



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.11.2013.
SWD(2013) 479 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Prijedlog mjera

o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava biti nazočan na suđenju u kaznenom postupku

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

uz

Prijedlog mjera

o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava biti nazočan na suđenju u kaznenom postupku

1. DEFINICIJA PROBLEMA

Opći problemi:

1. Zaštita temeljnih prava osumnjičenih i optuženih osoba nedovoljna je zbog nedovoljne zaštite načela pretpostavke nedužnosti u EU-u. Čini se da postojanje zajedničkih minimalnih standarda iz članka 48. Povelje o temeljnim pravima Europske unije („Povelja“) i članka 6. stavka 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („EKLP“) nije dovoljno za zaštitu tog načela u praksi. Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava („ESLP“) očito je da su povrede tog prava redovna i ustaljena pojava. Pretpostavka nedužnosti krovno je načelo koje nadopunjava druga postupovna prava, uključujući ona o kojima se već govori u zakonodavstvu Unije. Njezin je općeniti cilj osigurati pravo na pošteno suđenje. Poštenog suđenja nema bez poštovanja pretpostavke nedužnosti.
2. Nedovoljna zaštita temeljnih prava uzrokuje nedovoljno uzajamno povjerenje među državama članicama u kvalitetu njihovih pravosudnih sustava. Time se onemogućuje nesmetano funkcioniranje uzajamnog priznavanja presuda i pravosudna suradnja.

Posebni problemi:

1. Nedovoljna zaštita od **javnih izjava o krivnji koje pravosudna i policijska tijela daju** prije osude. Nadležna tijela ponekad u izjavama ili službenim odlukama govore o osumnjičenim ili optuženim osobama kao da su krivi za kazneno djelo prije donošenja konačne presude.
2. Nedovoljna zaštita načela da je **teret dokazivanja na tužiteljstvu i da osnovana sumnja u krivnju treba ići u koristi okrivljenika** te posebno nedovoljna zaštita u praksi u slučajevima kada se teret dokazivanja prebacuje na obranu.
3. Nedovoljna zaštita prava osobe da ne inkriminira samu sebe, uključujući prava **odbiti suradnju i prava na šutnju**. Pravni sustavi nekih država članica omogućuju da se ostvarivanje prava osobe da ne inkriminira samu sebe, da odbija suradnju i prava na šutnju upotrijebi kao dokaz protiv osumnjičene ili optužene osobe često ne postoje učinkovite i odvrćajuće mjere u slučaju povreda.
4. Nedovoljna zaštita **prava biti nazočan na suđenju**¹ - presuda ili bilo koja odluka koja bi mogla dovesti do lišavanja slobode zahtijeva nazočnost optužene osobe. Nema sve države članice odgovarajuće pravne lijekove u slučaju povrede.

Obuhvaćena skupina ljudi

¹ Osim određenih dobro definiranih iznimaka („odluke u odsutnosti“).

Svi osumnjičenici 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. ESLJP utvrdio da je 10 država članica EU-a prekršilo pravo na pretpostavku nedužnosti između 1.1.2007. i 31.12.2012. u ukupno 26 predmeta.

Zašto je nužna javna intervencija?

Trenutna nedovoljna zaštita određenih vidova pretpostavke nedužnosti utječe na uzajamno povjerenje između pravosudnih tijela - a time i na nesmetano funkcioniranje Europskog pravosudnog područja. Načela i mehanizmi ESLJP-a još nisu doveli do dovoljne zaštite u praksi, što je očito i iz sudske prakse ESLJP-a. Daljnje promjene na temelju postojećeg pravnog okvira nisu vjerojatne u bliskoj budućnosti.

Ako EU poduzme zakonodavne mjere, bit će dostupan cijeli izbor mehanizama pravnih lijekova EU-a u skladu s Ugovorom kako bi se osiguralo da države članice poštuju pravo na pretpostavku nedužnosti sadržanu u zakonodavstvu EU-a. Određene promjene u zakonodavstvu nekih država članica smatraju se nužnima u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

Jačanje uzajamnog povjerenja između pravosudnih tijela: Upravo zbog te važnosti nesmetanog funkcioniranja Europskog područja kaznenog pravosuđa, Europsko vijeće, pozvalo je, u Stockholmskom programu,² Komisiju da se pozabavi pitanjem pretpostavke nedužnosti.

Kretanje osoba: Osobe koje sudjeluju u kaznenim postupcima izvan zemlje podrijetla moraju biti uvjerene da su zaštićene europskim općim pravom na pretpostavku nedužnosti. Povelja EU-a sadrži to pravo, međutim, Povelja se može primijeniti na određeni predmet samo se predmet odnosi na primjenu prava EU-a u državi članici.

Ograničenja ESLJP-a: ESLJP ne može sam osigurati odgovarajuću zaštitu. ESLJP neke vidove pretpostavke nedužnosti nije razmatrao u skorije vrijeme niti opsežno (npr. točne posljedice i pravne lijekove u slučaju povrede). Postupak povodom pravnog lijeka pred ESLJP-om ne može se smatrati zadovoljavajućim jer dolazi naknadno, nakon iscrpljenja svih unutarnjih pravnih lijekova, a, osim toga, sud je opterećen mnoštvom zaostalih predmeta koje je potrebno riješiti.

3. CILJEVI INICIJATIVE EU-A

Opći su ciljevi sljedeći:

- (1) jamčiti visoku razinu zaštite temeljnih postupovnih prava u kaznenom postupku;
- (2) jačati uzajamno povjerenje i time unaprijediti pravosudnu suradnju.

Posebnim ciljevima osigurat će se da:

- (1) se osumnjičene ili optužene osobe smatraju nedužnima za cijelo vrijeme trajanja kaznenog postupka dok im se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom te da ih takvima smatraju i pravosudna tijela država članica;
- (2) tijela uključena u pravosudnu suradnju i u izvršenje kaznenih sankcija, istražne mjere ili europskog uhidbenog naloga izdanog u drugoj državi članici budu sigurna da je

² SL C 115, 4.5.2010., str. 1.

predmetna odluka donesena u državi članici podrijetla uz potpuno poštovanje pretpostavke nedužnosti.

Operativnim ciljevima osigurat će se sljedeće:

- (1) pravosudna tijela neće osumnjičenika ili optuženika javno proglašavati krivim prije donošenja konačne presude;
- (2) teret je dokazivanja krivnje osumnjičene ili optužene osobe na tužitelju i svaka sumnja ide u korist optuženika;
- (3) pravo osumnjičene ili optužene osobe da ne inkriminira samu sebe, uključujući pravo odbiti suradnju i pravo na šutnju, prikladno su zaštićena u svim fazama postupka;
- (4) presuda se donosi u nazočnosti optužene osobe, osim u posebnim slučajevima („odluke u odsutnosti“).

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Razmatrane su četiri mogućnosti politike.

- (1) Prva mogućnost - zadržavanje *statusa quo* - na razini EU-a ne poduzima se ništa.
- (2) Druga mogućnost – nezakonodavna mogućnost: priprema smjernica i osposobljavanja o dobroj praksi, razmjena informacija o mogućoj dobroj praksi i bolje praćenje.
- (3) Treća mogućnost - dvije zakonodavne mogućnosti:
 - (a) Mogućnost 3.a) - **Direktiva** o utvrđivanju minimalnih pravila kojima se potvrđuje pravna stečevina ESLJP-a u odnosu na svaki od pojedinih problema i utvrđuju odgovarajući učinkoviti pravni lijekovi u slučaju povrede.
 - (b) Mogućnost 3.b) - **Direktiva** kao pod mogućnosti 3a, ali kojom se utvrđuju minimalna pravila kojima se predviđa viša razina zaštite nego u pravnoj stečevini ESLJP-a (osim obveze javnih tijela da ne proglašavaju krivnju, jer tu nije moguće ići izvan načela ESLJP-a) ograničavanjem ili čak isključivanjem mogućnosti iznimaka od općih načela.

5. OCJENA UČINAKA

5.1. Učinkovitost u ostvarenju cilja politike

- (1) Prva mogućnost – razina zaštite ostala bi ista, nema jačanja uzajamnog povjerenja.
- (2) Druga mogućnost - niski poticaji državama članicama na rješavanje problema, s obzirom na nepostojanje zakonskih odredbi.
- (3) Mogućnosti 3.a) i 3.b)
 - (a) Veće uzajamno povjerenje putem zajedničkih minimalnih standarda; manje kašnjenja u pravosudnoj suradnji; manji troškovi povezanih kašnjenja, obustavljeni postupci, ponovna suđenja i žalbe; u mogućnosti 3b) dodatno će biti pojačano uzajamno povjerenje.
 - (b) Zakonodavna mogućnost izvršiva je za razliku od nezakonite ili *status quo* mogućnosti.
 - (c) Osumnjičene ili optužene osobe imaju koristi od minimalnih standarda o pretpostavki nedužnosti i imali bi koristi od odgovarajućih pravnih lijekova; u

mogućnosti 3b), osumnjičene ili optužene osobe imaju koristi od većih minimalnih standarda.

- (d) Učinkoviti mehanizmi protiv država članica u slučaju povrede.
- (e) Manje neopravdanih osuda, čime se poboljšava opća percepcija pravosudnog sustava u očima osumnjičenih i optuženih osoba, žrtava, pravosudnih tijela, odvjetnika obrane i opće javnosti, te se smanjuju troškovi koji proizlaze iz nedovoljne zaštite tog prava u državama članicama (trošak internih žalbenih postupaka).

5.2. Društveni učinak i temeljna prava

- (1) Prva mogućnost - nema poboljšanja.
- (2) Druga mogućnost - Poboljšanje situacije vjerojatno će se razlikovati među državama članicama jer ne postoji način izvršenja.
- (3) Mogućnosti 3.a) i 3.b)
 - (a) Bolja zaštita temeljnih prava osumnjičenih ili optuženih osoba boljim pojašnjenjem članka 48. Povelje EU-a.
 - (b) Postupna promjena kulture u tužiteljstvu i pravosudnim tijelima u vezi s poštivanjem prava na pretpostavku nedužnosti.
 - (c) Moguće nepoštivanje načela proporcionalnosti i supsidijarnosti ako se uspostave svi vidovi mogućnosti 3.a) i 3.b).
 - (d) Rizik od kodificiranja sudske prakse ESLJP-a, koja se stalno razvija, putem obvezujućeg zakonodavnog instrumenta EU-a. Ako se sudska praksa razvije u smjeru bolje zaštite, obvezujuća direktiva kojom se uspostavlja postojeći stupanj zaštite ne bi bila ažurirana.
 - (e) U odnosu na 3b), moglo bi doći do negativnog učinka na pravosuđe jer bi se prava pojedinaca povećala do mjere koja bi mogla naštetiti učinkoviti istrage i kaznenog progona.

5.3. Utjecaj na pravni sustav država članica

- (1) Prva mogućnost - razlike između sustava u državama članicama nastavile bi postojati jer bi se sustavi razvijali u strogo nacionalnom smjeru.
- (2) Druga mogućnost – ograničena – nije moguće predvidjeti zakonodavne reforme jer će one biti na volju nacionalnih zakonodavaca.
- (3) Mogućnosti 3.a) i 3.b): Nekoliko država članica moralo bi promijeniti svoje zakonodavstvo ovisno o pojedinom problemu.

5.4. Financijski i gospodarski učinak³

- (1) Prva mogućnost - nema neposrednog financijskog opterećenja, ali ni smanjenja trenutnih troškova postupaka ESLJP-a, ponovljenih suđenja, financijskih naknada zbog povrede prava osumnjičenika da bude smatran nedužnim .
- (2) Druga mogućnost - troškovi radionica, osposobljavanje i razmjene najbolje prakse procjenjuju se na manje **8 milijuna eura godišnje za svaki od vidova** pretpostavke

³ U odnosu na mogućnosti politike 3.a) i 3.b), sustav praćenja koji će se provoditi u državama članicama u cilju ispunjenja obveza o izvješćivanju i prikupljanja mjerodavnih podataka donijet će dodatni trošak od 1,3 milijuna EUR .

nedužnosti, osim za izradu smjernica (jednokratni trošak od 47, 520 EUR). Ako se uspostave za sva četiri vida, visokim razinama sinergija smanjili bi se ukupni troškovi.

- (3) Mogućnost 3a) - Dugoročno bi se dolje procijenjeni financijski učinak trebao postupno smanjiti jer bi se trebalo ostvariti bolje poštivanje prava i smanjiti potreba za uporabom pravnih lijekova. Moglo bi biti troškova osposobljavanja za odvjetnike obrane, policiju i pravosudne dužnosnike. Procijenjeni troškovi u nastavku izračunati su po godini i u svim državama članicama zajedno.

- (a) U slučaju izbjegavanja javnog objavljivanja krivnje - troškovi za dodatan pravni lijek (ponavljanje suđenja) za sve države članice osim AT, FI, LT, PL i SE iznosili bi 240 000 EUR. Nema značajnih troškova za druge posebne pravne lijekove (uklanjanje suca, pravo na odštetu).
- (b) Teret dokazivanja je na tužitelju/svaka sumnja ide u korist optužene osobe - troškovi dodatnog pravnog lijeka (ponovljeno suđenje) u svim državama članicama osim u AT, FR i UK iznosili bi između 92 000 i 920 000 EUR.
- (c) Pravo osobe da ne inkriminira samu sebe, uključujući pravo odbiti suradnju i pravo na šutnju - Ako je dodatni pravni lijek ponovljeno suđenje (koje je trenutno dostupno samo u AT, FI, FR, HU): između 98 000 i 980 000 EUR; ako je dodatan pravni lijek nedopustivost dokaza dobivenih povredom tog prava, troškovi bi nastali kao rezultat povećane aktivnosti tužitelja u BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (procjena je između 7 500 i 75 000 EUR).
- (d) Pravo na suđenje u nazočnosti osobe - troškovi dodatnog pravnog lijeka (ponovljeno suđenje) za BE, BG, HU i LV iznosili bi 523 000 EUR.

- (4) Mogućnost 3.b)

- (a) Izbjegavanje javnog objavljivanja krivnje - isto kao i mogućnost 3a).
- (b) Teret dokazivanja je na tužitelju/svaka sumnja u krivnju koristi optuženoj osobi: - povećanje aktivnosti tužiteljstva u onim državama članicama u kojima se teret dokazivanja trenutno može prebaciti (u tim slučajevima bio bi ograničen pod 3b) na BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE i UK). Troškovi sličnog scenarija procjenjuju se na 2,9 milijuna EUR.
- (c) Pravo osobe da ne inkriminira samu sebe, pravo odbiti suradnju i pravo na šutnju - povećanje aktivnosti tužiteljstva u onim državama članicama u kojima to pravo nije apsolutno (ovaj će se sustav ukinuti u okviru mogućnosti 3b) u BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL i SE). Troškovi sličnog scenarija procjenjuju se na 27 milijuna EUR.
- (d) Pravo na suđenje u nazočnosti osobe - troškovi bi uključivali dodatna sredstva za policiju kako bi se osiguralo da osumnjičena ili optužena osoba budu fizički dovedene na suđenje (kojima se trenutno sudi u odsutnosti u skladu s postojećim pravom) u svim državama članicama osim u CY, IE i DE. Uštede bi uključivale troškove svih mogućih ponovljenih suđenja (ako sve osobe moraju biti nazočne na suđenju, ne bi postojao dodatni pravni lijek za suđenja u odsutnosti). Ukupan trošak procjenjuje se na između 5,5 milijuna i 22 milijuna EUR.

6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI/PREFERIRANA MOGUĆNOST

Preferirana mogućnost je kombinacija **dijelova druge mogućnosti te treće mogućnosti (a) i (b)**. Njome se **potpuno poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti predlaganjem različite razine intervencija EU-a** za svaki vid pretpostavke nedužnosti, ovisno o nekoliko čimbenika: (i) utjecaj na nesmetano funkcioniranje instrumenata za uzajamno priznavanje: posebnu pozornost treba posvetiti onim vidovima kojima se osiguravaju konkretna i opipljiva prava građana - umjesto općim načelima postupovnog kaznenog prava; (ii) snažnija intervencija EU-a potrebna je za one vidove koji nisu dovoljno zaštićeni nacionalnim pravima i u kojima problemi nadilaze primjenu tih zakona u praksi; (iii) snažnija intervencija EU-a potrebna je za one vidove u kojima sudska praksa ESLJP-a ne osigurava dovoljno visoki standard u zajedničkom području kaznenog pravosuđa.

- (1) **Izbjegavanje javnog objavljivanja krivnje** - mogućnost 3.a) ali bez posebnog pravnog lijeka, budući da je zakonodavna situacija u državama članicama prihvatljiva i taj je vid samo u manjoj mjeri povezan s funkcioniranjem Europskog pravosudnog područja.
- (2) **Teret dokazivanja i sumnja u krivnju moraju biti u korist optužene osobe** - mogućnost 3.a) ali bez posebnog pravnog lijeka, budući da je to pravo već dovoljno zaštićeno zakonodavstvima država članica.
- (3) **Pravo osobe da ne inkriminira samu sebe, pravo odbiti suradnju i pravo na šutnju** - kombinacija mogućnosti 3.a) i 3.b):
 - propisati opća načela koja proizlaze iz sudske prakse ESLJP-a i uspostavljaju poseban pravni lijek u slučaju povrede - nedopustivost dokaza (mogućnost 3a);
 - dopustiti iznimke prava na odbijanje suradnje u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a (mogućnost 3.a));
 - ne dopustiti donošenje negativnih zaključaka zbog ostvarivanja tih prava (mogućnost 3.b));
- (4) **Pravo biti nazočan na suđenju** - mogućnost 3a), uključujući uspostavu posebnog pravnog lijeka (ponovljeno suđenje).
- (5) Horizontalno: Provedbu će podržavati horizontalne mjere o **praćenju, ocjenjivanju i osposobljavanju** (dijelovi druge mogućnosti).

S obzirom na nedostatak pouzdanih podataka, dostavljaju se privremeno dostupni podaci. To će utjecati na sve države članice u različitoj mjeri. Najvjerojatniji scenarij je da će preferirana mogućnost biti sljedeća:

- nema dodatnih troškova (osim za osposobljavanje, ocjenjivanje i praćenje) u vezi sa prva dva vida pretpostavke nedužnosti;
- zabrana donošenja zaključaka na temelju šutnje: 27 milijuna EUR godišnje za 9 država članica zajedno.
- za nedopustivost dokaza dobivenih povredom prava na odbijanje suradnje, procijenjeni trošak je između najmanje 7 500 i najviše 75 000 EUR godišnje za ukupno 12 država članica;
- za pravo biti nazočan na suđenju, procijenjeni troškovi su 523 000 EUR godišnje za 4 države članice zajedno;
- Očekuje se dodatni procijenjeni iznos od 1, 3 milijuna EUR godišnje zbog uspostave sustava praćenja i obveza izvješćivanja koje moraju ispuniti države članice.

Ukupni troškovi po državi članici su sljedeći (*najmanje/ najviše*⁴): **AT** 305.164, **BE** 1.847.230 / 1.851.762, **BG** 126.521 / 126.985, **HR** 127.099 / 128.386, **CY** 266.173 / 267.655, **CZ** 158.698, **EE** 56.703 / 56.983, **FI** 640.664, **FR** 8.783.153, **DE** 6.630.288, **EL** 190.790, **HU** 231.851, **IE** 590.601 / 592.155, **IT** 480.388, **LV** 281.997, **LT** 93.657 / 94.047, **LX** 207.765 / 208.203, **MT** 82.850, **NL** 6.590.604 / 6.599.749, **PL** 373.953 / 382.782, **PT** 226.718, **RO** 144.338, **SK** 961.808, **SI** 133.248, **ES** 643.779 / 668.089, **SE** 1.589.620 / 1.591.443, **UK** 9.664.550 / 9.678.626.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Preferirana mogućnost donijet će samo ograničen broj obveza država članica (koje su, u određenoj mjeri, slične postojećim obvezama EKLJP-a, ustavnim ili pravnim obvezama u mnogim državama članicama), očekuje se da je rok od osamnaest mjeseci dovoljan za uvođenje nužnih promjena u nacionalne zakone i u praksu.

U Direktivi će biti propisano da države članice moraju izvještavati o učinkovitoj provedbi zakonodavnih ili nezakonodavnih mjera. Države članice treba poticati da prikupljaju mjerodavne podatke za pomoć u postupku jer trenutno nema dovoljno pouzdanih podataka.

Predviđa se da će Komisija provesti posebnu empirijsku studiju s naglaskom na prikupljanje podataka 3-5 godina tijekom provedbe instrumenta ⁵ u cilju dobivanja kvalitativnih i kvantitativnih uvida u učinkovitost prijedloga. Svi prikupljeni podaci omogućili bi Komisiji da bolje ocjenjuje usklađenost država članica nego što je to bilo moguće na temelju dosad dostupnih sredstava.

⁴ Najmanji/najveći iznosi troškova ne odnose se na sve države članice jer na njih određen mjere neće utjecati budući da tih mehanizmi već postoje.

⁵ SL C 291, 4.12..2009., str. 1.