



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta

o začasni brezplačni pravni pomoči za osumljene ali obdolžene osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, in brezplačni pravni pomoči v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje

{COM(2013) 824 final}

{SWD(2013) 476 final}

{SWD(2013) 499 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta

o začasni brezplačni pravni pomoči za osumljene ali obdolžene osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, in brezplačni pravni pomoči v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje

1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE

Splošni problem, obravnavan v tej oceni učinka, je dvojen: (a) v EU ni urejeno zadostno varstvo temeljnih pravic osumljenih in obdolženih oseb ter (b) zaradi pomanjkljivih standardov o brezplačni pravni pomoči obstaja potreba po krepitvi medsebojnega zaupanja med državami članicami.

Trenutno na ravni EU ni nobenega pravnega instrumenta, ki bi osumljenim in obdolženim osebam zagotavljal pravico do brezplačne pravne pomoči v kazenskih postopkih. Kljub skupnim standardom na evropski ravni¹ in dejstvu, da imajo vse države članice sistem brezplačne pravne pomoči, obstaja v pravu in praksi visoka raven odstopanja med sistemi brezplačne pravne pomoči posameznih držav članic. To vodi do pomanjkljivosti na področju varstva pravice do poštenega sojenja. Omejena pravica do brezplačne pravne pomoči v nekaterih državah članicah lahko zmanjšuje medsebojno zaupanje in vzajemno pravosodno sodelovanje na področju kazenskih postopkov in ovira uresničevanje pravice do poštenega sojenja, ki je določena v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina).

Pravica do brezplačne pravne pomoči je neločljivo povezana s pravico do dostopa do odvetnika. Za osebe, ki so brez lastnih finančnih sredstev in v posebnih razmerah (npr. med odvzemom prostosti), dostop do odvetnika ne more biti učinkovit, če država praktično in finančno ne zagotovi brezplačne pravne pomoči, s katero se zagotovi dejanska pravna pomoč. Medtem ko predlagana direktiva EU o pravici do dostopa do odvetnika², ki je v postopku uradnega sprejetja, določa materialno pravico do dostopa do odvetnika, pa ne vsebuje nobene določbe o tem, kdo plača ali zagotovi odvetnika. Zato obstaja tveganje, da pravica do dostopa do odvetnika, kot je določena v Direktivi, brez posredovanja EU za vzpostavitev skupnih minimalnih standardov o brezplačni pravni pomoči, ne bo praktično in učinkovito uresničljiva.

Pomanjkanje ustreznih standardov za brezplačno pravno pomoč vpliva na medsebojno zaupanje med pravosodnimi organi in ogroža pravosodno sodelovanje med državami članicami. To ovira vzajemno priznavanje sodnih odločb in sodb ter druge ravni pravosodnega sodelovanja med državami članicami ter ogroža zaupanje v čezmejne instrumente. Če pravosodni organi dvomijo, da jurisdikcija druge države spoštuje pravice do poštenega sojenja, in menijo, da osumljena ali obdolžena oseba mogoče ne bo imela

¹ Člen 47 Listine EU o temeljnih pravicah in člen 6(3)(c) Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).

² COM(2011) 326 final, 8.6.2011.

učinkovitega dostopa do pravnega svetovanja zaradi nezadostne pravne pomoči, se lahko zgodi, da bodo zavrnilo prošnje te jurisdikcije za pravosodno sodelovanje. Ker je načelo vzajemnega priznavanja temelj območja pravice, je treba za njegovo učinkovitost okrepiti medsebojno zaupanje.

Poseben problem, ki ga je treba rešiti, je nezadosten dostop do učinkovite brezplačne pravne pomoči za osumljene ali obdolžene osebe v EU, kar ovira medsebojno zaupanje in nemoteno delovanje sistema vzajemnega priznavanja. Obstajata dva osnovna vzroka za ta problem.

- nezadostne možnosti dostopa do brezplačne pravne pomoči v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje (ENP) v državah članicah;
- Pravno podprta pomoč ni vedno na voljo v zgodnjih fazah postopka, zlasti pred sprejetjem odločitve o dodelitvi brezplačne pravne pomoči, čeprav ima oseba pravico do dostopa do odvetnika od trenutka, ko jo organi seznanijo s tem, da je osumljena.

Poleg tega obstajata še dva dejavnika, ki lahko ogrožata medsebojno zaupanje:

- preveč omejevalna merila za upravičenost do brezplačne pravne pomoči;
- pomanjkljivosti v zvezi s kakovostjo in učinkovitostjo pravne pomoči, ki se zagotavlja prek sistemov brezplačne pravne pomoči.

Prvi razlog – brezplačna pravna pomoč v postopkih ENP Direktiva o dostopu do odvetnika bo zagotovila pravico do *dvojnega zastopanja* v postopkih izročitve na podlagi ENP³. Če je oseba prijeta na podlagi ENP ima pravico do dostopa do odvetnika v *izvršitveni* državi članici za postopke izročitve, in pravico izbire še enega odvetnika v odreditveni državi članici, *ki je izdala ENP*, in sicer za zvezo z odvetnikom v izvršitveni državi članici. Vendar pa Direktiva ne zahteva, da brezplačna pravna pomoč zajema takšno pravno pomoč. Trenutno nobena država članica ne nudi brezplačne pravne pomoči za odvetnika v odreditveni državi članici. To, da pravico do brezplačne pravne pomoči še vedno izključno ureja nacionalna zakonodaja izvršitvene oziroma odreditvene države članice, čeprav je pravica do dostopa do odvetnika določena z Direktivo, bo vplivalo na učinkovitost te pravice in njeno dosledno uporabo. To lahko vpliva na pravice toženca v postopkih ENP, povzroči zamude in dodatne stroške ter bi lahko navsezadnje zmanjšalo medsebojno zaupanje, ki je potrebno za nemoteno delovanje instrumenta ENP.

Drugi razlog – časovna ustreznost: Izjemno pomembno je, da ima oseba dostop do odvetnika čim prej v preiskovalni fazi postopka, da se zaščitijo pravice osumljene osebe do poštenega sojenja, da se zagotovi kakovost dokazov in zaščita pred ustrahovanjem in slabim ravnanjem z osebo. Dejansko Direktiva o dostopu do odvetnika zagotavlja pravno pomoč od trenutka, ko organi osebo seznanijo, da je osumljena ali obdolžena storitve kaznivega dejanja, vendar ne jamči, da bo brezplačna pravna pomoč krila takšno pomoč. Številne države članice nimajo vzpostavljenega sistema, ki bi zagotavljal brezplačen in učinkovit dostop do odvetnika v najzgodnejših fazah postopka, zlasti za pridržane osebe. Te pomanjkljivosti, ki so jih na splošno potrdile interesne skupine⁴, resno ogrožajo temelje pravice do dostopa do odvetnika.

³ Postopki ENP sami po sebi ne štejejo za „kazenske postopke“ in niso zajeti z EKČP.

⁴ Glej na primer: Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence* Intersentia 2012. Cape in drugi, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Glej tudi Poročilo FTI *Defence Rights in the EU*, oktober 2012, točke 71-73, v katerih poroča o številnih težavah s sistemi dežurnih odvetnikov v državah članicah in nedavno poročilo Justice, str. 46. Poročilo s konference v Varšavi o brezplačni pravni pomoči. Glej tudi *Improving pre-trial Justice*, str. 38, ki ga je pripravil Open Society Institute Sofia 2008, *Report on Civic monitoring of police stations* (v zvezi z BU).

Tretji razlog – upravičenost: Kot je določeno v Listini in EKČP, lahko države članice uporabijo dve merili za odločitev o tem, ali je oseba upravičena do brezplačne pravne pomoči: oseba nima zadostnih finančnih sredstev (ocena premoženjskega stanja) in interes pravičnosti zahteva brezplačno pravno pomoč (preizkus utemeljenosti)⁵. Obstajajo velike razlike v tem, kako se v posameznih državah članicah opravi preizkus upravičenosti. Obstaja tudi velika razlika v razlagi meril „premoženjsko stanje“ in „utemeljenost“. Zaradi omejevalnih meril upravičenosti veliko osumljenih ali obdolženih oseb, ki nimajo zadostnih finančnih sredstev, ne dobi brezplačne pravne pomoči, tudi če je to v interesu pravičnosti. Zato njihove pravice do obrambe ne bodo ustrezno zavarovane.

Četrty razlog – kakovost: ESČP je odločilo, da obveznost države, da zagotovi brezplačno pravno pomoč, ni izpolnjena zgolj z imenovanjem odvetnika, ki se financira iz javnih sredstev. Država mora zagotoviti, da je pomoč, ki jo nudijo odvetniki za brezplačno pravno pomoč, praktična in učinkovita ter dovolj kakovostna⁶. Kakovost pravno podprte pomoči je mogoče zagotoviti z: (1) kvalifikacijo in akreditacijo; (2) usposabljanjem odvetnikov in (3) spremljanjem izvajanja brezplačne pravne pomoči. V številnih državah članicah je kakovost zajamčena v manjši meri oziroma skoraj ni zajamčena.

Na koga se nanašajo navedeni ukrepi? Potencialno so zajete vse osumljene in obdolžene osebe v kazenskih postopkih v EU. V EU vsako leto poteka približno 10 milijonov kazenskih postopkov, vendar pa podatki o številu postopkov, v katerih osumljeni ali obdolženi osebi ni bila odobrena brezplačna pravna pomoč, niso na voljo. Ukrepi se nanašajo tudi na odvetnike, ki zagotavljajo ali bi lahko zagotavljali pravno podprto pomoč tem osebam.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Obstaja potreba po ukrepanju na ravni EU, ki temelji na naslednjih treh dejavnikih:

- (1) Problem ima čezmejno razsežnost, ker če nekatere države članice ne spoštujejo procesne pravice do brezplačne pravne pomoči, to povzroča težave za druge države članice⁷.
- (2) Državljeni EU so lahko udeleženi v kazenskem postopku zunaj svoje države članice, potrebe teh osumljenih ali obdolženih oseb pa je treba obravnavati na ravni EU.
- (3) EKČP že določa vseevropske standarde poštenega sojenja, vendar pa njeni izvršilni mehanizmi ne zagotavljajo, da bodo države podpisnice, vključno z državami članicami EU, zagotavljale zadostno in dosledno raven varstva ali skladnosti.

3. CILJI POBUDE EU:

Z vsakim ukrepom, sprejetim na ravni EU v zvezi z brezplačno pravno pomočjo, bi moral dosegati naslednje splošne, posebne in operativne cilje, ki so bili opredeljeni na podlagi splošnih in posebnih problemov, ugotovljenih zgoraj.

⁵ EKČP in Listina vsebujeta kumulativni preizkus meril premoženjskega stanja in utemeljenosti. Za pridobitev brezplačne pravne pomoči je treba izpolnjevati obe merili. Tako je sprejeto, da obstajajo okoliščine, v katerih osumljena oseba z nezadostnimi finančnimi sredstvi ne izpolnjuje pogojev za brezplačno pravno pomoč, na primer, ker njena zadeva ni dovolj zapletena ali, ker kazni, ki se lahko naloži za storjeno dejanje, ni dovolj težka.

⁶ *Pavlenko proti Rusiji*, vloga št. 42371/02, sodba z dne 4. oktobra 2010, točka 99.

⁷ Na primer, če se od pravosodnega organa zahteva, da izvrši sodno odločbo iz druge države članice, v kateri standardi niso enaki, lahko bodisi zavrne izvršitev ali zahteva dodatne informacije, kar bi povzročilo zamudo pri izvrševanju.

Splošni:	<ul style="list-style-type: none"> • Državljanom EU zagotoviti učinkovito visokostandardno varstvo temeljnih procesnih pravic v kazenskih postopkih. • Okrepiti medsebojno zaupanje, s katerim se bo olajšalo vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb v EU ter izboljšalo pravosodno sodelovanje v EU.
Posebni:	<ul style="list-style-type: none"> • Zagotoviti, da imajo osumljene in obdolžene osebe dostop do ustrezne pravne pomoči oziroma da se jim ta dodeli v kazenskih postopkih, in sicer na ravni, ki zagotavlja okrepljeno medsebojno zaupanje. • Z zagotavljanjem brezplačne pravne pomoči zagotoviti učinkovitost pravice do dostopa do odvetnika, kot to določa Direktiva o pravici do dostopa do odvetnika za osumljene in obdolžene osebe in osebe, ki so v postopku na podlagi ENP.
Operativni:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zagotoviti, da je brezplačna pravna pomoč na voljo osebam, ki so v postopku na podlagi ENP. 2) Zagotoviti dostop do pravno podprte pomoči („zasilno zastopanje“) v prvih fazah postopka. 3) Zagotoviti učinkovit dostop do brezplačne pravne pomoči za osumljene in obdolžene osebe, ki nimajo zadostnih finančnih sredstev (ocena premoženjskega stanja), in, kjer je to potrebno, zagotoviti učinkovit dostop do sodnega varstva (preizkus utemeljenosti). 4) Zagotoviti, da države članice sprejmejo ukrepe za izboljšanje kakovosti pravno podprtih storitev.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Podrobno so bile preučene štiri glavne možnosti politike:

Možnost 1 – ohranitev trenutnega stanja	Ohranitev trenutnega stanja. Nobenega ukrepanja na ravni EU.
Možnost 2 – nizka stopnja obveznosti	Nezakonodajni ukrep: ukrepi za krepitev zmogljivosti, zagotavljanje informacij, izmenjava najboljših praks med državami članicami (oblikovanje strokovne skupine, da se najboljše prakse zberejo v smernice strokovnjakov).
Možnost 3 – srednja stopnja obveznosti	Pravni instrument: podmožnost 3(a) prek Priporočila; podmožnost 3(b) prek Direktive; ali kombinacija obeh možnosti: po eni strani določiti minimalne standarde kakovosti v skladu z EKČP in Listino, po drugi strani pa povečati predvidljivost in dvigniti nacionalne standarde. S pravnim instrumentom bi se zlasti vključile določbe, ki zagotavljajo, da so osumljene in obtožene osebe upravičene do brezplačne pravne pomoči v postopkih ENP in v prvih fazah postopkov. Vendar pa ne bi bil določen noben podrobno predpisan ukrep, kar prepušča državam članicam, da same odločijo, kako bi to izvedle. Ti dve podmožnosti se lahko kombinirata tako,

	da se za nekatere elemente določi pravno zavezujoč pravni instrument, medtem ko se za ostale elemente določi nezavezujoč instrument.
Možnost 4 – visoka stopnja obveznosti	Pravni instrument: z Direktivo, ki določa podrobna minimalna usklajena merila za dostop do brezplačne pravne pomoči in njeno kakovost, bi do neke mere presegli standarde kakovosti, določene v EKČP.

5. OCENA UČINKOV

5.1. Uspešnost pri doseganju ciljev politike

- **Možnost 1:** Ne zadosten dostop do brezplačne pravne pomoči bi ostal nespremenjen ali bi se še poslabšal.
- **Možnost 2:** Majhna spodbuda za države članice, da izboljšajo dostop do brezplačne pravne pomoči, glede na to da ne gre za zakonodajni ukrep.
- **Možnost 3(a)** – Priporočilo: Srednji učinek, saj bo ta možnost prispevala k doseganju splošnih ciljev. Vendar zaradi neobvezujoče narave tega instrumenta obstaja tveganje, da ta možnost ne bi imela nobenega oprijemljivega učinka, saj se lahko zgodi, da ga vse države članice ne bodo izvajale v celoti.
- **Možnost 3(b)** – Direktiva: Velik učinek, saj ta možnost vodi do znatnega izboljšanja prek pravno zavezujočih in izvršljivih skupnih minimalnih standardov brezplačne pravne pomoči.
- **Možnost 4:** Zelo velik učinek, saj bi ta možnost imela moč zakonodajnega instrumenta (zavezujočo naravo in visoko izvršljivost) in bi imela velik pozitiven vpliv na izpolnjevanje cilja politike, vendar bo pomenila veliko breme za države članice. S to možnostjo se bosta znatno okrepila medsebojno zaupanje in sodelovanje.

5.2. Vpliv na temeljne pravice

- **Možnost 1:** Ne bi imela nobenega učinka, saj bi se dostop do brezplačne pravne pomoči še naprej varoval na ravni držav članic, in sicer z EKČP in Listino, sedanje težave omejenega varstva pa bi se še naprej nadaljevale.
- **Možnost 2:** Majhen učinek, saj bo krepitev pravice do poštenega sojenja in pravice do obrambe odvisna od tega, kako bodo države članice upoštevale primere najboljših praks oziroma smernice, kako bodo razširjene informacije o brezplačni pravni pomoči ter kako se bo izvajalo usposabljanje.
- **Možnost 3(a)** – Priporočilo: Pozitiven, vendar nizek do srednji učinek na temeljne pravice, odvisno od tega, kako bi ga države članice izvajale. Nekaj izboljšav se pričakuje glede poštenega sojenja in pravic obrambe, vendar je brez izvršilne metode mogoče pričakovati le rahlo izboljšanje razmer.
- **Možnost 3(b)** – Direktiva: Velik učinek, saj bi ta možnost imela enak pozitiven učinek kot možnost 3(a), vendar s pravno zavezujočim ukrepom.
- **Možnost 4:** Znatno pozitiven učinek na temeljne pravice osumljenih in obdolženih oseb.

5.3. Družbeni učinki

- **Možnost 1:** Brez učinka.
- **Možnost 2:** Pozitiven, vendar omejen učinek s krepitvijo ozaveščenosti, večanjem zmogljivosti in usposabljanjem.

- **Možnost 3(a)** – Priporočilo: Če bodo države članice pravilno prenesle to možnost, bo ta imela pozitivne družbene učinke (npr. enak dostop do sodnega varstva z zagotavljanjem pravno podprte pomoči in večje kakovosti te pravno podprte pomoči).
- **Možnost 3(b)** – Direktiva: Velik učinek, saj bi ta možnost imela enak pozitiven učinek kot možnost 3(a), vendar s pravno zavezujočim ukrepom.
- **Možnost 4:** Veliki družbeni učinki, saj bo razširila dostop do brezplačne pravne pomoči in s tem možnost poštenega sojenja za osumljene in obdolžene osebe, ki nimajo finančnih sredstev.

5.4. Vpliv na nacionalne pravosodne sisteme

- **Možnost 1:** Ni učinka – nacionalni sistemi se lahko razvijejo v smeri večje konvergence v skladu s sodno prakso ESČP, vendar ne v kratkem oziroma srednjeročnem obdobju.
- **Možnost 2:** Splošni učinek bo omejen, ker ukrepi niso zavezujoči, in njihov neposredni cilj ni doseganje skupnih minimalnih standardov po vsej EU.
- **Možnost 3(a)** – Priporočilo: Zaradi svoje neobvezujoče narave je težko predvideti njen učinek, ki je odvisen od pripravljenosti držav članic, da upoštevajo priporočilo. Če se bo ta možnost izvajala pravilno, bo zahtevala spremembe v sistemih držav članic, ki imajo zdaj nizke standarde za brezplačno pravno pomoč.
- **Možnost 3(b)** – Direktiva: Srednje do velik učinek, saj bi ta možnost bi vključevala zakonodajne reforme v številnih državah članicah, vendar bi dopuščala neko prožnost s splošno opredeljenimi obveznostmi.
- **Možnost 4:** Največji učinki na nacionalne pravosodne sisteme, saj bi sodstvo imelo vsa potrebna orodja za podporo pravice do brezplačne pravne pomoči v skladu z visokimi standardi. Za uskladitev z instrumentom bi bilo treba izvesti znatne zakonodajne reforme v vseh sistemih brezplačne pravne pomoči držav članic.

5.5. Finančni in ekonomski vpliv

- **Možnost 1:** V zvezi s to možnostjo ni takojšnjih finančnih obremenitev.
- **Možnost 2:** Stroški za to možnost bodo omejeni in jih bodo nosile države članice in EU. Skupni najvišji finančni stroški so ocenjeni na približno **23 milijonov EUR**.
- **Možnost 3(a)** – Priporočilo: Če bodo države članice upoštevale priporočilom, bodo stroški enaki kot če bi uporabili možnost 3(b).
- **Možnost 3(b)** – Direktiva: Za skupne stroške se pričakuje, da bodo v **srednjem rang** vseh štirih možnosti ter jih bodo večinoma krile javne uprave na lokalni in nacionalni ravni. Skupni stroški znašajo od **247 do 382 milijonov EUR**. Zajeli naj bi stroške naslednjih ukrepov:
 - brezplačna pravna pomoč v postopkih ENP: **0,13-0,24 milijona EUR (v vsej EU/leto)**
 - sistem zasilnega zastopanja: **52-81 milijonov EUR (v vsej EU/leto)**
 - skupna minimalna merila za upravičenost: **181-287 milijonov EUR (v vsej EU/leto)**
 - nadzor kakovosti: **13,4 milijona EUR (v vsej EU/leto)**
- **Možnost 4:** Za skupne stroške te možnosti se pričakuje, da bodo **največji** od vseh štirih možnosti ter jih bodo večinoma krile javne uprave na lokalni in nacionalni ravni. Skupni stroški znašajo od **1 594 do 1 716 milijonov EUR**. Zajeli naj bi stroške naslednjih ukrepov:

- brezplačna pravna pomoč v postopkih ENP: **0,8-1,1 milijona EUR (v vsej EU/leto)**
- sistem zasilnega zastopanja: **180-210 milijonov EUR (v vsej EU/leto)**
- skupna minimalna merila za upravičenost: **1,4 milijarde EUR (plus 92 milijonov EUR za obvezno brezplačno pravno pomoč za otroke) (v vsej EU/leto)**
- nadzor kakovosti: **13,4 milijona EUR (v vsej EU/leto)**

Za možnosti 3 in 4 stroški ne upoštevajo možnih prihrankov stroškov, ki nastanejo zaradi znižanja sedanjih stroškov pritožb na ESČP in nacionalna sodišča, obnov postopkov, ustavitve postopkov zaradi neustreznega pravnega zastopanja.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI / NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST

Ni najprimernejše možnosti.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Če je najprimernejša možnost zakonodajni ukrep v obliki direktive, bo rok za prenos direktive v državah članicah 18 mesecev od začetka njene veljavnosti. Države članice bi bilo treba pozvati, da zberejo zanesljive podatke za pomoč v tem procesu, saj trenutno primanjkuje takih podatkov. Če je najprimernejša možnost ukrep v obliki priporočila, bi Komisija njegovo izvajanje ocenila najpozneje v štirih letih po njegovi objavi.

Poleg tega namerava Komisija opraviti posebno empirično študijo s poudarkom na zbiranju podatkov v roku tri do pet let od začetka uporabe vsakega instrumenta iz načrta za krepitev procesnih pravic. Da bi pridobili poglobljen količinski in kakovostni vpogled v učinkovitost predlogov, bodo uporabljeni posebni kazalniki za brezplačno pravno pomoč.