



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu za ukrepe

za krepitev nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu za ukrepe

za krepitev nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku

1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE

Splošni problemi:

1. Ni zadostnega varstva temeljnih pravic osumljenih ali obdolženih oseb, kar je posledica nezadostnega varstva načela domneve nedolžnosti v EU. Skupni minimalni standardi iz člena 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) in člena 6(2) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: EKČP) se zdijo nezadostni za varovanje tega načela v praksi. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) je razvidno, da stalno prihaja do kršitev tega načela. Domneva nedolžnosti je osnovno načelo, ki dopolnjuje druge procesne pravice, vključno s tistimi, ki so že urejene z zakonodajo Unije. Splošni cilj je zagotoviti pravico do poštenega sojenja v kazenskih zadevah. Če domneva nedolžnosti ni spoštovana, ne moremo govoriti o poštem sojenju.
2. Nezadostno varstvo temeljnih pravic povzroči nezadostno medsebojno zaupanje med državami članicami v okviru njihovih pravosodnih sistemov. To ovira nemoteno delovanje vzajemnega priznavanja sodnih odločb in pravosodno sodelovanje.

Posebni problemi:

1. Nezadostna zaščita pred **javnim označevanjem za krive očitane kaznivega dejanja s strani organov kazenskega pregona in pravosodnih organov** pred obsodbo. Organi včasih v izjavah ali uradnih odločitvah osumljene ali obdolžene osebe označujejo za krive očitane kaznivega dejanja, preden sodišče sprejme pravno močno sodbo.
2. Nezadostno varstvo načela, po katerem **dokazno breme nosi tožilstvo** in načela, po katerem **bi bilo treba vsak dvom glede krivde razlagati v korist obdolžene osebe**, zlasti **nezadostno varstvo v praksi v zadevah, kjer je dokazno breme preloženo na obrambo**.
3. **Nezadostno varstvo pravice zoper samoobtožbo, vključno s pravico do nesodelovanja in pravico do molka**. Pravni sistem nekaterih držav članic dovoljuje, da je uresničevanje pravice zoper samoobtožbo, pravice do nesodelovanja in pravice do molka uporabljeno kot dokaz zoper osumljeno ali obdolženo osebo, pri čemer v primeru kršitev teh pravic pogosto ni na voljo nobenih učinkovitih in odvrčalnih pravnih sredstev.

4. Nezadostna zaščita pravice **biti navzoč na sojenju**¹ – sodba in kakršna koli odločitev, ki bi lahko privedla do odvzema prostosti zahteva prisotnost obdolžene osebe. Vendar vse države članice nimajo zagotovljenih ustreznih pravnih sredstev v primeru kršitev.

Prizadeta skupina oseb

Potencialno so zajete vse osumljene in obdolžene osebe v kazenskih postopkih v EU. V EU vsako leto poteka približno 10 milijonov kazenskih postopkov. ESČP je med 1. januarjem 2007 in 31. decembrom 2012 ugotovilo, da je 10 držav članic EU kršilo pravico do domneve nedolžnosti v skupno 26 primerih.

Zakaj je potrebno javno posredovanje?

Sedanje nezadostno varstvo nekaterih vidikov domneve nedolžnosti vpliva na medsebojno zaupanje pravosodnih organov in posledično na nemoteno delovanje evropskega območja pravice. Z načeli in mehanizmi EKČP ni bilo doseženo zadostno varstvo v praksi, kar je razvidno iz sodne prakse ESČP. Nadaljnje spremembe obstoječega pravnega okvira so v prihodnosti malo verjetne.

Če bi EU sprejela zakonodajne ukrepe, bi bil državam članicam na voljo celoten nabor mehanizmov pravnih sredstev EU v skladu s pogodbo, s čimer bi se zagotovilo spoštovanje pravice do domneve nedolžnosti iz zakonodaje EU. Nekatere spremembe v zakonodaji nekaterih držav članic so potrebne, vendar ob polnem spoštovanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Krepitev medsebojnega zaupanja med pravosodnimi organi: Zaradi pomena domneve nedolžnosti za nemoteno delovanje evropskega območja kazenskega pravosodja je Evropski svet v stockholmskem programu² pozval Komisijo, naj obravnava vprašanje domneve nedolžnosti.

Gibanje oseb: Osebe v kazenskih postopkih izven njihove matične države bi morale biti prepričane, da so zaščitene z evropsko splošno pravico do domneve nedolžnosti. Listina EU takšno pravico vsebuje, vendar se posameznik na Listino lahko sklicuje le, če je zadeva povezana z uporabo prava EU s strani države članice.

Omejitve v zvezi ESČP: ESČP samo ne more zagotavljati ustrezne zaščite. ESČP nekaterih vidikov domneve nedolžnosti že dolgo ni obravnavalo oziroma ni obsežno obravnavalo, npr. natančnih posledic in pravnih sredstev za odpravo kršitev). Postopek pred ESČP ni zadovoljiv, saj ESČP odloča *ex post*, šele po izčrpanju vseh notranjih pravnih sredstev, poleg tega pa ima velik zaostanek pri obravnavanju nerešenih zadev.

3. CILJI POBUDE EU

Glavni cilji so:

- (1) zagotovitev visoke ravni varstva temeljnih procesnih pravic v kazenskem postopku;
- (2) krepitev medsebojnega zaupanja in s tem izboljšanje pravosodnega sodelovanja.

S posebnimi cilji se zagotovi, da:

¹ Razen nekaterih natančno določenih izjem („sodbe *in absentia*“).

² UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

- (1) osumljene ali obdolžene osebe veljajo za nedolžne ves čas trajanja kazenskega postopka, dokler jim ni v skladu z zakonom dokazana krivda, sodni organi držav članic pa jih tako tudi obravnavajo;
- (2) so organi s področja pravosodnega sodelovanja, ki sodelujejo pri izvrševanju kazenskih sankcij, preiskovalnih ukrepov ali evropskih nalogov za prijetje, izdanih v drugi državi članici, prepričani, da je bila zadevna odločitev v državi članici izvora sprejeta z doslednim spoštovanjem domneve nedolžnosti.

Z **operativnimi cilji** se zagotovi, da:

- (1) pravosodni organi nobene osumljene ali obdolžene osebe ne označijo za krive pred sprejetjem pravnomočne sodbe;
- (2) je breme dokazovanja krivde osumljene ali obdolžene osebe na tožilstvu in da se vsak dvom razlaga v korist navedenih oseb;
- (3) je pravica osumljenih ali obdolženih oseb zoper samoobtožbo, vključno s pravico do nesodelovanja in pravico do molka, ustrezno zaščitena na kateri koli stopnji postopka;
- (4) se sodba izreče v prisotnosti obdolžene osebe, razen v posebnih primerih („sodbe *in absentia*“).

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Obravnavane so bile štiri možnosti:

- (1) Možnost 1 – ohranitev trenutnega stanja — brez ukrepanja na ravni EU
- (2) Možnost 2 – nezakonodajna možnost: priprava smernic, usposabljanje o dobrih praksah, izmenjava informacij o morebitnih najboljših praksah in izboljšano spremljanje
- (3) Možnost 3 – dve zakonodajni možnosti:
 - (a) Možnost 3a) – **direktiva**, s katero se določijo minimalna pravila, ki temeljijo na pravnem redu ESČP v zvezi s posebnimi težavami in s katero se vzpostavijo ustrezna učinkovita pravna sredstva v primeru kršitev.
 - (b) Možnost 3b) – **direktiva**, tako kot pri možnosti 3a), vendar se z njo določijo minimalna pravila, ki zagotavljajo višjo raven zaščite, kot jo omogoča pravni red ESČP (razen za primere, ko pravosodni organi javno ne označijo oseb za krive očitnega kaznivega dejanja, kjer ni možno preseči načela, ki ga je določilo ESČP), z omejitvijo ali celo izključitvijo možnosti uporabe izjem od splošnih načel.

5. OCENA UČINKOV

5.1. Uspešnost pri doseganju ciljev politike

- (1) Možnost 1– raven varstva bi ostala enaka, ne bi prišlo do izboljšanja medsebojnega zaupanja.
- (2) Možnost 2 – slaba spodbuda za države članice, da obravnavajo težave, saj ni zakonskih določb.
- (3) Možnosti 3a) in 3b):

- (a) Okrepljeno medsebojno zaupanje z določitvijo skupnih minimalnih standardov, manj zamud pri pravosodnem sodelovanju, zmanjšanje stroškov, ki nastanejo zaradi zamud, prekinitev in obnov postopkov ter pritožb; v možnosti 3b) bi bilo medsebojno zaupanje dodatno okrepljeno.
- (b) Zakonodajna možnost je izvršljiva v nasprotju z nezakonodajno možnostjo ali možnostjo obstoječega stanja.
- (c) Za osumljene ali obdolžene osebe veljajo minimalni standardi domneve nedolžnosti, lahko pa bi imeli na voljo tudi ustrezna pravna sredstva; v možnosti 3b) za osumljene ali obdolžene osebe veljajo višji minimalni standardi.
- (d) Učinkovit mehanizem pravnih sredstev zoper države članice v primeru kršitev.
- (e) Manj sodnih zmot, kar bo izboljšalo splošno mnenje osumljenih in obdolženih oseb, žrtev, pravosodnih organov, zagovornikov in splošne javnosti o pravosodju ter zmanjšalo stroške, ki nastanejo zaradi nezadostnega varstva pravice do domneve nedolžnosti (stroški domačih pritožbenih postopkov).

5.2. Družbeni vpliv in temeljne pravice

- (1) Možnost 1 – brez izboljšanja.
- (2) Možnost 2 – verjetno bo prišlo do različnega izboljšanja v državah članicah, saj ni na voljo nobenih metod za izvršitev te možnosti.
- (3) Možnosti 3a) in 3b):
 - (a) z boljšo pojasnitvijo člena 48 Listine EU se bo povečalo varstvo temeljnih pravic osumljenih ali obdolženih oseb;
 - (b) postopna kulturna sprememba v tožilstvu in pravosodnih organih glede spoštovanja pravice do domneve nedolžnosti;
 - (c) morebitno nespoštovanje načel sorazmernosti in subsidiarnosti, če so vzpostavljeni vsi vidiki možnosti 3a) in 3b);
 - (d) obstaja tveganje kodifikacije sodne prakse ESČP, ki se stalno razvija, z zavezujočim zakonodajnim instrumentom EU. Če bi se sodna praksa razvijala v smeri močnejšega pravnega varstva, zavezujoča direktiva s trenutno stopnjo varstva ne bi bila več ustrezna;
 - (e) možnost 3b) bi lahko škodljivo vplivala na delovanje pravosodnega sistema, saj bi bile pravice posameznikov okrepljene v obsegu, ki bi sčasoma lahko ogrozil učinkovitost preiskave in pregona.

5.3. Učinek na pravni sistem držav članic

- (1) Možnost 1 – razlike med sistemi držav članic bi ostale, ker bi se še naprej razvijale izključno na nacionalni ravni.
- (2) Možnost 2 – omejen učinek – ni mogoče predvideti zakonodajnih reform, saj bo ukrepanje prepuščeno dobri volji nacionalnih zakonodajalcev.
- (3) Možnost 3a) in 3b): več držav članic bi morale spremeniti svojo zakonodajo glede na posebne probleme.

5.4. Finančni in gospodarski vpliv³

- (1) Možnost 1– brez takojšnjega finančnega bremena, vendar tudi brez znižanja trenutnih stroškov postopkov pred ESČP in domačih pritožb, obnov postopka in brez finančnega nadomestila zaradi kršitev pravice osumljencev do domneve nedolžnosti.
- (2) Možnost 2 – stroški za delavnice, usposabljanje in izmenjavo najboljših praks, so ocenjeni na manj kot **8 milijonov EUR letno za vsakega od vidikov** domneve nedolžnosti, razen za oblikovanje smernic (enkratni stroški v višini 47 520 EUR). Če se uvede glede vseh štirih vidikov, bi visoka stopnja sinergije zmanjšala skupne stroške.
- (3) Možnost 3a) – zaradi boljšega spoštovanja pravice, kar bi zmanjšalo uporabo pravnih sredstev, bi se morala spodnja ocena finančnih posledic dolgoročno postopno zmanjševati. Lahko bi nastali stroški usposabljanja zagovornikov ter policijskega in sodnega osebja. Ocenjeni stroški v nadaljevanju so prikazani letno in za vse države članice v celoti.
 - (a) Neoznačevanje domnevnih storilcev za krive storitve očitane kaznivega dejanja v javnosti – stroški za dodatno pravno sredstvo (obnova postopka) za vse države članice, razen za AT, FI, LT, PL in SE so: 240 000 EUR. Za druga posebna pravna sredstva (izločitev sodnika, pravica do odškodnine) niso predvideni znatni stroški.
 - (b) Dokazno breme nosi tožilstvo / vsak dvom glede krivde je treba razlagati v korist obtoženca – stroški dodatnega pravnega sredstva (obnova postopka) za vse države članice, razen za AT, FR in UK znašajo med 92 000 in 920 000.
 - (c) Pravica zoper samoobtožbo, vključno s pravico do nesodelovanja in pravico do molka – v primeru, da je dodatno pravno sredstvo obnova postopka (trenutno na voljo le v AT, FI, FR in HU): med 98 000 in 980 000 EUR; v primeru, da je dodatno pravno sredstvo nedopustnost dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo te pravice, bi stroški nastali zaradi povečanja dejavnosti tožilstva v BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (ocenjeni med 7 500 in 75 000 EUR).
 - (d) Pravica biti navzoč pri sojenju – stroški dodatnega pravnega sredstva (obnova postopka) za BE, BG, HU in LV: 532 000 EUR.
- (4) Možnost 3b)
 - (a) Neoznačevanje domnevnih storilcev za krive storitve očitane kaznivega dejanja v javnosti – enako kot možnost 3a).
 - (b) Dokazno breme nosi tožilstvo / dvom glede krivde je treba razlagati v korist obtoženca – povečanje dejavnosti tožilstva v tistih državah članicah, v katerih je trenutno mogoče obrniti dokazno breme (ti primeri bi bili omejeni v okviru možnosti 3b), in sicer v BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE in UK). Verjeten scenarij ocenjuje stroške na 2,9 milijona EUR.
 - (c) Pravica zoper samoobtožbo, pravica do nesodelovanja in pravica do molka – povečanje dejavnosti tožilstva v tistih državah članicah, v katerih ta pravica ni absolutna (ta sistem bi bil odpravljen z možnostjo 3b), in sicer v BE, CY, UK,

³ V zvezi z možnostmi politike 3a) in 3b) je predviden dodaten strošek, ocenjen v višini **1,3 milijona EUR** na leto, ki je posledica sistema za spremljanje, ki naj bi se uporabljal v državah članicah za izpolnjevanje obveznosti poročanja in zbiranja ustreznih podatkov.

FI, FR, IE, LV, NL in SE). Verjeten scenarij ocenjuje stroške na 27 milijonov EUR.

- (d) Pravica biti navzoč na sojenju – stroški bi vključevali dodatne policijske vire, ki bi zagotovili, da se osumljenci ali obdolženci privedejo pred sodišče (po veljavnem pravu jim trenutno sodijo v njihovi odsotnosti) v vseh državah članicah, razen CY, IE in DE. Prihranki bi ustrezali stroškom vseh morebitnih obnov postopka (če bi bile vse osebe navzoče na sojenju, ne bi bila potrebna dodatna pravna sredstva za postopke, ki potekajo brez navzočnosti). Skupni strošek je ocenjen med 5,5 milijona EUR in 22 milijonov evrov.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI / NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST

Najprimernejša možnost je kombinacija **delov možnosti 2, 3(a) in 3(b)**, ki v celoti spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, in sicer s predlogom za različne ravni ukrepanja EU za vsak vidik domneve nedolžnosti, glede na več dejavnikov: (i) vpliv na nemoteno delovanje instrumentov vzajemnega priznavanja: posebna pozornost bi morala biti dana vidikom, ki ustvarjajo konkretne in oprijemljive pravice za državljane, namesto splošnim načelom kazenskega procesnega prava; (ii) zahteva se močnejši poseg na ravni EU za vidike, ki niso ustrezno varovani z nacionalnim pravom, in s katerimi povezane težave presegajo uporabo navedenega prava ter (iii) zahteva se močnejši poseg na ravni EU za vidike, v zvezi s katerimi sodna praksa ESČP ne zagotavlja dovolj visokega standarda za skupno območje kazenskega pravosodja.

- (1) **Neoznačevanje domnevnih storilcev za krive storitve očitane kaznivega dejanja v javnosti – možnost 3a), vendar brez posebnega pravnega sredstva**, glede na to, da velja zakonodajni položaj v državah članicah za sprejemljivega in da je ta vidik le v manjši meri povezan z delovanjem evropskega območja pravice.
- (2) **Dokazno breme in dvom glede krivde se razlaga v korist obtoženca – možnost 3a), vendar brez posebnega pravnega sredstva**, glede na to, da je z zakonodajo držav članic že zagotovljeno zadostno varstvo.
- (3) **Pravica zoper samoobtožbo, pravica do nesodelovanja in pravica do molka – kombinacija možnosti 3a) in 3b):**
 - določiti splošna načela, ki izhajajo iz sodne prakse ESČP in vzpostaviti posebno pravno sredstvo v primeru kršitve – nedopustnost dokazov (možnost 3a));
 - dopustiti izjeme od pravice do nesodelovanja v skladu s sodno prakso ESČP (možnost 3a));
 - ne dopustiti, da bi sodišče na podlagi uveljavljanja navedenih pravic sprejelo odločitve v škodo osumljene ali obtožene osebe (možnost 3b));
- (4) **Pravica biti navzoč na sojenju – možnost 3a)**, vključno z vzpostavitvijo posebnega pravnega sredstva (obnova postopka).
- (5) Horizontalni ukrepi: izvajanje bi podpirali s horizontalnimi ukrepi v zvezi s spremljanjem, oceno in usposabljanjem (deli možnosti 2).

Zaradi nezanesljivosti podatkov, so zneski podani okvirno. Stroške bi imele vse države članice, vendar v različnem obsegu. Po najbolj verjetnem scenariju, bi bili stroški najprimernejše možnosti naslednji:

- glede prvih dveh vidikov domneve nedolžnosti ne bi bilo nobenih stroškov (razen za usposabljanje, ocenjevanje in spremljanje);
- glede prepovedi negativnih posledic zaradi uveljavljanja pravice do molka: 27 milijonov EUR na leto za 9 držav članic skupaj;
- za nesprejemljivost dokazov, pridobljenih s kršitvijo pravice do nesodelovanja, so predvideni stroški med najmanj 7 500 in največ 75 000 EUR na leto za 12 držav članic skupaj;
- za pravico biti navzoč na sojenju, so ocenjeni stroški 523 000 EUR na leto za 4 države članice skupaj;
- izvzet je dodaten ocenjeni znesek v višini 1,3 milijona EUR na leto, ki nastane v povezavi s sistemom spremljanja in obveznostmi poročanja, ki jih morajo izpolniti države članice.

Skupni stroški (*najnižji/najvišji*⁴) na državo članico so: **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. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Najprimernejša možnost bo vzpostavila le razmeroma omejeno število obveznosti držav članic (ki do neke mere odražajo obstoječe obveznosti iz EKČP ter ustavne ali zakonske obveznosti v mnogih državah članicah); 18 mesečni rok pa naj bi zagotovil dovolj časa za izvedbo potrebnih sprememb v nacionalnih zakonodajah in praksah.

Direktiva bo določala, da morajo države članice poročati o učinkovitem izvajanju zakonodajnih ali nezakonodajnih ukrepov. Države članice bi bilo treba spodbujati k zbiranju ustreznih podatkov, s čimer bi olajšali ta proces, saj trenutno primanjkuje zanesljivih podatkov.

Komisija je predvidela izvedbo posebne empirične študije s poudarkom na zbiranju podatkov v roku tri do pet let od začetka izvajanja instrumenta⁵, da se pridobijo poglobljeni količinski in kakovostni vpogledi v učinkovitost predloga. Vsi zbrani podatki bi Komisiji omogočili zanesljivejšo oceno dejanske uskladitve zakonodaje držav članic z direktivo, kot z uporabo sredstev, ki so ji bila doslej na voljo.

⁴ Najnižji in najvišji stroški ne zadevajo vseh držav članic, saj so nekatere ukrepe že sprejele in zanje torej ne veljajo.

⁵ UL C 291, 4.12.2009, str. 1.