



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.9.2019
COM(2019) 560 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU ze dne 22. října 2013
o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského
zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci
s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody**

1. ÚVOD

1.1 Souvislosti

Směrnice 2013/48/EU o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody¹ (dále jen „směrnice“) je třetím nástrojem přijatým v rámci cestovní mapy pro posílení procesních práv podezřelých nebo obviněných osob v trestním řízení (dále jen „cestovní mapa“²). Dne 11. prosince 2009 Evropská rada cestovní mapu uvítala a učinila ji součástí Stockholmského programu, jehož cílem je zajistit otevřenou a bezpečnou Evropu, která slouží svým občanům a chrání je³.

EU přijala v této oblasti šest směrnic: tuto směrnici a směrnice o právu na tlumočení a překlad⁴, směrnici o právu na informace⁵, směrnici, kterou se posilují některé aspekty presumpce neviny a právo být přítomen před soudem⁶, směrnici o procesních zárukách pro děti⁷ a směrnici o právní pomoci⁸. Evropská komise již vypracovala zprávy o provádění směrnic o právu na tlumočení a překlad a o právu na informace⁹.

Těchto šest směrnic má přispět k obecnému cíli zvýšení vzájemné důvěry mezi členskými státy tím, že umožní lepší uplatňování zásady vzájemného uznávání, což je úhelný kámen prostoru svobody, bezpečnosti a práva v EU. Činí tak tím, že stanoví společné minimální normy pro procesní práva ve všech trestních řízeních a zajišťují konzistentnější uplatňování práva na spravedlivý proces stanoveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (SFEU¹⁰) a v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP).

1.2 Účel a hlavní prvky směrnice

Směrnice se zabývá právy podezřelých a obviněných osob na přístup k obhájci bez ohledu na to, zda byly tyto osoby zbaveny osobní svobody. Zabývá se rovněž jejich právem komunikovat se svou rodinou, příbuznými, jinými třetími osobami a s konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody. Slučuje dvě opatření, která byla v cestovní mapě původně

¹ Úř. věst. L 294, 6.11.2013, s. 1.

² Usnesení Rady ze dne 30. listopadu 2009 o cestovní mapě pro posílení procesních práv podezřelých nebo obviněných osob v trestním řízení (Úř. věst. C 295, 4.12.2009, s. 1).

³ Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁴ Směrnice 2010/64/EU o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení (Úř. věst. L 280, 26.10.2010, s. 1).

⁵ Směrnice 2012/13/EU o právu na informace v trestním řízení (Úř. věst. L 142, 1.6.2012, s. 1).

⁶ Směrnice (EU) 2016/343, kterou se posilují některé aspekty presumpce neviny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem (Úř. věst. L 65, 11.3.2016, s. 1).

⁷ Směrnice (EU) 2016/800 o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení (Úř. věst. L 132, 21.5.2016, s. 1).

⁸ Směrnice (EU) 2016/1919 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu (Úř. věst. L 297, 4.11.2016, s. 1; oprava: Úř. věst. L 91, 5.4.2017, s. 40).

⁹ COM(2018) 857 final a COM(2018) 858 final.

¹⁰ Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 392.

předložena jako dva samostatné návrhy: i) právo na právní poradenství (část opatření C cestovní mapy) a ii) právo komunikovat s příbuznými, zaměstnavateli a konzulárními úřady (opatření D cestovní mapy).

Směrnice stanoví minimální normy pro všechny podezřelé nebo obviněné osoby v EU bez ohledu na jejich právní postavení, občanství nebo státní příslušnost. Je navržena tak, aby pomohla zabránit justičním omylům a snížit počet odvolání. Práva udělená směrnicí platí v trestním řízení i v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu.

Dalším důležitým důvodem pro zavedení společných minimálních pravidel v této oblasti je skutečnost, že tak lze zvýšit důvěru členských států v systémy trestního soudnictví ostatních členských států. Za tímto účelem směrnice vychází z práv stanovených například v článcích 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie a usiluje o jejich prosazování.

Směrnice stanoví tato práva:

- právo na přístup k obhájci (články 3, 4, 8, 9 a 10),
- právo na informování třetí osoby po zbavení osobní svobody (články 5, 8 a čl. 10 odst. 3),
- právo na komunikaci s třetími osobami v případě zbavení osobní svobody (článek 6 a čl. 10 odst. 3),
- právo komunikovat s konzulárními úřady (článek 7 a čl. 10 odst. 3).

Pokud jde o právo na přístup k obhájci, v návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Salduz*¹¹ začalo několik členských států své právní předpisy upravovat již před vstupem směrnice v platnost. Směrnice uvedenou judikaturu zohledňuje v řadě ustanovení. Další úpravy právních předpisů v některých členských státech byly nezbytné z důvodu oblasti působnosti směrnice, která výslovně zahrnuje i podezřelé a obviněné osoby, které nejsou zbaveny osobní svobody (čl. 2 odst. 1 směrnice); to se týká zejména ustanovení souvisejících s právem na přístup k obhájci.

1.3 Předmět této zprávy o provádění

Provádění směrnice je hodnoceno v souladu s článkem 16 směrnice, který požaduje, aby Evropská komise do 28. listopadu 2019 předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu, v níž posoudí, do jaké míry členské státy přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu se směrnicí.

Popis a analýza v této zprávě vycházejí především z informací poskytnutých členskými státy a jsou doplněny veřejně dostupnými studiemi, které provedly: i) Agentura Evropské unie pro základní práva¹², nebo ii) externí zúčastněné strany, které posuzují provádění směrnic o

¹¹ ESLP, *Salduz v. Turecko*, žádost č. 36391/02.

¹² Studie Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA), „*Rights in practice – Access to a lawyer and procedural rights in criminal and European Arrest Warrant proceedings*“ (Práva v praxi – přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu).

procesních právech s využitím grantů na akce v rámci programu Spravedlnost¹³. Informace shromážděné z podání zaslaných občany EU Komisi tyto údaje často potvrzovaly.

Zpráva se zaměřuje na opatření, která členské státy k provedení směrnice dosud přijaly. Posuzuje, zda členské státy provedly směrnici ve stanovené lhůtě a zda vnitrostátní právní předpisy dosahují cílů směrnice a splňují její požadavky.

2. OBECNÉ POSOUZENÍ

Podle článku 15 směrnice měly členské státy povinnost provést směrnici do vnitrostátního práva do 27. listopadu 2016. Ke dni uplynutí lhůty pro provedení do vnitrostátního práva nesdělilo devět členských států Komisi nezbytná opatření: Bulharsko, Francie, Chorvatsko, Kypr, Lucembursko, Německo, Řecko, Slovensko a Slovinsko. Komise se proto v lednu 2017 rozhodla zahájit proti těmto devíti členským státům řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU kvůli tomu, že nesdělily svá prováděcí opatření. Mezitím všechny členské státy oznámily plné provedení směrnice ve vnitrostátním právu. Řízení o nesplnění povinnosti stále probíhají, neboť ne všechna ustanovení směrnice byla ve vnitrostátním právu provedena.

Hlavním cílem Komise bylo zajistit, aby všechny členské státy provedly požadavky směrnice ve svých vnitrostátních právních předpisech tak, aby práva, která směrnice obsahuje, byla chráněna v celé Evropské unii. Provedení směrnice je nezbytným předpokladem pro řádné posouzení toho, do jaké míry členské státy přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu se směrnicí.

Dopad směrnice je omezen na stanovení minimálních pravidel, ponechává tedy možnost rozdílů mezi vnitrostátními procesními předpisy v oblasti trestního řízení. Směrnice však ukládá členským státům jasné povinnosti.

Posouzení vnitrostátních prováděcích opatření poukázalo na některé problémy týkající se dodržování předpisů v několika členských státech. K nejdůležitějším z nich patří:

¹³ Zejména:

Nadace TRAINAC, Assessment, good practices and recommendations on the right to interpretation and translation, the right to information and the right of access to a lawyer in criminal proceedings (Posouzení, osvědčené postupy a doporučení týkající se práva na tlumočení a překlad, práva na informace a práva na přístup k obhájci v trestním řízení), 2016, studie Rady advokátních komor a sdružení právníků v Evropě (Council of Bars and Law Societies of Europe, CCBE) a Evropské nadace právníků (European Lawyers Foundation, ELF); zpráva je k dispozici na adrese: <http://europeanlawyersfoundation.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRAINAC-study.pdf>;

Inside Police Custody (Policejní zadržení), 2014, projekt Maastrichtské univerzity; zpráva je k dispozici na adrese: https://intersentia.be/nl/pdf/viewer/download/id/9781780681863_0/

Inside Police Custody 2 (Policejní zadržení 2), 2018, projekt vytvořený a provedený Irskou radou pro občanské svobody (Irish Council for Civil Liberties, ICCL) ve spolupráci s Právní iniciativou Institutu otevřené společnosti (Open Society Justice Initiative, OSJI); zpráva je k dispozici na adrese: https://www.fairtrials.org/sites/default/files/publication_pdf/Inside-Police-Custody-2-JUSTICIA-Comparative-Report.pdf;

Right to a lawyer and to legal aid in criminal proceedings in five jurisdictions (Právo na obhájce a právní pomoc v trestním řízení v pěti jurisdikcích), 2018, projekt vedený Bulharským helsinským výborem (BHC); zpráva je k dispozici na adrese: [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Right to lawyer and legal aid COMPARATIVE REPORT 2018.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Right%20to%20lawyer%20and%20legal%20aid%20COMPARATIVE%20REPORT%202018.pdf).

- rozsah práv stanovených směrnicí – v některých jurisdikcích vyžaduje uplatnění práv stanovených směrnicí určitý formální akt, nebo se práva nemusí vztahovat na osoby, které nejsou zbaveny osobní svobody,
- rozsah možných výjimek, zejména z práva na přístup k obhájci,
- rozhodnutí vzdát se práva na přístup k obhájci a
- právo na přístup k obhájci v členském státě, který vydal evropský zatýkací rozkaz.

Nedojde-li k nápravě, mohou tyto rozdíly omezit účinnost práv stanovených směrnicí. Komise přijme veškerá vhodná opatření, aby zajistila soulad se směrnicí v celé EU, a to včetně případného zahájení řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU.

V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska se Dánsko neúčastní přijímání směrnice a směrnice pro ně není závazná ani použitelná. V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva oznámily Spojené království a Irsko, že se neúčastní přijímání a používání směrnice. Následující posouzení se tudíž Dánskem, Spojeným královstvím a Irskem nezabývá.

3. KONKRÉTNÍ POSUZOVANÉ BODY

3.1 Předmět (článek 1)

Článek 1 směrnice uvádí, že směrnice stanoví pravidla týkající se práv podezřelých a obviněných osob v trestním řízení a osob, které jsou účastníkem řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu, na přístup k obhájci, na informování třetí strany o zbavení osobní svobody a na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody.

Členské státy již přijaly právní předpisy týkající se těchto práv. Proces provedení ve vnitrostátním právu tedy zahrnoval to, že členské státy většinou pozměnily již existující právní předpisy nebo přijaly konkrétnější právní předpisy. Nový prvek spočíval v ustanoveních o právu jmenovat obhájce v členském státě, který vydal evropský zatýkací rozkaz (čl. 10 odst. 4 a 5 směrnice).

3.2 Oblast působnosti (článek 2)

Článek 2 směrnice vymezuje oblast působnosti směrnice.

3.2.1 Oblast působnosti – čl. 2 odst. 1 a 2

Ustanovení čl. 2 odst. 1 uvádí, že směrnice se použije na podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení od okamžiku, kdy je příslušné orgány členského státu úředním oznámením nebo jiným způsobem uvědomí o tom, že jsou podezřelé nebo obviněné ze spáchání trestného činu, a to bez ohledu na to, zda jsou zbaveny osobní svobody. Směrnice se použije až do okamžiku ukončení řízení, čímž se má na mysli pravomocné rozhodnutí o tom, zda podezřelá nebo obviněná osoba uvedený trestný čin spáchala, včetně případného odsouzení a

rozhodnutí o opravném prostředku. Podle čl. 2 odst. 2 směrnice se směrnice rovněž vztahuje na osoby, které jsou účastníky řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu (dále jen „vyžádané osoby“), od okamžiku jejich zatčení ve vykonávajícím členském státě.

Pokud jde o čl. 2 odst. 1 směrnice, většina členských států se konkrétně nezabývá okamžikem, kdy je podezřelá nebo obviněná osoba „uvědomena“ o podezření nebo obvinění, ani neupřesňuje, že práva stanovená směrnicí se vztahují na celé trestní řízení. Systematická analýza jednotlivých fází trestního řízení v příslušných vnitrostátních právních rámcích však ukazuje, že pro velký počet členských států lze konstatovat shodu. Ve čtyřech členských státech jsou však práva vyplývající ze směrnice podmíněna formálním aktem. Tento formální akt je často také podmínkou získání statusu podezřelé nebo obviněné osoby. V malém počtu členských států nejsou právní předpisy jasné, pokud jde o osoby, které nejsou zbaveny osobní svobody.

Pokud jde o čl. 2 odst. 2 směrnice, převážná většina členských států uplatňuje práva stanovená směrnicí tak, že v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu se obdobně použijí obecná procesní pravidla pro trestní řízení (tj. použití s nezbytnými úpravami). Vnitrostátní právo v šesti členských státech však nezajišťuje, aby byla všechna práva zaručená směrnicí použitelná rovněž v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu. To svědčí o problémech v oblasti provedení ve vnitrostátním právu.

3.2.2 Svědkové, kteří se stanou podezřelými osobami – čl. 2 odst. 3

Ustanovení čl. 2 odst. 3 směrnice vyjasňuje, že se za stejných podmínek, jaké jsou uvedeny v čl. 2 odst. 1 směrnice, vztahuje také na jiné než podezřelé nebo obviněné osoby, jež se v průběhu výslechu policejním nebo jiným orgánem činným v trestním řízení stanou podezřelými nebo obviněnými osobami.

Toto ustanovení splnily téměř všechny členské státy. Několik členských států provedlo směrnicí téměř doslovně a některé členské státy výslovně odkazují na změnu procesního postavení během výslechu. V jiných členských státech je provedení ve vnitrostátním právu méně zřejmé, z ustanovení s širší oblastí působnosti však lze přesto vyvodit, že právo na přístup k obhájci je poskytováno všem účastníkům řízení a je zajištěno právo svědků na obhájce během výslechu. V právních předpisech čtyř členských států nebylo možné nalézt žádná konkrétní pravidla týkající se této otázky.

3.2.3 Méně závažné trestné činy – čl. 2 odst. 4

Ustanovení čl. 2 odst. 4 směrnice uvádí, že v případě méně závažných deliktů se směrnice vztahuje pouze na řízení před soudem s příslušností v trestních věcech:

- a. v případě, že právní předpisy členského státu stanoví uložení sankce jiným orgánem než soudem s příslušností v trestních věcech, přičemž uložení této sankce lze u takového soudu napadnout nebo mu ji předložit k posouzení, nebo
- b. v případě, že nelze jako sankci uložit trest odnětí svobody.

Tímto ustanovením není dotčeno právo na spravedlivý proces. Ustanovení dále uvádí, že směrnice se v každém případě plně uplatní, pokud byla podezřelá nebo obviněná osoba zbavena osobní svobody, a to bez ohledu na fázi trestního řízení. Toto ustanovení má tudíž zvláštní význam, pokud jde o právo na přístup k obhájci.

Ustanovení je relevantní pro ty členské státy, v nichž jsou za vypořádání méně závažných deliktů odpovědné správní orgány, policie nebo soudy příslušné v jiných než trestních věcech. Pouze v pěti členských státech právní předpisy stanoví výjimku z práva na přístup k obhájci v případě méně závažných deliktů. V několika členských státech právní předpisy nestanoví zvláštní systém pro méně závažné delikty. V jiných členských státech, kde takové zvláštní právní předpisy existují, stanoví buď obdobné použití obecných pravidel trestního řízení, nebo jsou práva stanovená směrnicí uvedena v právních předpisech týkajících se méně závažných deliktů. Ve dvou členských státech, které používají poslední uvedenou techniku, však nejsou v případech méně závažných deliktů zajištěny všechny záruky stanovené směrnicí.

3.3 Právo na přístup k obhájci v trestním řízení (článek 3)

Ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice uvádí, že členské státy zajistí, aby podezřelé a obviněné osoby měly právo na přístup k obhájci dostatečně včas a takovým způsobem, aby mohly dotčené osoby prakticky a účinně uplatňovat svá práva na obhajobu.

3.3.1 Lhůta – čl. 3 odst. 2

V souladu s čl. 3 odst. 2 a s přihlédnutím k 20. bodu odůvodnění směrnice musí být právo na přístup k obhájci podezřelým a obviněným osobám poskytnuto bez zbytečného prodlení. Směrnice odkazuje na řadu okamžiků, počínaje kterými musí být zajištěno právo na přístup k obhájci, a to podle toho, který z nich nastane dříve.

Dva členské státy provedly ustanovení doslovně, požadavek udělit právo „bez zbytečného prodlení“ však lze odvodit ze tří zdrojů: i) ustanovení, která uvádějí okamžitou povahu práva nebo informací o tomto právu, ii) skutečnost, že je právo přiznáno od okamžiku získání statusu podezřelé nebo obviněné osoby, nebo iii) prostřednictvím ustanovení s širokou oblastí působnosti, která zajišťují právo na přístup k obhájci v kterékoli fázi řízení.

3.3.1.1 Právo na přístup k obhájci před výsledkem policejním nebo jiným orgánem činným v trestním řízení či soudním orgánem – čl. 3 odst. 2 písm. a)

Řada členských států provedla čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice přesně. Devět členských států však toto ustanovení provedlo pouze částečně. Důvody, které vedly některé z těchto členských států k provedení čl. 2 odst. 1 směrnice jen v částečném rozsahu, ovlivnily i provedení čl. 3 odst. 2 písm. a) (viz bod 3.2.1). Ve dvou z těchto členských států je navíc právo na přístup k obhájci jasně uvedeno až v průběhu výsledku, nikoli dříve. V několika málo dalších členských státech existují pochybnosti ohledně práva na přístup k obhájci před výsledkem, přinejmenším pro některé kategorie osob. V jednom členském státě se předpokládá, že pokud osoba obdržela písemnou výzvu k výsledku, došlo ke konzultaci s obhájcem před výsledkem.

3.3.1.2 *Právo na přístup k obhájci při provádění vyšetřovacího či jiného úkonu za účelem shromáždění důkazních prostředků podle čl. 3 odst. 3 písm. c) – čl. 3 odst. 2 písm. b)*

Podstatná většina členských států toto ustanovení splnila a dva členské státy je provedly doslovně. V ostatních členských státech lze konstatovat správné provedení, neboť právní předpisy buď: i) odkazují konkrétně na úkony za účelem shromáždění důkazních prostředků podle čl. 3 odst. 3 písm. c) směrnice, nebo ii) zajišťují toto právo prostřednictvím ustanovení s širokou oblastí působnosti, která zaručují právo na přístup k obhájci od počátku řízení nebo v kterékoli jeho fázi nebo odkazují na kterýkoli vyšetřovací úkon. U malého počtu členských států však důvody, které vedly k částečnému provedení čl. 2 odst. 1 směrnice, ovlivnily rovněž provedení čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice (viz bod 3.2.1).

3.3.1.3 *Právo na přístup k obhájci bez zbytečného prodlení po zbavení osobní svobody – čl. 3 odst. 2 písm. c)*

Téměř všechny členské státy provedly toto ustanovení buď prostřednictvím právních předpisů týkajících se zbavení osobní svobody, nebo prostřednictvím obecné zásady zajišťující právo na přístup k obhájci ve všech fázích trestního řízení. Úplné provedení je sporné pouze v případě jednoho členského státu, kde kritérium „bez zbytečného prodlení“ není v příslušném právním aktu jasně stanoveno.

3.3.1.4 *Právo na přístup k obhájci, pokud byly osoby předvolány k soudu s příslušností v trestních věcech, v přiměřené lhůtě před tím, než se k tomuto soudu dostaví – čl. 3 odst. 2 písm. d)*

Jakkoli mohou být právní předpisy ve třech členských státech nejasné, zejména pokud jde o vhodnou dobu potřebnou k přípravě věci, nevznikly u tohoto ustanovení žádné konkrétní problémy v oblasti provádění ve vnitrostátním právu.

3.3.2 Obsah práva na přístup k obhájci – čl. 3 odst. 3

Ustanovení čl. 3 odst. 3 směrnice uvádí prvky, které právo na přístup k obhájci obsahuje, tedy popisuje obsah tohoto práva.

3.3.2.1 *Schůzka o samotě a komunikace s obhájcem, a to i před výsledkem – čl. 3 odst. 3 písm. a)*

Podle tohoto ustanovení musí mít podezřelé nebo obviněné osoby právo scházet se o samotě a komunikovat s obhájcem, který je zastupuje, a to i před výsledkem ze strany policejního nebo jiného orgánu činného v trestním řízení nebo soudního orgánu.

Zatímco tři členské státy provedly toto ustanovení doslovně, právní předpisy v jiných členských státech uvádějí pojmy, jako jsou komunikace, schůzky, kontakt nebo diskuse. V jedenácti členských státech se však objevily problémy týkající se částečného provedení. Ve většině členských států se takové nedostatky týkaly problémů zjištěných i v souvislosti s prováděním čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice (viz body 3.2.1 a 3.3.1.1).

V některých z těchto členských států měly problémy týkající se provedení článku 4 směrnice negativní dopad také v souvislosti s čl. 3 odst. 3 písm. a) (viz bod 3.4).

Problémy v oblasti souladu byly zjištěny v sedmi členských státech. Jeden členský stát například stanoví domněnku, že osoba, která obdržela písemnou výzvu k výsledku, před tímto výsledkem důvěrně konzultovala s obhájcem (viz bod 3.3.1.1). Několik členských států umožňuje odchylku z pravidla důvěrnosti komunikace s obhájcem (viz bod 3.4) a v několika členských státech je tato komunikace omezena na 30 minut před (prvním) výsledkem nebo na telefonický kontakt osob zbavených osobní svobody s obhájcem zpravidla jednou týdně.

3.3.2.2 Přítomnost a aktivní účast obhájce při výsledku – čl. 3 odst. 3 písm. b)

Ustanovení čl. 3 odst. 3 písm. b) směrnice stanoví právo podezřelých nebo obviněných osob na to, aby byl jejich obhájce přítomen výsledku a aktivně se ho účastnil. Tato účast musí být v souladu s postupy podle vnitrostátního práva, tyto postupy však nesmí narušit účinný výkon a samotnou podstatu dotčeného práva. Pojem aktivní účasti je dále vysvětlen v 25. bodě odůvodnění směrnice jako možnost obhájce klást otázky, požadovat vysvětlení a činit prohlášení, která by měla být zaznamenána podle vnitrostátního práva. Musí být zaznamenána skutečnost, že se obhájce výsledku zúčastnil.

Ve všech členských státech může být obhájce v průběhu výsledku přítomen a tato okolnost je rovněž zaznamenávána. Ve značném počtu členských států bylo možné určit pravidla pro účast obhájce. V šesti členských státech však na toto právo nemají nárok všechny podezřelé a obviněné osoby. Tyto nedostatky do značné míry souvisejí s problémy, které byly zjištěny i v souvislosti s prováděním čl. 2 odst. 1 (viz bod 3.2.1).

V šestnácti členských státech je však aktivní povaha účasti sporná. Mnohé z těchto členských států umožňují účast obhájce až na konci výsledku. To by mohlo vyvolat problémy, zejména ve složitějších případech, kdy by výsledek mohl být rozsáhlý. Obhájci nemusí mít možnost klást své otázky přímo vyslychané osobě, neboť je smí položit pouze prostřednictvím orgánu, který vede výsledek. Obhájci mohou být rovněž omezeni na podávání žádostí, připomínek a výhrad státnímu zástupci. V některých členských státech právní předpisy taková omezení kombinují. V jednom členském státě právní předpisy dokonce účast obhájce vůbec neupravují, s výjimkou soudních jednání, kdy je obhájce oprávněn klást otázky po státním zástupci a znalci.

3.3.2.3 Přítomnost obhájce při vyšetřovacích úkonech nebo úkonech za účelem shromáždění důkazních prostředků – čl. 3 odst. 3 písm. c)

Toto ustanovení upravuje právo na přístup k obhájci během úkonů prováděných za účelem shromáždění důkazních prostředků. Vymezuje nejméně tři úkony za účelem shromáždění důkazních prostředků, během nichž mají podezřelé a obviněné osoby nárok, aby se jejich obhájce úkonu zúčastnil. Jedná se o tyto úkony: identifikace, konfrontace a rekonstrukce místa trestného činu. Ustanovení se použije pouze tehdy, pokud jsou takové úkony stanoveny vnitrostátním právem a pokud vnitrostátní právo vyžaduje nebo umožňuje, aby byla podezřelá nebo obviněná osoba dotčenému úkonu přítomna. Pokud tedy takový úkon za účelem shromažďování důkazních prostředků ve vnitrostátních právních předpisech není

stanoven, směrnice nevyžaduje, aby jej příslušný členský stát stanovil. Současně jsou uvedené tři akty vymezeny jako minimální výčet a členské státy mohou stanovit další úkony za účelem shromáždění důkazních prostředků, během nichž má obhájce právo na účast.

Problémy v oblasti provedení ve vnitrostátním právu se objevily v devíti členských státech. To, že malý počet členských států neprovedl čl. 3 odst. 2 písm. b) v plném rozsahu, vedlo k neúplnému provedení čl. 3 odst. 3 písm. c) (viz bod 3.3.1.2). V několika dalších členských státech není právo na přístup k obhájci zaručeno, pokud jde o relevantní vyšetřovací úkony, přestože tyto vyšetřovací úkony ve vnitrostátním právu či praxi příslušných zemí skutečně existují. V právních předpisech několika jiných členských států nejsou některé úkony za účelem shromáždění důkazních prostředků stanoveny, což znamená, že neprovedení v tomto ohledu nemá žádný účinek z hlediska úplnosti.

3.3.3 Informace a opatření usnadňující přístup k obhájci – čl. 3 odst. 4

Toto ustanovení obsahuje pravidla týkající se míry povinnosti členských států usnadnit podezřelým a obviněným osobám přístup k obhájci. Ačkoli se směrnice použije bez ohledu na to, zda jsou tyto osoby zbaveny osobní svobody (čl. 2 odst. 1 první věta směrnice), čl. 3 odst. 4 rozlišuje mezi postavením osob zbavených svobody a postavením osob, které osobní svobody zbaveny nejsou. V případě osob, které nejsou zbaveny osobní svobody, se musí členské státy vynasnažit, aby byly těmto osobám poskytnuty obecné informace, které usnadní získání obhájce; u osob, které jsou zbaveny osobní svobody, je míra povinnosti členských států vyšší. V tomto případě musí členské státy učinit nezbytná opatření pro zajištění toho, aby podezřelé nebo obviněné osoby zbavené svobody mohly účinně uplatnit své právo na přístup k obhájci.

Členské státy podpořily provedení tohoto ustanovení vnitrostátními opatřeními, která například zahrnují:

- poskytování informací,
- vyjasnění práv a způsobů jejich uplatnění,
- poskytování prostředků pro přímý kontakt s obhájcem, jako je linka pomoci, systémy obhájců s pracovní pohotovostí, seznamy obhájců, specializované webové stránky, vyhledávače, letáky a (v jednom členském státě) chatovací služba.

Zejména u osob zbavených osobní svobody zavedly některé členské státy pohotovostní služby, které mají usnadnit jmenování obhájce. V řadě členských států je zbavení osobní svobody důvodem pro povinnou obhajobu a obhájce může být jmenován z moci úřední.

V malém počtu členských států však opatření k usnadnění přístupu k obhájci nemusí být k dispozici osobám v raných fázích řízení, např. těm, kterým dosud nebylo formálně sděleno obvinění podle vnitrostátních právních předpisů, nebo těm, které spadají do oblasti působnosti zvláštních odvětvových právních předpisů. V jednom z těchto členských států například kontakt s obhájcem závisí rovněž na „dostupných prostředcích“, což se jeví jako příliš neurčitá formulace.

3.3.4 Odchylyky – čl. 3 odst. 5 a čl. 3 odst. 6

3.3.4.1 Dočasné odchylyky na základě zeměpisné vzdálenosti – čl. 3 odst. 5

Toto ustanovení umožňuje dočasné odchylyky z důvodu zeměpisné vzdálenosti podezřelé nebo obviněné osoby. Umožňuje členskému státu odchýlit se od čl. 3 odst. 2 písm. c) směrnice pouze v případě, že není možné zajistit právo na přístup k obhájci bez zbytečného prodloužení po zbavení osobní svobody. Za takových okolností se při uplatňování dočasné odchylyky nesmí uskutečnit výslech podezřelé nebo obviněné osoby nebo shromažďování důkazů ve smyslu čl. 3 odst. 3 písm. c) směrnice (viz rovněž 30. bod odůvodnění).

Této možnosti využilo jen pět členských států. Dva z nich text směrnice doslovně přepsaly do svého právního řádu. V ostatních třech členských státech právní předpisy umožňují výslech osoby, což není v souladu se směrnicí. Obavy vyvolávají i některé další prvky. Zaprvé nemusí být možnost odchylyky omezena na fázi přípravného řízení, jak stanoví směrnice. Zadruhé může být výjimečná a dočasná povaha odchylek pochybná a zatřetí některé z příslušných právních předpisů umožňují, aby podezřelé nebo obviněné osobě poskytovala pomoc i osoba, která není podle vnitrostátního práva obhájce.

3.3.4.2 Dočasné odchylyky na základě rizik pro osoby nebo potřeb vyšetřování – čl. 3 odst. 6

Ustanovení čl. 3 odst. 6 směrnice umožňuje dočasné odchylyky od uplatnění práva na přístup k obhájci. Umožňuje provést výslech podezřelé nebo obviněné osoby nebo shromažďování důkazů ve smyslu čl. 3 odst. 3 písm. c) směrnice za výjimečných okolností a pouze ve fázi přípravného řízení. Na tomto základě mohou členské státy stanovit dočasné odchylyky v rozsahu, v němž je to s ohledem na zvláštní okolnosti případu opodstatněno jedním z těchto přesvědčivých důvodů:

- a. pokud existuje naléhavá potřeba zamezit závažným nepříznivým důsledkům pro život, svobodu nebo tělesnou nedotknutelnost určité osoby;
- b. pokud vyšetřovací orgány musí nezbytně přijmout okamžitá opatření s cílem zabránit závažnému ohrožení trestního řízení.

Pouze pět členských států se rozhodlo nevyužít žádné z těchto možností odchylyky. Odchylyky byly zjištěny v dalších dvaceti členských státech a byly odůvodněny riziky pro jednotlivce nebo potřebami vyšetřování. Správnost provedení směrnice je však nepochybná pouze v malém počtu těchto členských států, což znamená, že v řadě z nich byly zjištěny možné problémy v oblasti souladu. Při zkoumání členských států s problémy v oblasti souladu lze konstatovat, že některé odchylyky, které tyto státy stanoví, jsou v souladu se směrnicí, zatímco jiné vyvolávají obavy. Například vnitrostátní právní předpisy, které odrážejí situace popsané v čl. 3 odst. 6, nemusí jasně uvádět, že všechny odchylyky by měly být použity pouze ve výjimečných případech a v rozsahu opodstatněném s ohledem na zvláštní okolnosti případu.

Další obava se týká toho, že možnost odchylyky může přesáhnout rámec přípravného řízení. V předpisech několika členských států jsou kritéria „naléhavosti“ a/nebo „závažných

nepříznivých důsledků“ pochybná (čl. 3 odst. 6 písm. a) směrnice). Lze mít za to, že cílem odchylek stanovených v několika členských státech je zabránit ohrožení trestního řízení (čl. 3 odst. 6 písm. b)), jejich rozsah však není omezen na podmínky uvedené ve směrnici, a nesplňuje tak požadavky pro nezbytné přijetí okamžitých opatření nebo nutnost zabránit závažnému ohrožení. Taková pravidla umožňující odchylky odkazují například na obecná rizika „narušení důkazních informací“, „ztížení vyšetřování“ nebo „bránění zájmům a úspěchu vyšetřování“.

V patnácti členských státech nemají možnosti odchylek vazbu na požadavky stanovené v čl. 3 odst. 6 písm. a) a b) směrnice a neodpovídají scénářům, které směrnice stanoví. Vzniká tak riziko, že podezřelé a obviněné osoby by mohly být ponechány v naprosté nejistotě, aniž by bylo zaručeno, že výslech nebo shromažďování důkazů ve smyslu čl. 3 odst. 3 písm. c) směrnice se uskuteční v nepřítomnosti obhájce pouze v případě, že se dotyčná osoba tohoto práva vzdala za podmínek stanovených v článku 9 směrnice (viz bod 3.9). Ve vnitrostátních právních předpisech nacházíme například odkazy na „nepřiměřené prodloužení doby zadržení“, na případy „vyšší moci“, na „nebezpečnost“ prodlení ve vyšetřovacích úkonech, na přítomnost obhájce během výslechu, „který již mohl být zahájen“, a na poněkud neurčité podmínky, jako jsou „opodstatněné důvody“. Právní předpisy v různých členských státech uvádějí, že nepřítomnost obhájce během vyšetřování nebrání výkonu procesních úkonů, pokud existuje důkaz o tom, že obhájce byl informován o datu a hodině takového úkonu. K dalším příkladům patří ustanovení, že obhájce nemusí být schopen dostavit se během vyšetřovacích úkonů v případech, kdy „úkon nelze odložit“ a „oznámení o úkonu nelze poskytnout“.

V neposlední řadě mají některé členské státy stanoveny pevné lhůty, v nichž se má obhájce dostavit, přičemž právní předpisy v těchto zemích umožňují, aby se výslech nebo shromažďování důkazů ve smyslu čl. 3 odst. 3 písm. c) směrnice konaly bez obhájce nebo bez jasného vzdání se práva na jeho přítomnost. V několika právních řádech je tato lhůta pouze 2 hodiny, v jednom členském státě dokonce 1 hodina. To ponechává značný prostor k provádění výslechu nebo shromažďování důkazů v nepřítomnosti obhájce nebo bez jasného vzdání se práva na jeho přítomnost, což vede k rozsáhlé výjimce, kterou směrnice nestanoví. To má vliv na soulad se směrnicí.

3.4 Důvěrnost (článek 4)

Článek 4 směrnice zřetelně uvádí zásadu týkající se dodržování důvěrnosti komunikace mezi podezřelými nebo obviněnými osobami a jejich obhájcem v rámci výkonu práva na přístup k obhájci. Tato komunikace zahrnuje schůzky, korespondenci, telefonické hovory a jiné formy komunikace, které jsou přípustné podle vnitrostátního práva. Ustanovení neuvádí okolnosti, za nichž by se členské státy mohly od tohoto práva na zachování důvěrnosti odchýlit. Potvrzuje to i 33. bod odůvodnění, který vysvětluje, že důvěrnost komunikace mezi podezřelou nebo obviněnou osobou a jejím obhájcem je zásadní pro zajištění účinného výkonu práva na obhajobu a je nezbytnou součástí práva na spravedlivý proces.

Více než polovina členských států provedla toto ustanovení správně. V některých členských státech však byly zjištěny problémy spočívající v částečném provedení. Tyto nedostatky souvisejí s nedostatečným pokrytím některých skupin osob v určitých fázích řízení nebo s právními předpisy, které nezohledňují určité způsoby komunikace, jako jsou schůzky, telefonická komunikace, pošta a jiné zásilky. Ve čtyřech členských státech povolují právní předpisy odchylky od požadavku na zachování důvěrnosti, což má dopad na soulad se směrnicí.

3.5 Právo na informování třetí osoby po zbavení osobní svobody (článek 5)

3.5.1 Obecná zásada – čl. 5 odst. 1

Ustanovení čl. 5 odst. 1 směrnice zajišťuje, aby podezřelé nebo obviněné osoby, které byly zbaveny osobní svobody, měly právo, pokud si to přejí, aby byla alespoň jedna osoba, například příbuzný nebo zaměstnavatel, bez zbytečného prodlení informována o tom, že byly zbaveny osobní svobody.

V jedenácti členských státech byly zjištěny problémy spočívající v částečném provedení. V mnoha z těchto členských států není jasné, zda je třetí osoba informována bez zbytečného prodlení. V řadě členských států je právo na informování třetí osoby omezeno na určité případy zbavení svobody nebo na určité kategorie podezřelých nebo obviněných osob. V několika členských státech se omezení působnosti na určité osoby určené ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice dotkla i provedení čl. 5 odst. 1. Další obava spočívala v tom, že požadavky směrnice jsou zohledněny pouze v ustanoveních týkajících se informací, které mají být poskytnuty podezřelé nebo obviněné osobě.

V několika dalších členských státech je správnost provedení sporná. Důvodem je skutečnost, že existují omezení toho, kdo může být o zbavení osobní svobody informován, nebo že jsou třetí osoby informovány nezávisle na přání osoby, která byla zbavena osobní svobody.

3.5.2 Dočasné odchylky – čl. 5 odst. 3

Ustanovení čl. 5 odst. 3 směrnice umožňuje dočasné odchylky od práva na informování třetí osoby (včetně případů týkajících se dětí, viz bod 3.5.3 níže), pokud je to s ohledem na zvláštní okolnosti případu opodstatněno jedním či několika z těchto přesvědčivých důvodů:

- a. naléhavá potřeba zamezit závažným nepříznivým důsledkům pro život, svobodu nebo tělesnou nedotknutelnost určité osoby;
- b. naléhavá potřeba zabránit situaci, která by mohla závažně ohrozit trestní řízení.

Takové možnosti odchylek existují v právních předpisech osmnácti členských států. Z posouzení vnitrostátních prováděcích opatření vyplývá, že čl. 5 odst. 3 je jedním z ustanovení s nejvyšším počtem rozdílů mezi členskými státy.

Několik členských států povoluje odmítnutí odpovídající důvodům uvedeným ve směrnici. Některé další členské státy stanoví odchylky za podmínek podobných podmínkám, které jsou stanoveny ve směrnici, avšak méně omezujících. Jiné členské státy mají ještě

shovívavější podmínky, za nichž může být právo informovat třetí osobu odepřeno, s odkazem například na nutnost „zjistit pravdu v trestním řízení“, na situace, kdy by se oznámení „dotklo trestního řízení“, na „závažné překážky vyšetřování“ nebo na „objasnění a vyšetření případu“. Odůvodnění odmítnutí může vyplývat rovněž z potřeby „zajistit naplnění účelu důležitého úkonu“, „zabránit trestnému činu“ nebo vyhnout se „maření účelu vazby“. K dalším důvodům uváděným ve vnitrostátních právních předpisech patří „nepřiměřené obtíže“, „nepřekonatelné okolnosti“ nebo neurčité „opodstatněné důvody“ či „jakékoli jiné důvody“.

3.5.3 Zvláštní ustanovení týkající se dětí – čl. 5 odst. 2 a 4

Ustanovení čl. 5 odst. 2 a 4 směrnice stanoví zvláštní pravidla týkající se dětí (vymezených jako osoby mladší 18 let). Podle čl. 5 odst. 2 směrnice musí být osoba, která má za dítě rodičovskou zodpovědnost, co nejdříve informována o tom, že dané dítě bylo zbaveno osobní svobody, a o příslušných důvodech, ledaže je to v rozporu s nejlepším zájmem dítěte; v takovém případě musí být informována jiná vhodná dospělá osoba. V případech, kdy se použijí dočasné odchylky, musí být o tom, že dítě bylo zbaveno osobní svobody, bez zbytečného prodlení informován orgán odpovědný za ochranu nebo zájmy dětí (čl. 5 odst. 4 směrnice). Účelem tohoto ustanovení je zabránit případům držení dětí v izolaci.

Ve všech členských státech existují zvláštní pravidla obsahující zvláštní záruky pro děti. Právní předpisy v deseti členských státech umožňují, aby byla informována jiná vhodná dospělá osoba, pokud by informování osoby, která má za dítě rodičovskou odpovědnost, bylo v rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Příkladem takové osoby může být jiná vhodná dospělá osoba případně určená dítětem, orgán pro ochranu nezletilých osob nebo kolizní opatrovník (tj. soudem ustanovený opatrovník). V řadě jiných členských států právní předpisy nestanoví jasný mechanismus pro zohlednění nejlepšího zájmu dítěte. Ve třech členských státech právní předpisy jasně nestanoví, že k informování by mělo dojít co nejdříve. Pokud jde o děti, v malém počtu členských států vedla omezení oblasti působnosti k nedostatečnému provedení i v důsledku toho, že jsou zohledněny pouze děti, kterým bylo podle vnitrostátního práva formálně sděleno obvinění, nebo jsou obviněny či vyslýchány. V jednom členském státě jsou nezletilé osoby ve věku 16 až 18 zahrnuty do obecného režimu použitelného na dospělé osoby a nevztahuje se na ně zvláštní zacházení stanovené v čl. 5 odst. 2 směrnice.

V několika členských státech je výjimka z informování osoby, která má rodičovskou odpovědnost, možná v případě, že si dítě přeje, aby k informování nedošlo. Takovou výjimku směrnice nestanoví. Právo jednoho členského státu stanoví výjimku z oznamovací povinnosti, která umožňuje, aby byl požadavek na informování opomenut nejen tehdy, je-li informování v rozporu s nejlepším zájmem dítěte, ale i v případě, že „k tomu existují jakékoli jiné důvody“.

Polovina členských států nepřipouští odchylku od práva na informování osoby, která má rodičovskou odpovědnost, nebo jiné vhodné dospělé osoby o tom, že dítě bylo zbaveno osobní svobody, jak je stanoveno v čl. 5 odst. 2 směrnice, zatímco druhá polovina členských států takovou odchylku umožňuje. Většina právních předpisů v této druhé skupině členských států poskytuje záruky stanovené v čl. 5 odst. 4, avšak dva členské státy tyto požadavky

vůbec neprovedly. V jiném členském státě právní předpisy jasně nevyžadují, aby byl orgán odpovědný za ochranu nebo zájmy dětí informován bez zbytečného prodlení.

Jeden členský stát umožňuje odchylku od povinnosti informovat orgán odpovědný za ochranu nebo zájmy dětí v případě, že by to „ohrozilo naplnění účelu důležitého úkonu“, nebo by takové informování znamenalo „nepřiměřené obtíže“.

3.6 Právo na komunikaci s třetími osobami v případě zbavení osobní svobody (článek 6)

Článek 6 směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby podezřelé nebo obviněné osoby, které jsou zbaveny osobní svobody, měly právo komunikovat bez zbytečného prodlení alespoň s jednou třetí osobou, kterou navrhly, například s příbuzným (čl. 6 odst. 1). Výkon tohoto práva však může být omezen nebo pozdržen s ohledem na závažné a naléhavé požadavky nebo na přiměřené praktické požadavky (čl. 6 odst. 2).

Právní předpisy ve všech členských státech stanoví právo osoby komunikovat v případě, že je zbavena osobní svobody. Taková pravidla mohou uvádět obecnou zásadu nebo stanovit podrobná pravidla týkající se času a četnosti komunikace nebo zvláštních komunikačních prostředků, jako je používání telefonu, návštěvy nebo písemná komunikace. Příslušné právní předpisy jsou často obsaženy nejen v právních předpisech týkajících se trestního řízení, ale také v pravidlech týkajících se správy vězeňských zařízení.

Existují však obavy, že mnoho členských států: i) nezajišťuje, aby právo na komunikaci s třetími osobami mohlo být vykonáváno bez zbytečného prodlení, a to i během zbavení osobní svobody policií, a ii) zavedlo omezení oblasti působnosti ustanovení, která nejsou stanovena ve směrnici. Ačkoli možnosti omezení nebo pozdržení práva poskytují členským státům poměrně velký prostor pro uvážení, právní předpisy v několika z nich mohou vyvolávat obavy, například z toho důvodu, že pravidla stanoví nadměrné omezení počtu nebo doby trvání kontaktů s třetími osobami, nebo dokonce i úplný zákaz bez jednoznačných podmínek.

3.7 Právo komunikovat s konzulárními úřady (článek 7)

Článek 7 směrnice poskytuje podezřelým nebo obviněným osobám, které jsou cizími státními příslušníky, právo nechat o zbavení osobní svobody vyrozumět bez zbytečného prodlení konzulární úřady státu, jehož jsou státními příslušníky, a s těmito úřady komunikovat, pokud si to přejí. Článek 7 rovněž zajišťuje, aby tyto podezřelé a obviněné osoby měly právo na návštěvu ze strany svých konzulárních úřadů, právo s nimi hovořit a korespondovat a právo, aby jim jejich konzulární úřady zajistily právní zastoupení.

Provedení článku 7 směrnice je téměř ve všech členských státech z velké části dokončeno. Některé potenciální mezery jsou většinou vyřešeny přímou použitelností Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z roku 1963¹⁴ včetně jejího článku 36. To by například vyrovnalo

¹⁴ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf.

neuvedení výslovných odkazů na postavení osob, které mají dvě nebo více státních příslušností, nebo možnosti nechat si zajistit právní zastoupení.

Pochybnosti o souladu právních předpisů však existují přibližně v polovině členských států. V několika členských státech je tomu tak v důsledku možných odchylek od práva nebo v případě jednoho členského státu poněkud nejasného odkazu na komunikaci pomocí „dostupných prostředků“. Takové právní předpisy nebo postupy nemusí plně naplňovat účel práv podle článku 7 směrnice (viz čl. 7 odst. 3). V některých jiných členských státech jsou konzulární úřady informovány bez ohledu na souhlas dotčené osoby. To není v souladu s čl. 7 odst. 1, neboť ten podmiňuje informování příslušného konzulárního úřadu přáním dané osoby.

3.8 Obecné podmínky pro uplatnění dočasných odchylek (článek 8)

Článek 8 směrnice stanoví dodatečné podmínky pro použití dočasných odchylek stanovených v čl. 3 odst. 5 a 6 a v čl. 5 odst. 3 směrnice. Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice vyžaduje, aby odchylky: i) byly přiměřené a nepřekračovaly rámec nezbytnosti, ii) byly důsledně časově omezené, iii) nebyly založeny výhradně na druhu nebo závažnosti údajného trestného činu a iv) nebyly na újmu celkové spravedlivosti trestního řízení. Rozhodnutí o veškerých takových odchylkách musí být přijata pro každý jednotlivý případ soudním orgánem nebo jiným příslušným orgánem pod podmínkou, že toto rozhodnutí je možné soudně přezkoumat. Odchylky stanovené v čl. 3 odst. 5 a 6 směrnice musí být povoleny na základě řádně odůvodněného rozhodnutí, které musí být také zaznamenáno.

Ustanovení čl. 8 odst. 2 směrnice se týká dočasných odchylek od uplatnění práva na přístup k obhájci. Ve většině členských států, které takové odchylky stanoví a které provedly čl. 8 odst. 2 směrnice, může rozhodnutí o odchylkách přijmout orgán, který není soudním orgánem; pouze několik z těchto členských států vyžaduje zásah soudního orgánu. Požadavek na vydání odůvodněného rozhodnutí i požadavek na zaznamenání tohoto rozhodnutí, pokud nejsou tyto požadavky provedeny doslovně, lze často vyvodit z obecných procesních pravidel. V několika členských státech vznikají problémy v oblasti shody, kdy požadované záruky poskytuje často pouze část ustanovení umožňujících odchylky. Je to způsobeno zejména tím, že nejsou stanovena jasná pravidla pro zaznamenávání rozhodnutí, ale ani pravidla upravující soudní přezkum v případě, že rozhodnutí přijímají orgány, které nejsou soudními orgány, a v menší míře také tím, že chybí ustanovení týkající se odůvodněné povahy rozhodnutí.

Ustanovení čl. 8 odst. 3 směrnice se týká možných odchylek od práva na informování třetí osoby o zbavení svobody. V mnoha členských státech, které takové odchylky stanoví a které provedly čl. 8 odst. 3 směrnice, může rozhodnutí o odchylkách přijmout orgán, který není soudním orgánem; pouze malý počet těchto členských států vyžaduje zásah soudního orgánu. Problémy v oblasti provedení vznikly pouze v několika členských státech – důvodem bylo nestanovení pravidel upravujících soudní přezkum, pokud jsou rozhodnutí přijímána orgány, které nejsou soudními orgány, nebo dokonce úplné neprovedení požadavků čl. 8 odst. 3 směrnice.

3.9 Rozhodnutí vzdát se svého práva (článek 9)

Toto ustanovení obsahuje záruky pro případ, že se podezřelý a obviněný osoby bez ohledu na zbavení svobody vzdají svých práv podle článků 3 a 10. Směrnice uvádí, že v takových případech musí být podezřelým nebo obviněným osobám jednoduchou a přístupnou formou ústně či písemně poskytnuty jasné a dostatečné informace o obsahu daného práva a případných důsledcích rozhodnutí vzdát se tohoto práva. Tyto informace lze poskytnout ústně nebo písemně. Jakékoli rozhodnutí vzdát se svého práva musí být učiněno dobrovolně a jednoznačně. Článek 9 rovněž ukládá povinnost zaznamenat rozhodnutí vzdát se svého práva a okolnosti tohoto rozhodnutí a stanoví, že podezřelý a obviněný osoby mohou rozhodnutí vzdát se svého práva následně v kterémkoli okamžiku během trestního řízení odvolat. Podezřelý a obviněný osoby musí být informovány o možnosti odvolat rozhodnutí vzdát se svého práva. Toto odvolání nabývá účinku okamžikem, kdy bylo učiněno.

Významný počet členských států má právní předpisy upravující možnost vzdát se práva na přístup k obhájci. V pěti členských státech žádné takové právní předpisy neexistují. Jeden členský stát nenabízí žádnou možnost vzdát se práva na přístup k obhájci, a obhajoba je tudíž vždy povinná.

Ačkoli tři členské státy provedly směrnici téměř doslovně, v provádění článku 9 bylo zjištěno mnoho nedostatků. Provedení požadavků čl. 9 odst. 1 a 2 je odpovídající pouze v některých členských státech, zatímco v řadě jiných členských států existují v oblasti provedení závažné problémy. Je tomu tak často v důsledku skutečnosti, že informace poskytnuté podezřelým nebo obviněným osobám nepřekračují rámec toho, co vyžadují příslušná ustanovení směrnice 2012/13/EU o právu na informace, například nejsou uváděny informace o důsledcích rozhodnutí vzdát se svého práva. Pokud jde o čl. 9 odst. 3, lze provedení posoudit jako uspokojivé pouze v několika členských státech.

Ve třech členských státech se práva na přístup k obhájci mohou vzdát pouze dospělé osoby. Jeden z těchto členských států rovněž rozlišuje mezi rozhodnutím vzdát se práva na právní zastoupení a rozhodnutím vzdát se práva na konzultaci s obhájcem před výsledkem. Ve dvou členských státech jsou právní předpisy týkající se rozhodnutí vzdát se práva stanoveny pouze v souvislosti s pravidly týkajícími se toho, co je v těchto členských státech považováno za „povinnou obhajobu“, a obhajoba v důsledku toho již není povinná.

3.10 Právo na přístup k obhájci v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu (článek 10)

3.10.1 Právo na přístup k obhájci v členském státě, který vydal evropský zatýkací rozkaz – čl. 10 odst. 1 a 2

Ustanovení čl. 10 odst. 1 a 2 směrnice stanoví, že osoby, na které se vztahuje evropský zatýkací rozkaz („vyžádané osoby“), mají právo na přístup k obhájci ve vykonávajícím členském státě po zatčení na základě evropského zatýkacího rozkazu. Ve vykonávajícím členském státě musí mít vyžádané osoby právo na obhájce bez zbytečného prodlení od okamžiku, kdy jsou zbaveny osobní svobody, právo setkat se s obhájcem, který je zastupuje,

a komunikovat s ním a právo na přítomnost a aktivní účast svého obhájce v průběhu procesních úkonů. Jestliže se obhájce zúčastní výsledku, musí to být zaznamenáno v souladu s postupem pro pořizování záznamů podle práva dotčeného členského státu.

Ve většině členských států stanoví právní předpisy obdobné použití některých nebo všech pravidel týkajících se trestního řízení. To znamená, že obsah práv zajištěných v případech evropského zatýkacího rozkazu odpovídá právu, jež mají podezřelé a obviněné osoby v průběhu vnitrostátního trestního řízení. V pěti členských státech je provedení práva na přístup k obhájci založeno výlučně na zvláštních pravidlech upravujících řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu, která se zabývají právy vyplývajícími ze směrnice v tomto kontextu.

V 21 členských státech je právo na přístup k obhájci v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu jasně zajištěno po zatčení (čl. 10 odst. 1 směrnice). Ve čtyřech členských státech je zaručení tohoto časového aspektu méně zřejmé. Mnoho členských států správně provedlo právo na účast obhájce vyžádané osoby při výsledku (čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice).

Některé problémy týkající se správného provedení čl. 10 odst. 2 směrnice nastaly v důsledku tohoto obdobného použití pravidel upravujících trestní řízení. K těmto problémům patří dosti neurčitý odkaz na možnost obrátit se na obhájce „jakýmikoli dostupnými prostředky“ a omezení komunikace mezi vyžádanou osobou a obhájcem na půl hodiny (viz body 3.3.2.1 a 3.3.3). Vzhledem k tomu, že pravidla trestního řízení byla použita obdobně, mohou se odchylky od práva na přístup k obhájci v trestním řízení v několika členských státech vztahovat i na řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu, což čl. 10 odst. 1 a 2 směrnice nestanoví.

3.10.2 Právo na přístup k obhájci v členském státě, který vydal evropský zatýkací rozkaz – čl. 10 odst. 4 a 5

Podle čl. 10 odst. 4 směrnice má vyžádaná osoba rovněž právo jmenovat obhájce ve vydávajícím členském státě. Úlohou tohoto obhájce je pomáhat obhájci ve vykonávajícím členském státě poskytováním informací a poradenství pro zajištění účinného výkonu práv vyžádaných osob v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu. Příslušný orgán ve vykonávajícím členském státě musí o tomto právu informovat vyžádané osoby bez zbytečného prodlení poté, co byly zbaveny osobní svobody. Ustanovení čl. 10 odst. 5 směrnice uvádí, že v případě, že si vyžádané osoby přejí vykonávat právo jmenovat obhájce ve vydávajícím členském státě a nemají-li již tohoto obhájce, musí o tom příslušný orgán ve vykonávajícím členském státě neprodleně informovat příslušný orgán ve vydávajícím členském státě. Příslušný orgán tohoto státu musí bez zbytečného prodlení poskytnout vyžádaným osobám informace, aby jim usnadnil jmenování obhájce v tomto státě.

Právní předpisy ve čtyřech členských státech vůbec neodrážejí právo vyžádaných osob jmenovat obhájce ve vydávajícím členském státě. Přibližně pět členských států jednoznačně nezajišťuje, aby vyžádané osoby obdržely informace o tomto právu bez zbytečného prodlení (čl. 10 odst. 4 směrnice).

Mechanismus spolupráce stanovený v čl. 10 odst. 5 směrnice navíc často nepodléhá zvláštním pravidlům. V sedmi členských státech právní předpisy neobsahují požadavek, aby příslušný orgán ve vykonávajícím členském státě neprodleně informoval příslušný orgán ve vydávajícím členském státě v případech, kdy si vyžádané osoby, které dosud nemají obhájce ve vydávajícím členském státě, přejí obhájce jmenovat. Kromě toho právní předpisy v deseti členských státech neprovádějí požadavek, aby příslušný orgán vydávajícího členského státu poskytl bez zbytečného prodlení vyžádaným osobám informace, které jim usnadní jmenovat v tomto státě obhájce.

3.10.3 Obdobné uplatnění jiných práv stanovených směrnicí – čl. 10 odst. 3

Podle čl. 10 odst. 3 směrnice se práva stanovená v člancích 4, 5, 6, 7 a 9 směrnice přiměřeně vztahují i na řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu. Použije-li se odchylka podle čl. 5 odst. 3, použije se článek 8 směrnice stejně i v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu.

Většina členských států rovněž ve svých právních předpisech upravujících řízení týkající se evropského zatýkacího rozkazu uvádí křížový odkaz na pravidla trestního řízení, která upravují práva podezřelých a obviněných osob. V malém počtu členských států však takové obdobné použití jednoznačně nepokrývá všechny nebo některé požadavky stanovené v příslušných ustanoveních směrnice. Příkladem mohou být práva na informování třetí osoby a konzulárních úřadů o zbavení osobní svobody, právo komunikovat s třetími osobami a konzulárními úřady a pravidla pro rozhodnutí vzdát se práva na přístup k obhájci.

Dalším důsledkem obdobného použití pravidel pro trestní řízení je skutečnost, že problémy týkající se úplného a správného provedení článků uvedených v čl. 10 odst. 3 směrnice mohou naopak ovlivnit práva v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu.

3.11 Právní pomoc (článek 11)

Článek 11 směrnice uvádí, že směrnicí nejsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy v oblasti právní pomoci, které se použijí v souladu s Listinou základních práv Evropské unie a Evropskou úmluvou o lidských právech. Tuto oblast nyní upravují právní předpisy EU: směrnice (EU) 2016/1919 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu¹⁵. Článek 12 uvedené směrnice stanoví, že členské státy musí uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí do 5. května 2019.

3.12 Právní ochrana (článek 12)

Ustanovení čl. 12 odst. 1 směrnice uvádí povinnost zajistit, aby podezřelé nebo obviněné osoby v rámci trestního řízení měly podle vnitrostátního práva účinnou právní ochranu v případech porušení jejich práv podle této směrnice. Tato povinnost platí i u osob vyžádaných v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu.

¹⁵ Úř. věst. L 297, 4.11.2016, s. 1; oprava: Úř. věst. L 91, 5.4.2017, s. 40.

Členské státy provedly toto ustanovení většinou přesně. Prostředky právní ochrany často odkazují na právo podat opravný prostředek nebo stížnost buď přímo k soudu, nebo k příslušnému orgánu vyššího stupně, nebo jinak stanoví neplatnost nebo nicotnost procesních úkonů, které zakládají podstatné porušení procesních pravidel a porušení příslušných práv. Kromě toho mohou členské státy stanovit pravidla týkající se občanskoprávní, disciplinární nebo trestní odpovědnosti, odškodnění nebo zásahu orgánu veřejné kontroly, jako je veřejný ochránce práv.

Konkrétněji, pokud jde o dodržování práva na přístup k obhájci, čl. 12 odst. 1 stanoví povinnost členských států zajistit, aby v rámci trestního řízení při posuzování výpovědi podezřelé nebo obviněné osoby nebo důkazních prostředků získaných při porušení jejího práva na obhájce nebo v případech, kdy byla v souladu s čl. 3 odst. 6 povolena odchylka od tohoto práva, byla dodržena práva na obhajobu a na spravedlivé řízení. Tím nejsou dotčena vnitrostátní pravidla a systémy týkající se přípustnosti důkazů. Toto ustanovení směrnice zohledňuje související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která klade důraz na zajištění spravedlivého řízení tak, že vyvažuje práva na obhajobu a potřeby vyšetřování. Toto vyvažování podrobněji rozpracovává 50. bod odůvodnění směrnice, přičemž používá formulaci z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Salduz*¹⁶.

Prostředky právní ochrany v případech porušení práv na obhajobu jsou k dispozici ve všech členských státech. Právní předpisy v řadě členských států obsahují výslovná pravidla týkající se vyloučení důkazů nebo neplatnosti úkonů. Ve více než polovině členských států pravidla týkající se prostředků právní ochrany zmiňují nedostatečnou činnost obhájce. V několika členských státech se taková pravidla jasně vztahují na případy, kdy byla povolena výjimka z tohoto práva na přístup k obhájci.

3.13 Zranitelné osoby (článek 13)

Podle článku 13 směrnice členské státy zajistí, aby při uplatňování této směrnice byly zohledněny zvláštní potřeby zranitelných podezřelých a obviněných osob.

Členské státy mají k provedení článku 13 směrnice různé přístupy. Všechny členské státy mají zvláštní pravidla týkající se osob se zdravotním postižením a dětí. Některá z těchto ustanovení stanoví povinnou pomoc obhájce ve všech případech nebo za určitých dodatečných podmínek. Další vnitrostátní ustanovení odkazují na povinnost orgánů vysvětlit podezřelým a obviněným osobám jejich práva nebo ověřit, zda osoby těmto právům skutečně porozuměly.

4. ZÁVĚRY

Směrnice byla přijata s cílem zajistit, aby právo podezřelých nebo obviněných osob na přístup k obhájci a právo na komunikaci po zatčení bylo uplatňováno v trestním řízení i v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu. Směrnice zavádí společné evropské minimální normy, a má tudíž významný dopad na ochranu podezřelých nebo obviněných

¹⁶ ESLP, *Salduz v. Turecko*, žádost č. 36391/02, zejména bod 55.

osob v členských státech. Dosahuje toho tím, že zajišťuje konzistentnější uplatňování práv a záruk stanovených v člancích 47 a 48 Listiny základních práv a v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Směrnice tímto způsobem přispívá ke zlepšení vzájemné důvěry mezi členskými státy, jak je stanoveno v cestovní mapě pro posílení procesních práv podezřelých nebo obviněných osob v trestním řízení.

Směrnice celkově poskytla přidanou hodnotu EU tím, že zlepšila ochranu občanů, kteří jsou účastníky trestního řízení, zejména v některých členských státech, kde právo na přístup k obhájci nebylo zaručeno všem podezřelým a obviněným osobám, zejména pak v raných fázích řízení. Nyní je jasně stanoveno i právo na přístup k obhájci v členském státě, který vydal evropský zatýkácí rozkaz.

Míra dopadu směrnice na členské státy se liší podle zavedených vnitrostátních systémů trestního soudnictví. Tato zpráva o provádění zdůrazňuje, že v řadě členských států stále přetrvávají problémy týkající se klíčových ustanovení směrnice. Zejména jde o:

- oblast působnosti práv stanovených směrnicí,
- rozsah možných výjimek, zejména z práva na přístup k obhájci,
- rozhodnutí vzdát se práva na přístup k obhájci a
- právo na přístup k obhájci v členském státě, který vydal evropský zatýkácí rozkaz.

Hrozí, že tyto nedostatky ovlivní správné provádění ostatních směrnic o procesních právech, zejména směrnice (EU) 2016/1919 o právní pomoci v trestním řízení, která vychází z této směrnice (viz čl. 2 odst. 1 směrnice (EU) 2016/1919). Směrnicí (EU) 2016/1919 měly členské státy provést ve vnitrostátním právu do 5. května 2019¹⁷.

Hodnocení rovněž ukazuje, že ačkoli v současné době není zapotřebí směrnici revidovat, je třeba ještě zlepšit její provedení ve vnitrostátním právu a praktické uplatňování. Komise bude soulad členských států se směrnicí nadále posuzovat a přijme veškerá vhodná opatření k zajištění souladu s ustanoveními této směrnice v celé Evropské unii.

¹⁷ Viz oprava: Úř. věst. L 91, 5.4.2017, s. 40.