KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 29.8.2006
SEC(2006) 1080

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Priloga k

predlogu Okvirnega sklepa Sveta

o evropskem nalogu za nadzor v predkazenskih postopkih med državami članicami Evropske unije

{COM(2006) 468 konč.}

POVZETEK PRESOJE VPLIVA

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK PRESOJE VPLIVA

POVZETEK

1. Uvod

Možnost predložitve okvirnega sklepa v zvezi z vzajemnim priznavanjem nadzornih ukrepov v predkazenskih postopkih je na dnevnem redu Komisije že nekaj let. Predložitev morebitnega okvirnega sklepa na tem področju je bila obravnavan na treh strokovnih srečanjih (leta 2003, leta 2004 in leta 2005), kakor tudi v različnih analitičnih dokumentih, med katerimi sta najpomembnejša Zelena knjiga[1] in priloženi Delovni dokument služb Komisije[2]. Komisija je na to temo prejela tudi številne odzive in komentarje držav članic in civilne družbe[3].

Med posvetovanjem je postalo jasno, da razpoložljivi statistični podatki glede števila vpletenih oseb ne zadostujejo za zadovoljivo oblikovanje predloga na tem področju. Da bi Komisiji zagotovili dodatne statistične podatke za ustrezno presojo vprašanja, ali bi okvirni sklep na tem področju resnično prinesel dodano vrednost, je bila sprejeta odločitev o posvetovanju z zunanjim izvajalcem. Zunanji izvajalec je priskrbel metodološka orodja v skladu z navodili Komisije in priročnikom o presoji vpliva. Izvedel je celovito presojo neposrednih in posrednih vplivov več opcij, ki so opisane v obrazložitvenem memorandumu k predlogu („presoja vpliva “[4].

2. Število oseb, ki nimajo stalnega prebivališča v državah, v katerih so pridržani v preiskovalnem priporu, na katere se nanaša novi instrument

Po ocenah je vsako koledarsko leto skoraj 10.000 državljanov EU zadržanih v preiskovalnem priporu v drugi državi EU, ki ni država njihovega stalnega prebivališča. Ta trenutek je približno 4500 EU državljanov v preiskovalnem priporu v drugih državah EU, v katerih nimajo stalnega prebivališča.

Ti podatki temeljijo na analizi obstoječih kazenskopravnih statističnih podatkov, zbranih neposredno od organov držav članic za potrebe te študije. Celovite informacije in predpostavke, na katerih temeljijo številčni podatki o državljanih EU v preiskovalnem priporu, so podane v Prilogi 1 presoje vpliva[5].

Nekateri od letno 10.000 priprtih državljanov EU bi bili priprti, tudi če bi imeli stalno prebivališ če v državi, v kateri so bili osumljeni, da so storili kaznivo dejanje. Če je osumljenec zagrešil zlasti hudo kaznivo dejanje in/ali prevladuje mnenje, da bi bil nevaren, če bi bil na prostosti, se preiskovalni pripor odredi tako v državi, v kateri ima osumljenec stalno prebivališče kakor tudi v „tujini“ oziroma v drugih državah članicah EU.

---

1 COM(2004) 562 konč.
2 SEC(2004) 1046.
3 Na voljo na http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 str. 6 – str. 8.
5 str. 36 – str. 38.

Zato je nujno izdelati oceno, koliko državljanov EU v preiskovalnem priporu je obtoženih posebej hudih kaznivih dejanj, zaradi česar je zelo malo verjetno, da bi bili v predkazenskem postopku prepeljani v državo, v kateri imajo stalno prebivališče. Glede na pomanjkanje ustreznih statističnih podatkov na tem področju, je bilo odločeno, da med tovrstna huda kazniva dejanja spadajo umor, posilstvo in rop. Na podlagi podatkov iz več držav je bilo ocenjeno, da bi bilo potencialno mogoče uporabiti nalog o privedbi osumljenca v državo njegovega stalnega prebivališča ali druge ukrepe za kar 80 % državljanov EU, ki se trenutno nahajajo v preiskovalnem priporu[6].

To pomeni, da bi se lahko, ob domnevi, da je podlaga za izvajanje dokazov, ki se uporablja za pregon osumljencev (ali uvedbo postopka), podobna v vseh državah članicah, v predkazenskem postopku uporabili drugi nadzorni ukrepi za kar 80 % državljanov EU v preiskovalnem priporu v državi članici, ki ni država njihovega stalnega prebivališča. Iz tega izhaja, da bi se lahko v posameznem letu uporabili alternativni nadzorni ukrepi za kar **8000 EU oseb v preiskovalnem priporu v državi, v kateri ne prebivajo stalno**.

3. Problemi in težave, ki pestijo državljane EU v preiskovalnem priporu

Obstaja nevarnost, da se v predkazenskem postopku osebam, ki nimajo stalnega prebivališča v EU, odvzame prostost pogosteje kot domačim državljanom. To je posledica dejstva, da sodišča menijo, da je begosumnost pri teh osebah večja, ker so premalo družbeno vpete v državi, v kateri so obtožene kaznivega dejanja. K temu mnenju pomembno prispeva pomanjkanje preverljivih informacij, ki so na voljo sodišču, ki izda nalog o preiskovalnem priporu. Sodišče v „tuji“ državi lahko le stežka oceni tveganje. Obstaja tudi možnost težav, povezanih s tolma čenjem in prevajanjem ključnih dokumentov, kakor tudi možnost ksenofobije in kulturnih nesporazumov pri pridobivanju dokazov o osumljencu iz tuje države. Tu je tudi težava, ki izhaja iz dejstva, da se mora sodišče zanašati na pisne dokumente, medtem ko imajo domači dr žavljani možnost, da v svojo prid pokličejo priče, ki lahko podajo ustno izjavo. Pisnih dokumentov ni mogoče izpraševati, zaradi česar jim lahko sodišče pripiše manjšo težo.

Nagnjenja k tovrstnemu ravnanju potrjujejo podatki v tabeli 3.1 (presoje vpliva[7]). Podatki ka žejo, da je delež državljanov EU v preiskovalnem priporu na splošno veliko večji kot njihov delež v skupnem številu zapornikov. V nekaterih državah je razlika med deležem državljanov EU v preiskovalnem priporu in deležem državljanov EU v skupnem številu zapornikov naravnost osupljiva.

Državljani EU v preiskovalnem priporu se soočajo tudi z jezikovnimi težavami in problemi,

---

[6] Ta trditev temelji na podatkih iz leta 2005, ki sta jih predložili Nizozemska in Finska, kjer se je pribli žno 40 % oseb v preiskovalnem priporu soočalo z obtožbami umora, posilstva in ropa. Vendar je podrobnejša analiza pokazala, da je verjetnost obtožitve državljanov iz drugih držav članic EU tovrstnih kaznivih dejanj pol manjša od obtožitve domačih državljanov. 4,4 % oseb v preiskovalnem priporu na Nizozemskem ni imelo stalnega prebivališča v EU, medtem ko je bilo med osebami, ki so bile obtožene umora, posilstva ali ropa samo 3,2 % oseb brez stalnega prebivališča v EU. Na Finskem je bilo 8,5 % vseh oseb v preiskovalnem priporu oseb brez stalnega prebivališča v EU, medtem ko je bilo med osebami, ki so bile obtožene umora, posilstva ali ropa samo 2,2 % oseb brez stalnega prebivališča v EU. Na podlagi teh podatkov je bilo izdelana ocena, da bi bilo samo 20 % oseb v preiskovalnem priporu, ki nimajo stalnega prebivališča v EU, obtoženih zelo hudih kaznivih dejanj, ki bi preprečile možnost izdaje naloga, da se osumljenec prepelje v državo stalnega prebivališča med potekom predkazenskega postopka.

[7] str. 8.

povezanimi z razumevanjem pravnega sistema, ki se razlikuje od njihovega domačega sistema. Sodelovanje v predkazenskem postopku v „tuji“ državi, jezikovne težave in oddaljenost od podpore, ki jim jo ponujajo družina in prijatelji, lahko privede do resnih posledic, kot so denimo težave pri pripravi ustrezne obrambe.

Tovrstni primeri diskriminacije nedvomno ogrožajo skupno območje svobode, varnosti in pravice, enega od ključnih ciljev Evropske unije in njenih držav članic.

Kakor je prikazano v tabeli 3.2 (presoje vpliva[8]), preiskovalni pripor traja v povprečju 5,5 mesecev, čeprav se ta dolžina med državami članicami zelo razlikuje (od 42,5 dni do 365 dni). Te razlike, zlasti pa izjemno dolga povprečna obdobja preiskovalnega pripora v nekaterih dr žavah članicah, dodatno povečujejo diskriminacijo, ki so ji izpostavljeni državljani EU. Poleg tega, da morajo prestajati pripor, ki jim ga v istih okoliščinah v državi, v kateri imajo stalno prebivališče, morda ne bi bilo treba prestajati, se lahko tudi zgodi, da je obdobje pripora daljše od obdobja, ki bi ga morali prestajati v priporu kot osumljenci v državi, v kateri imajo stalno prebivališče. Obstajajo tudi druge razlike v okoliščinah, ki spremljajo preiskovalni pripor, ki kljub temu, da morda ne pomenijo diskriminacije, niso skladne s ciljem evropskega območja svobode in pravice. Te vključujejo vrste kaznivih dejanj, za katera se odredi preiskovalni pripor pred začetkom sojenja, in pogoje pripora.Po mnenju enega od posameznikov, ki so sodelovali v študiji, „…je glavna težava v državah članicah prekomerna uporaba in predolgo trajanje preiskovalnega pripora… zaznati je tudi napačno uporabo tradicionalnih načinov za določanje pogojne izpustitve… drugi razlogi za dolgotrajnost preiskovalnega pripora pa so še zaostanki, birokracija ali premajhna vlaganja…“.

4. Stroški

Veliko ljudi, ki so bili zadržani v preiskovalnem priporu, je bilo na koncu izpuščenih. Tako je bilo denimo v Veliki Britaniji leta 2003 od oseb, ki jim je bila odvzeta prostost vsaj za nekaj časa (tj. ki so bili zadržani v preiskovalnem priporu), na koncu izpuščenih na prostost 22 % mo ških in 19 % žensk. Samo 49 % moškim in 40 % ženskam je bila na koncu izrečena zaporna kazen. To pomeni, da je bila oproščena približno 1 od 5 oseb, zadržanih v preiskovalnem priporu. V tabeli 3.3 (presoje vpliva[9]) so prikazani deleži izrečenih kazni in izpustitev v drugih državah članicah EU, pri čemer so med državami članicami opazna velika razhajanja.

Glede na to, da je bilo predhodno ocenjeno, da obstaja približno 10.000 oseb v preiskovalnem priporu v državah EU, v katerih nimajo stalnega prebivališča, je mogoče pričakovati, da bo na prostost izpuščenih vsaj okrog 20 %, oziroma 2.000 oseb. Finančni stroški, ki jih tem 2000 ljudem povzroči preiskovalni pripor, se gibljejo okrog 22 milijonov EUR (ob predpostavki, da stroški na posameznika znašajo približno 11.000 EUR, in sicer na podlagi izračuna: povprečno trajanje pripora 5,5 mesecev x 2000 EUR).

Poleg tega preiskovalni pripor povzroča stroške tudi javnim organom. V tabeli 3.4 (presoje vpliva[10]) so prikazani podatki za nekatere države članice EU o povprečnih mesečnih in letnih stroških preiskovalnega pripora. Mesečni stroški pridržanja ene osebe v priporu znašajo v povprečju 3000 EUR. Ob upoštevanju, da bi lahko približno 8000 državljanov EU, ki pripor prestajajo v državi, v kateri nimajo stalnega prebivališča, prepeljali v državo njihovega stalnega

[8] str. 10.
[9] str. 11 – 12.
[10] str. 12 – 13.

prebivališča, trenutni stroški njihovega zadržanja v priporu pred začetkom sojenja znašajo okrog 132 milijonov EUR (8000 oseb x 3000 EUR mesečnih stroškov x 5,5 meseca povpre čnega trajanja preiskovalnega pripora).

V nasprotju s tem so alternativni ukrepi znatno bolj stroškovno učinkoviti v primerjavi s preiskovalnim priporom.

5. Ocena prednostne opcije

V skladu z obrazložitvenim memorandumom je prednostna opcija „nov zakonodajni instrument za vzajemno priznavanje nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku z vključitvijo posebnega mehanizma za vrnitev osumljenca oziroma za privedbo osumljenca v državo stalnega prebivališča za čas predkazenskega postopka“.

5.1. Ocena prednostne opcije

Tej opciji, pri čemer je vzajemno priznavanje podprto z mehanizmom izvrševanja, katerega namen je zmanjšati tveganje pobega osumljenca, lahko pripišemo naslednje prednosti:

– *zagotavljanje posameznikovih pravic in enak dostop do poštenega sojenja*. Ta opcija bi zagotovila, da državljani EU, ki nimajo stalnega prebivališča v državi, v kateri poteka predkazenski postopek, niso diskriminirani ali obravnavani drugače, kakor bi bili v državi svojega stalnega prebivališča.

– *Zmanjšanje fiktivnih stroškov, ki jih povzroči nepravičnost*. V sedanjih razmerah je v preiskovalnem priporu letno zadržanih v povprečju 5,5 mesecev kar 10.000 dr žavljanov EU v državi, v kateri nimajo stalnega prebivališča. Z uporabo te opcije bi se lahko znatno število teh oseb izognilo dolgotrajnemu priporu, katerega stroški so znatni, predvsem v obliki izgubljenega dohodka, in sicer na območju, na katerem bi veljalo vzajemno priznanje čezmejnih alternativnih nadzornih ukrepov.

– *Zmanjšanje tveganja pobega*. Če bo vzajemno priznavanje alternativnih nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku podprto z mehanizmom izvrševanja, se bo zmanj šalo tudi tveganje pobega osumljenca. Takega tveganja seveda ni mogoče povsem izni čiti, bi ga pa mehanizem izvrševanja vsekakor zmanjšal.

– *Zmanjšanje stroškov pripora*. Zadevna opcija bo zelo verjetno povečala uporabo nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku v zvezi z državljani EU, ki so stranke v predkazenskem postopku v državi, kjer nimajo stalnega prebivališča. Zaradi vsega tega je mogoče pričakovati precejšnje zmanjšanje stroškov pripora (ki je tudi pomemben razlog za prenatrpanost zaporov).

– *Vpliv na pravosodno in policijsko sodelovanje*. Pri uporabi te opcije je moč pri čakovati precejšnje sodelovanje pravosodnih organov pri vzpostavljanju nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku. Policijsko sodelovanje bi lahko bilo celo obse žnejše, saj lahko pričakujemo, da bodo policijski organi odigrali pomembno vlogo pri uveljavljanju nadzornih ukrepov (*npr*. javljanje policijskim organom) in zagotavljanju izvrševanja ukrepov, če se osumljenec ne pojavi na obravnavi.

5.2. Stroški, povezani s prednostno opcijo

Eden od pomislekov pri ocenjevanju stroškovne učinkovitosti alternativ preiskovalnemu priporu so stroški zagotovitve, da se državljani EU, poslani nazaj v državo svojega stalnega prebivališča, pojavijo na sodni obravnavi. Trenutno je precejšen delež državljanov EU pridr žanih v preiskovalnem priporu v državah, v katerih so obtoženi kaznivega dejanja, prav zaradi tveganja, da se ne bodo pojavili na sodni obravnavi.

Če bo uveden instrument vzajemnega priznavanja nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku, pri čemer bodo osumljenci na podlagi alternativnih nadzornih ukrepov poslani nazaj v državo svojega stalnega prebivališča, je mogoče pričakovati, da bodo nekatere od teh oseb pobegnile in se ne bodo pojavile na sodni obravnavi. V takih primerih bo mehanizem za izvr ševanje sredstvo, s katerim bo zagotovljeno, da se te osebe priprejo v državi stalnega prebivališ ča in varno privedejo nazaj v državo sojenja. Stroški tovrstnega izvrševanja bi bili naslednji:

– Plačilo policijskega osebja, ki bo spremljalo osumljenca – predvidoma 3 spremljevalci za obdobje 2 dni.

– Stroški letalskih vozovnic za policijsko osebje (povprečno 600 EUR).

– Stroški hotelske namestitve za policijsko osebje (povprečno 100 EUR).

Lahko torej sklepamo, da bodo stroški policijskih organov, ki bodo zagotavljali prisotnost osumljenca na sodni obravnavi, znatni, pokriti pa jih bodo morali policijski organi v državi, v kateri ima osumljenec stalno prebivališče.

Pri ocenjevanju stroškov, povezanih s prednostno opcijo, pa bi bilo treba upoštevati tudi uporabo tehnologije v predkazenskem postopku. Zlasti je treba premisliti o uporabi videkonferenčnih zmogljivosti v predkazenskem postopku. Ta zamisel je že dobila podporo v Evropski konvenciji o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah, ki določa videkonferenčno sodno obravnavo za izvajanje dokazov, kadar tovrstna obravnava ne krši temeljnih pravnih načel. V nedavnem poročilu, v katerem je analizirana sodna praksa izvajanja dokazov v kazenskih postopkih v EU, je bilo ugotovljeno, da je večina držav članic ustrezno opremljenih za izvajanje postopka dokazovanja z videokonferenčnimi zmogljivostmi[11]. Poleg tega je manjše število dr žav članic že izjavilo, da premišljuje o uvedbi postopkov izvajanja dokazov z videokonferen čnimi zmogljivostmi, oziroma da preizkuša delovanje teh postopkov. Ena od ugotovitev v študiji je bila tudi ta, da je videokonferenčno izvajanje dokazov dovoljeno v določenih okoliš činah, kot denimo v primerih, ko se priča nahaja v tujini.

Uporaba videokonferenčnih zmogljivosti v predkazenskem postopku, ko se osumljencu odredijo alternativni nadzorni ukrepi v predkazenskem postopku, bi lahko zmanjšala stroške v nekaterih okoliščinah:

– Če je osumljenec prekršil pogoje alternativnih nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku, bodo organi v državi, v kateri poteka sodna obravnava, odločili o sankcijah za tako kršitev. Če bi se videokonferenčne zmogljivosti uporabile v državi stalnega prebivališča, bi to zmanjšalo stroške potovanja osumljenca v državo, v kateri poteka sodna obravnava, v državi stalnega prebivališča pa stroške morebitnih spremljevalcev.

– V nekaterih državah se od osumljenca zahteva, da se v predkazenskem postopku

[11] *„The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union", The Law Society of England and Wales, Summary Report,* oktober 2004.

redno javlja policijskim organom ali organom pregona na več točkah. Če se tak osumljenec prepelje v državo njegovega stalnega prebivališča in se mu odredijo alternativni nadzorni ukrepi v predkazenskem postopku, se bo od njega zahtevalo, da odpotuje v državo, kjer poteka obravnava, da se pojavi na predkazenski sodni obravnavi. Če pa bi se v takih primerih uporabile videokonferenčne zmogljivosti, bi to izničilo stroške potovanja osumljenca v državo, kjer poteka obravnava.

Uporaba videokonferenčnih zmogljivosti bi torej maksimalno povečala verjetnost zmanjšanja stroškov z uporabo prednostne opcije.

5.3. Sorazmernost in evropska dodana vrednost

Dodano vrednost EU, ki jo prinaša vzajemno priznavanje nadzornih ukrepov v predkazenskem postopku, je mogoče ugotoviti na naslednjih področjih.

Ta opcija bi rešila probleme, ki izhajajo iz sedanjih razmer na področju preiskovalnega pripora pred začetkom sojenja, saj je jasno, da ukrepi držav članic kot taki niso bili zadostni, in da je potrebno ukrepanje na ravni EU. Delež državljanov EU v preiskovalnem priporu je veliko večji od deleža državljanov EU v skupnem številu zapornikov. Poleg tega je verjetnost, da bodo dr žavljani EU, ki so stranke v predkazenskih postopkih v državi, v kateri nimajo stalnega prebivališča, obtoženi hudih kaznivih dejanj (kot so umor, posilstvo ali rop), manjša kot verjetnost, da bodo tovrstnih kaznivih dejanj obtoženi domači državljani. Kljub temu jih zadevni organi zadržujejo v preiskovalnem priporu nesorazmerno pogosto in dolgo ter za dejanja, za katera bi bili domačim državljanom namesto preiskovalnega pripora odrejeni alternativni ukrepi. Vzajemno priznavanje nadzornih ukrepov v predkazenskih postopkih med državami članicami EU bi prav gotovo preprečilo tovrstno diskriminacijo državljanov EU v predkazenskih postopkih v državi, v kateri nimajo stalnega prebivališča, in zagotovilo pravično sojenje onkraj državnih meja. V nasprotnem primeru lahko pričakujemo nadaljevanje sedanjih razmer, kjer osnovna načela kazenskopravnih sistemov v državah članicah EU povzročajo diskriminacijo državljanov EU, kadar so stranke v predkazenskih postopkih v državi, v kateri nimajo stalnega prebivališča.