvetnika in do obvestitve o priporu, poleg tega pa bi bil zlasti zagotovljen takojšen dostop do odvetnika, podrobno bi bili določeni vsebina dostopa in pravica do povratnih informacij o obvestitvi o priporu, predvideni bi bili odpoved pravici in pravna sredstva, uporabljala pa bi se za postopke na podlagi evropskega naloga za prijetje (ENP) v izvršitveni in odreditveni državi članici.
- **Možnost politike 4:** direktiva, ki temelji na priporočilih odbora za preprečevanje mučenja glede obvestitve o priporu in določa nadaljnja pravila s strožjimi zahtevami kot v pravnem redu ESČP glede dostopa do odvetnika, in s katero so okrepljeni instrumenti vzajemnega priznavanja.
 - S to možnostjo bi bilo poleg tega, kar je opisano v možnosti 3 (ob zagotovitvi enake pravice do obvestitve o priporu), zagotovljeno, da je dostop do odvetnika dovoljen pred kakršnim koli policijskim zaslišanjem (namesto ob zaslišanju); naložena bi bila obvezna obramba v vseh primerih in določena prepoved uporabe dokaznega materiala, pridobljenega ob kršitvi pravice do odvetnika.

UČINKI

Uspešnost pri doseganju ciljev

- **Možnost politike 1:** ker države članice EKČP in sodne prakse ESČP ter priporočil odbora za preprečevanje mučenja ne izvajajo enotno, je raven varstva osumljencev še vedno neustrezna. Poleg tega EKČP in sodna praksa ESČP ne zajemata nekaterih vidikov vprašanja, ki so ključni za zagotovitev poštenega sojenja, npr. postopkov na podlagi ENP.
- **Možnost politike 2:** ni gotovo, da bi vse države članice v celoti izvajale nezavezujoče priporočilo, zlasti tiste države, ki trenutno ne ravnajo v skladu z minimalnimi standardi ESČP in priporočili odbora za preprečevanje mučenja.
- **Možnost politike 3:** ta možnost bi imela vse prednosti zakonodajnega akta (zavezujoča narava, visoka stopnja izvršljivosti). Zlasti skladnost s pravnim redom ESČP in priporočili odbora za preprečevanje mučenja ter pravosodno sodelovanje bosta okrepljena z naslednjimi posebnimi ukrepi.
 1. **Časovni vidik:** zagotovitev dostopa do odvetnika od prvega policijskega zaslišanja in obvestitev o priporu od odvzema prostosti.

2. **Materialno področje uporabe:** posebna ureditev dejavnosti, ki jo lahko izvaja zagovornik, in pravica do obvestitve, okrepljena z obveznostjo zagotovitve povratnih informacij.
 3. **Odpoved pravici do odvetnika.**
 4. **Posledice kršitev:** določitev, da morajo države članice določiti pravna sredstva za primer kršitev pravice do odvetnika.
 5. **Primeri na podlagi ENP:** osebi, zoper katero je bil izdan nalog, pomaga odvetnik v odreditveni in izvršitveni državi članici.
- **Možnost politike 4:** na podlagi te možnosti bi bilo z direktivo poleg tega, kar je opisano v možnosti 3 (ob zagotovitvi enake pravice do obvestitve o priporu), zagotovljeno, da je dostop do odvetnika dovoljen *pred* kakršnim koli policijskim zaslišanjem (namesto *ob* zaslišanju); naložena bi bila obvezna obramba v vseh primerih; določena bi bila prepoved uporabe dokaznega materiala, pridobljenega ob kršitvi pravice do odvetnika. S temi tremi dodatnimi elementi (vidiki 1, 3 oziroma 4) bi bilo torej pravosodno sodelovanje okrepljeno na naslednji način.
 1. **Časovni vidik:** z zagotovitvijo dostopa do odvetnika že pred prvim policijskim zaslišanjem bi bilo zagotovljeno, da lahko osumljenec pripravi obrambo pred zaslišanjem.
 2. **Obvezna obramba:** zahteva, da mora osumljencu vedno pomagati odvetnik, bi pomenila največji ukrep spodbujanja zaupanja med pravosodnimi organi.
 3. **Posledice kršitev:** določitev na ravni EU, da se dokazi, pridobljeni ob kršitvi pravice do odvetnika, ne smejo uporabiti na sodišču.

Učinek na temeljne pravice

- **Možnost politike 1:** temeljne pravice bodo še naprej zaščitene različno v skladu s posameznimi nacionalnimi sistemi. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina) se bo uporabljala samo v zvezi s pravom EU, na primer v okviru evropskega naloga za prijetje.
- **Možnost politike 2:** učinek te možnosti in okrepitev pravice do poštenega sojenja, pravice do obrambe osumljene in obtožene osebe ter zaščite pred trpinčenjem bi bila odvisna od tega, kako bi države članice izvajale priporočilo EU.
- **Možnost politike 3: pravica do svobode in varnosti** (člen 6 Listine, člen 5 EKČP), **pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča** (člen 47 Listine, člena 6 in 13 EKČP) ter **domneva nedolžnosti in pravica do obrambe** (člen 48 Listine, člen 6 EKČP) bi bile okrepljene. Pravica do dostopa do odvetnika in pravica do obvestitve o priporu sta formalni varovali zoper trpinčenje in tako varujeta pred morebitno kršitvijo **prepovedi trpinčenja** (člen 4 Listine in člen 3 EKČP). S pravico do obvestitve o priporu se spodbuja **pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja** (člen 7 Listine in člen 8 EKČP).
- **Možnost politike 4: pravica do svobode in varnosti** (člen 6 Listine, člen 5 EKČP), **pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča** (člen 47 Listine, člena 6 in 13 EKČP) ter **domneva nedolžnosti in pravica do obrambe** (člen 48 Listine, člen 6 EKČP) bi bile okrepljene. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva bi bila

dodatno zajamčena z uvedbo prepovedi uporabe dokazov, pridobljenih ob kršitvi pravice do pravnega svetovanja na obravnavi.

• **Finančni in gospodarski učinek**

- **Možnost politike 1:** čeprav ta možnost ni povezana z neposrednimi novimi finančnimi bremenji, ne bo privedla do znižanja stroškov v proračunu držav članic za kazenski pregon in stroškov za posamezne osumljene ali obtožene osebe, ki so povezani z nezadostnim dostopom do odvetnika ter so nastali z uporabo pravnih sredstev in pregonom kaznivih dejanj, od katerega je organ pregona odstopil ali ga odložil.
- **Možnost politike 2:** odvisna od tega, v kakšnem obsegu bi države članice izvajale vse ali nekatere določbe iz priporočila.
- **Možnost politike 3:** finančno breme za povprečno državo članico bo **približno 300 000 EUR za veliko državo članico in od 4 100 EUR do 70 950 EUR za majhno državo članico.** Gospodarski in finančni učinek bodo občutili tudi posamezniki. Ta je v oceni učinka (okvirno) ocenjen na približno **1 500 EUR** na osebo, zoper katero je bil izdan ENP.
- **Možnost politike 4:** finančni učinek te možnosti na države članice je mogoče oceniti kar na **179 milijonov EUR** za veliko državo članico in približno **110 milijonov EUR** za srednje veliko državo članico. Po ocenah bi finančni stroški za posameznika znašali od **4 170 EUR do 5 200 EUR** na osumljeno/obtoženo osebo na zadevo (posamezniki v kazenskem postopku) in približno **1 500 EUR** na osebo na zadevo (posamezniki, zoper katere je bil izdan ENP).

Učinek na nacionalne pravosodne sisteme

- **Možnost politike 1:** zaradi potrebe po izvajanju nekaterih sodb ESČP in priporočil odbora za preprečevanje mučenja se lahko sedanja razlika celo poveča, zlasti ker se zdi, da države članice različno razlagajo sodbe ESČP.
- **Možnost politike 2:** ni verjetno, da bi bil ta učinek večji, kot je samo učinek sodb ESČP in priporočil odbora za preprečevanje mučenja.
- **Možnost politike 3:** s to možnostjo bi bilo zagotovljeno, da bi bili nacionalni pravosodni sistemi okvirno usklajeni s smernicami EKČP in sodno prakso ESČP ter priporočili odbora za preprečevanje mučenja, za kar bodo potrebne nekatere zakonodajne reforme.
- **Možnost politike 4:** za uskladitev z zahtevami direktive bo treba izvesti pomembne zakonodajne reforme. Nekatere države članice bi lahko nasprotovale sprejetju nekaterih zahtev, predvidenih s to možnostjo.
- Primerjava možnosti:

Možnost politike 3 izkazuje najboljšo kombinacijo stroškov in uspešnosti pri doseganju ciljev. **Zato je to najprimernejša možnost.**

Cilji/stroški	Možnost politike 1	Možnost politike 2	Možnost politike 3	Možnost politike 4
Prihranki zaradi boljšega pravosodnega sodelovanja	0	√	√√	√√[√]
Učinek na temeljne pravice	Majhen	Majhen	Srednji do velik	Velik
Finančni in gospodarski učinek (za popolno razlago glej preglednice v prilogah V in VI)	0 ¹	Različen, odvisno od obsega, v katerem bi države članice izvajale določbe priporočila	<p>Za države članice:</p> <p>stroški zagotovitve dostopa do odvetnika v postopkih na podlagi ENP v izvršitveni državi članici so ocenjeni na približno 300 000 EUR za veliko državo članico in med 4 100 EUR in 70 950 EUR za majhno državo članico [ob upoštevanju ugovorov iz preglednice v točki 5.3.3].</p> <p><u>Opomba:</u> za vse druge dodatne zahteve, ki so določene z direktivo in presegajo možnost 1, je bilo ugotovljeno, da so stroškovno nevtralne. (glej dodatno analizo vseh teh podatkov v preglednici v Prilogi V)</p>	<p>Za države članice:</p> <p>stroški te možnosti, kar zadeva <u>datum začetka</u>, bi znašali kar 179 milijonov EUR za veliko državo članico in približno 110 milijonov EUR za srednje veliko državo članico [ob upoštevanju ugovorov iz preglednice v točki 5.3.4].</p> <p>Stroški te možnosti, kar zadeva <u>končni datum</u>, bi bili med 309 milijonov EUR za veliko državo članico z velikodušnim sistemom pravne pomoči in 137 046 EUR za srednje veliko državo članico z bolj omejenim dostopom do pravne pomoči.</p> <p>Stroški zagotovitve dostopa do odvetnika v <u>postopkih na podlagi ENP</u> v izvršitveni državi članici so ocenjeni na približno 300 000 EUR za veliko državo članico ter med 4 100 EUR in 70 950 EUR za majhno državo članico.</p> <p><u>Opomba:</u> za vse druge dodatne zahteve, ki so določene z direktivo in presegajo možnost 1, je bilo ugotovljeno, da so stroškovno nevtralne.</p>

¹ Kot je pojasnjeno v točki 5.3.1 zgoraj, pa bo ta možnost povzročila precejšnje stroške za države članice, ki ne ravnajo v skladu z zahtevami EKČP.

				(glej dodatno analizo vseh teh podatkov v preglednici v Prilogi VI)
	Za posameznike: ni učinka	Za posameznike: ni učinka	Za posameznike: približno 1 500 EUR na osebo, zoper katero je bil izdan ENP	Za posameznike: 1. posamezniki v kazenskem postopku: približno 4 170 EUR in 5 200 EUR na osumljeno/obtoženo osebo na zadevo. 2. Posamezniki, zoper katere je bil izdan ENP: približno 1 500 EUR na osebo, zoper katero je bil izdan ENP.
Učinek na nacionalni pravosodni sistem	0	Majhen do srednji	Srednji do velik	Velik

Možnost 4 je očitno najučinkovitejša pri doseganju vseh splošnih in posebnih ciljev; kljub temu pa je možnost 3 le nekoliko manj učinkovita. Vendar pa so v smislu uspešnosti stroški za države članice, povezani z možnostjo 4 (ki znašajo več sto milijonov EUR), veliko višji od stroškov, ki bi verjetno nastali pri možnosti 3 (300 000 EUR na državo članico). Zato se ne zdi, da bi bila različna višina stroškov izravnana z malenkost boljšim doseganjem ciljev. Tudi kar zadeva finančni učinek na posameznike, se možnost 3 in možnost 4 opazno razlikujeta, saj stroški pri možnosti 4 znašajo do več tisoč EUR na posameznika na kazensko zadevo.

DODANA VREDNOST EU IN SORAZMERNOST NAJPRIMERNEJŠE MOŽNOSTI

Z najprimernejšo možnostjo bo zagotovljeno, da bodo imele vse osumljene in obtožene osebe po EU pravico do ustreznega in učinkovitega dostopa do odvetnika. Poleg tega bodo imele vse osumljene in obtožene osebe, ki jim bo odvzeta prostost, pravico, da bo o njihovem priporu obveščena tretja oseba. Z direktivo bodo ustvarjene obveznosti za države članice, ki jih bo po prenosu treba uresničevati na sodiščih držav članic. Sodišče Evropske unije bo zagotovilo pravno sredstvo za neupoštevanje, in to bo skupaj s pooblastilom Komisije, da zoper države članice uvede postopek za ugotavljanje kršitev, ustvarilo močne spodbude za države članice, da bodo ravnale v skladu z obveznostmi na podlagi direktive.

Pravica do dostopa do odvetnika in pravica do obvestitve o priporu bi morali biti izrecno določeni v pravnem redu EU glede na to, da člani 4, 7, 47 in 48 Listine določajo zaščito pred trpinčenjem, pravico do zasebnega in družinskega življenja, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravice do obrambe in domnevo nedolžnosti. Člen 82(2) PDEU določa jasno pravno podlago za določitev minimalnih pravil v zvezi s pravicami posameznikov v kazenskih zadevah, veljavnih po vsej EU.

Poleg tega naj bi bili z najprimernejšo možnostjo ustvarjeni prihranki zaradi manjšega števila pritožb, obsodb s strani ESČP ali zamud v postopkih pravosodnega sodelovanja. Taki prihranki naj bi v naslednjih desetih letih za vse države članice znašali od **3,73 milijona EUR** do **11,19 milijona EUR**.

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Ker se v direktivi vsaj deloma izražajo sedanje obveznosti iz EKČP ali obveznosti, ki v določeni obliki že obstajajo v več državah članicah, je pričakovati, da bi dve leti državam članicam zadostovali za potrebne spremembe nacionalnih zakonov in prakse. Združitev pravice do dostopa do odvetnika in pravice do obvestitve o priporu v en ukrep z istim rokom za izvedbo bo olajšala izvajanje v državah članicah, saj so v 21 državah članicah predpisi o dostopu do odvetnika in obvestitvi o priporu trenutno v istem aktu nacionalne zakonodaje. Poleg tega to za številne države članice ne bo prvo obravnavanje tega vprašanja, saj lahko črpajo iz odgovorov, ki so jih številne od njih že dale na priporočila odbora za preprečevanje mučenja glede obvestitve o priporu. Pravosodne reforme, ki so bile nedavno izvedene v nekaterih državah članicah, da bi nacionalno zakonodajo prilagodile sodni praksi ESČP, kažejo, da je zelo velike spremembe mogoče izvesti celo hitreje.

Poleg načrta izvajanja, priloženega predlogu direktive, bo direktiva določala, da morajo države članice poročati o uspešnosti izvajanja zakonodajnih ali nezakonodajnih ukrepov na podlagi narave predlaganih sprememb. Komisija načrtuje posebno empirično študijo s poudarkom na zbiranju podatkov od tri do pet let po začetku izvajanja predloga.