EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

21. 6. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o uznávání podmíněných trestů, alternativních sankcí a podmíněných odsouzení a o dohledu nad nimi

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Maria da Assunção Esteves

Úvod

Ačkoli byl Maastrichtskou smlouvou do právního rámce EU zaveden „třetí pilíř“, který Evropské unii výslovně svěřil pravomoci k přijetí právních předpisů v některých oblastech trestního práva, zůstala opatření EU týkající se trestního práva od počátku do poloviny devadesátých let dvacátého století omezená. Tehdy byla na zasedání Evropské rady v Cardiffu uznána „potřeba zlepšit schopnost vnitrostátních právních systémů fungovat společně“. Byla zavedena zásada vzájemného uznávání. Od té doby EU přijala řadu rámcových rozhodnutí o uznávání a výkonu cizích rozsudků [1] nebo o jejich přijetí v současnosti diskutuje.

Nicméně otázka přeshraniční probační pomoci nebyla na úrovni EU dostatečně řešena. V sou časnosti neexistuje žádné opatření EU, které by upravovalo dohled nad podmínečnými opat řeními nebo alternativními sankcemi uloženými příslušnými orgány jiných členských států. To znamená, že mezi dříve přijatými nebo v současnosti projednávanými rámcovými rozhodnutími chybí právní úprava. Jediným mezinárodním nástrojem, kterým se tato otázka upravuje, je Úmluva Rady Evropy o dohledu nad podmíněně odsouzenými nebo podmíněně propuštěnými osobami. Tato úmluva byla ratifikována pouze 12 členskými státy[2].

Ve společném evropském prostoru práva bez vnitřních hranic je nezbytné zajistit užší spolupráci v řízeních o výkonu alternativních sankcí k trestu odnětí svobody.

Tento názor vedl Německo a Francii k předložení podnětu k přijetí rámcového rozhodnutí Rady o uznávání podmíněných trestů, alternativních sankcí a podmíněných odsouzení a o dohledu nad nimi. Účelem tohoto návrhu je umožnit odsouzeným osobám, kterým byl uložen podmíněný trest nebo alternativní sankce, aby se mohly navrátit z vydávajícího státu do státu svého obvyklého pobytu, aniž by to mělo jakýkoli negativní dopad na uložené podmínečné opatření. Cílem je zajistit resocializaci odsouzených osob, ale i ochranu společnosti a obětí. Spolupráce mezi členskými státy na této úrovni přispívá k úspěšnějšímu prosazování úcty k trestněprávním opatřením v členských státech Evropské unie a k bezpečnějšímu a spravedliv ějšímu evropskému příkazu.

---

[1] Nejdůležitějšími dokumenty, které se vztahují k příslušné německé a francouzské iniciativě, jsou tyto:
1) Rámcové rozhodnutí o provádění zásady vzájemného uznávání rozsudků ve věcech trestních, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii (2005/0805(CNS)). EP přijal své usnesení dne 14. června 2006 (zpravodaj I. Varvitsiotis). Rozhovory v Radě byly ukončeny, dokument byl zaslán k překladu.
2) Rámcové rozhodnutí o zohlednění odsuzujícího rozhodnutí mezi členskými státy Evropské unie při novém trestním řízení (2005/0018(CNS)). EP přijal své usnesení dne 27. září 2006 (zpravodaj P. Demetriou). Rozhodnutí je stale předmětem jednání v Radě.
3) Rámcové rozhodnutí o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy (2005/0267(CNS)). EP přijme své usnesení na druhém červnovém plenárním zasedání (zpravodaj A. Díaz de Mera). Rada má v úmyslu přijmout své politické rozhodnutí na červnovém setkání Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci.
4) Rámcové rozhodnutí o evropském příkazu k výkonu dohledu v přípravném řízení mezi členskými státy Evropské unie (2006/0158(CNS)). EP má v úmyslu přijmout své stanovisko v listopadu (zpravodaj I. Varvitsiotis). Jednání v Radě neprobíhají příliš aktivně.

[2] AT, BE, CZ, EE, FR, IT, LU, NL, SE, SI, SK, PT.

Je rovněž důležité zdůraznit, že právní kultura alternativních trestních sankcí, která má být zavedena, vyžaduje splnění skutečných podmínek. Je známo, že soudní praxe dosud zcela nep řijala význam alternativních sankcí, což je způsobeno také tím, že politické síly neinvestovaly do nezbytných prostředků pro jejich výkon.

Obsah návrhu

Ustanovení návrhu usnadňují ukládání a vynucování podmíněných trestů nebo alternativních opatření osobám, které nemají v příslušném státě pobyt, tím, že zavádějí povinnost členských států uznat odsouzení a dohlížet nad podmínečnými opatřeními a alternativními sankcemi ulo ženými jiným členským státem.

Návrh obsahuje řadu definic, které se snaží zohlednit zvláštnosti jednotlivých členských států. Kromě toho návrh obsahuje seznam podmínečných opatření a alternativních sankcí, nad nimiž by byly povinny zajišťovat dohled všechny členské státy. Cílem vložení takového seznamu do návrhu je zachovat funkčnost spolupráce v rámci probační pomoci i přes podstatné rozdíly v systémech členských států. Členské státy by měly sdělit, nad kterými opatřeními jsou p řipraveny dohlížet, a měly by upřesnit, že jsou připraveny dohlížet nad jinými povinnostmi a pokyny, které v tomto seznamu uvedeny nejsou. Účelem sdělení není omezit druhy opatření, která by vnitrostátní soudní orgány mohly ukládat, ale pouze upřesnit opatření, nad kterými mů že být dohled převeden na vykonávající státy.

Aby bylo převzetí opatření vykonávajícím státem usnadněno, upravuje návrh možnost podmíne čná opatření či alternativní sankce přizpůsobit. Faktorem, který je v tomto smyslu určující, je neslučitelnost opatření vykonávajícího státu a vydávajícího státu. Přizpůsobené opatření nebo sankce musí v nejvyšší možné míře odpovídat opatření nebo sankci uložené ve vydávajícím stát ě a nesmí být přísnější. K zajištění co nejvyšší možné účinnosti uložených opatření a k zamezení nesprávnému výkladu původního rozsudku návrh stanoví povinné konzultace mezi justičními orgány. Nebude-li možné dospět k žádné dohodě o přizpůsobení opatření, bude mít vykonávající stát možnost odmítnout uznání a dohled.

Stejně jako ostatní právní nástroje týkající se vzájemného uznávání návrh upouští od ověřování oboustranné trestnosti u trestných činů uvedených v seznamu 32 kategorií trestných činů stanovených v rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu.

Pokud jde o právo rozhodné pro dohled, návrh jasně stanoví obecnou zásadu, že se použije právo vykonávajícího státu. Veškeré pravomoci jsou plně přeneseny z vydávajícího státu na vykonávající stát. Toto řešení bylo vybráno z toho důvodu, aby se předešlo složitosti právní úpravy, k níž by vedlo rozdělení pravomocí mezi vydávající a vykonávající orgány. Pouze v p řípadě podmíněného odsouzení si vydávající stát může vyhradit pravomoc vydávat všechna dal ší rozhodnutí, a jeho právo tedy zůstane použitelné. Kromě toho může vykonávající stát v jednotlivých případech odmítnout převzetí odpovědnosti za vydání dalších rozhodnutí, čímž by byla zachována příslušnost vydávajícího státu. Takové rozhodnutí by však neovlivnilo povinnost vykonávajícího státu uznat rozsudek a dohlížet nad podmínečnými opatřeními a alternativními sankcemi, které byly tímto rozsudkem uloženy.

Otázky k diskusi

1. Dodržování základních práv a úprava povinnosti dodržovat je

Bod odůvodnění 5 návrhu stanoví povinnost ctít základní práva a zásady uznané v článku 6 Smlouvy o EU. Dodržování základních práv je samozřejmě vyžadováno i v případě, že jde o osoby, které již byly odsouzeny v soudním řízení. Obecná záruka lidské důstojnosti a s ní souvisejících práv je vždy povinná i v rámci výkonu trestních sankcí. Bod odůvodnění 5 by měl omezen pouze na první větu. Nicméně tento bod odůvodnění ukládá příslušným orgánům zákaz uznat a/nebo dohlížet nad všemi opatřeními, která by byla uložena jako trest na základě diskriminačních kritérií. Toto tvrzení je sporné – vyvolává otázky, pokud jde o důvěru v soudce členských států a jejich schopnost dodržovat základní práva v rámci posuzování a rozhodování o trestu. Evropský zatýkací rozkaz nemůže vést k pochybnostem ohledně základních pilířů právního státu; úsilí o rovnost nemůže vést k nedostatku důvěry v soudce. V demokratické společnosti existuje presumpce správnosti soudních rozsudků, kterou lze napadnout pouze v rámci systému odvolání. V tomto ohledu zpravodajka zastává stanovisko, že je třeba přezkoumat, zda by bylo možné vypustit poslední větu bodu odůvodnění 5.

2. Místo pobytu

Hlavním cílem je umožnit osobám, které byly odsouzeny v jiném členském státě, návrat do státu svého obvyklého pobytu, aby se usnadnilo společenské znovuzačlenění i ochrana společnosti a obětí. Rámcové rozhodnutí se na několika místech odvolává na osobu, jejíž „*zákonné i obvyklé místo pobytu […] se nachází v jiném členském státě*“.

Z této věty není zřejmé, zda návrh hovoří o zákonném/zapsaném pobytu nebo obvyklém/běžném pobytu. Z výkladu této věty se zdá, že nejpravděpodobnějším úmyslem bylo spojit obě kritéria – jak zákonné, tak obvyklé místo pobytu. Tento pojem je nezbytné vymezit.

Jelikož je hlavním cílem návrhu znovuzačlenit pachatele do společnosti, je třeba, aby mezi ním a zemí existovalo skutečné spojení. Neexistuje tedy žádný důvod posílat osobu zpět do země, s níž má pouze zákonné (formální) spojení.

3. Zahájení řízení

Není zřejmé, jaký druh „podnětu“ má vést k zahájení řízení o uznání alternativních sankcí a opatření a dohledu nad nimi: Má to být žádost odsouzené osoby? Automatické rozhodnutí soudce? Rozhodnutí soudce odůvodněné v každém jednotlivém případu? Z toho vyplývá potřeba vyjasnit čl. 5 odst. 1: Jde o závaznou normu pro vydávající stát, či nikoli? Jedná se o povinnost nebo o oprávnění vydávajícího státu? Jakým způsobem upravuje případné právo odsouzeného na právní slyšení?

4. Podmíněné odsouzení a podmíněný trest

Podmíněné odsouzení
Je třeba věnovat zvláštní pozornost definici podmíněného odsouzení. Řada členských států

takové opatření ve svém právním řádu nemá[3], což by mohlo vést k pozdějším problémům při uznávání a výkonu dohledu nad podmíněným odsouzením uloženým jiným členským státem. (viz bod 5.2.)

Podmíněný trest
Definice „podmíněného trestu“ v rámcovém rozhodnutí spojuje dvě odlišné situace – zaprvé situaci, kdy je trest přerušen poté, co byl vykonán, a zadruhé situaci, kdy je podmíněné propuštění povoleno poté, co byla vykonána část trestu odnětí svobody.

Jelikož se jedná o dva různé nástroje, měly by existovat dvě oddělené definice každého z nich. Kromě toho v některých státech mohou existovat rozdílné orgány příslušné k rozhodování o podmíněném trestu (obvykle je to soudce rozhodující spor, který rozhodne o podmíněném trestu v okamžiku, kdy vydává rozsudek) nebo o podmíněném propuštění (k rozhodnutí o propuštění osoby před vykonáním jejího trestu odnětí svobody může být příslušný také správní orgán). (viz bod 7)

Všechny tyto koncepční problémy představují obtížný úkol v rámci naší odpovědnosti za postupné sbližování trestního práva v členských státech EU (viz bod 10).

5. Rozdělení pravomocí mezi vydávajícími a vykonávajícími členskými státy

Návrh jasně stanoví obecnou zásadu, že na dohled se použije právo vykonávajícího státu. Ve škeré pravomoci jsou plně přeneseny z vydávajícího státu na vykonávající stát. Toto rozdělení pravomocí by však mělo být pečlivě přezkoumáno.

5.1. Přizpůsobení podmínečných opatření a alternativních sankcí

Aby se převzetí opatření vykonávajícím státem usnadnilo, upravuje návrh možnost podmínečná opatření či alternativní sankce přizpůsobit. Faktorem, který je v tomto smyslu určující, je neslu čitelnost opatření, pokud jde o jejich povahu nebo délku (článek 7). Podle názoru zpravodajky lze však neslučitelnost opatření nebo sankcí posuzovat pouze s ohledem na jejich délku, a nikoli na jejich povahu. Poslední zmíněná možnost by dávala smysl pouze tehdy, pokud by neexistovaly čl. 5 odst. 1 a 2. Tento článek vymezuje (odstavec 1) nebo stanoví budoucí vymezení (odstavec 2) opatření nebo sankcí, které je vykonávající stát povinen (odstavec 1) uznávat a na něž je povinen dohlížet nebo jejichž uznávání a dohled nad nimi je povinen vykonávat na základě povinnosti, k níž se sám zavázal (odstavec 2). Kromě toho čl. 7 odst. 3 bude mít skutečný smysl pouze tehdy, pokud bude zvoleno toto řešení spočívající v tom, že opatření a sankce nebudou přizpůsobovány vzhledem k jejich povaze. V praxi by bylo by velmi obtížné posoudit přísnost přizpůsobených opatření nebo sankcí, které mají odlišnou povahu.
Pojem „přizpůsobení“ je tedy třeba objasnit: Jaký je jeho skutečný význam v rámcovém rozhodnutí? Přizpůsobení povahy opatření nebo sankce by znamenalo změnu trestního práva v konkrétním případě, což by porušovalo zásadu poctivého a spravedlivého řízení.

5.2. Porušení opatření a pravomoc k dalším rozhodnutím

[3] IRL, PT, LV, ESP, SL, SK, FI, SW.

Otázka porušení opatření a nezbytných dalších rozhodnutí je obzvlášť problematická, pokud jde o podmíněná odsouzení a podmíněné tresty. Porušení podmíněného odsouzení zakládá povinnost soudce opět rozhodnout, což znamená uložit pachateli s konečnou platností trest. Porušení podmíněného trestu, které vede k odvolání odkladu jeho výkonu, a tedy k výkonu trestu odnětí svobody, znamená změnu v povaze sankčního opatření, jež v důsledku toho automaticky nespadá do působnosti rámcového rozhodnutí. To vyžaduje vysvětlení dvou otázek: 1) Který orgán je v těchto případech příslušný k přijímání dalších rozhodnutí? 2) Pokud je k uložení trestu v případě porušení podmíněného odsouzení příslušný vykonávající stát, pak by se mělo na trest, stejně jako na všechny jeho další důsledky vztahovat právo vydávajícího státu. Toto řešení respektuje zásadu soudržnosti rozhodného právního systému a v tomto smyslu je v určitém směru odvozeno ze zásady legality.

5.3. Právní slyšení podle článků 14 a 15

Články 14 a 15 stanoví povinnosti vykonávajících a vydávajících členských států ve vztahu ke v šem dalším rozhodnutím. V situacích, kdy je vydávající členský stát příslušný k dalšímu rozhodování, které zahrnuje stanovení trestu v případě podmíněného odsouzení nebo rozhodnutí o odvolání odkladu výkonu trestu, se odsouzené osobě poskytne právní slyšení. Nicméně v situacích, v nichž je k těmto dalším rozhodnutím příslušný vykonávající členský stát, není stanoveno žádné právní slyšení odsouzeného. Zpravodajka se domnívá, že obě situace by měly být upraveny obdobně: právní slyšení by mělo být poskytnuto jak na základě rámcového rozhodnutí, tak na základě vnitrostátních právních systémů.

6. Další rozhodnutí

Článek 12 vypočítává řadu dalších rozhodnutí, která se vztahují k podmíněnému trestu, alternativním sankcím nebo podmíněnému odsouzení. Výraz „jako je“, který tomuto výčtu p ředchází, může vést k domnění, že jde pouze o demonstrativní výčet. Mělo by však být zdůrazn ěno, že seznam dalších rozhodnutí musí být uzavřený. Pouze tímto způsobem lze dodržet p řísnou zásadu zákonnosti v trestním právu.

7. Definice příslušných orgánů

Článek 4 stanoví povinnost členských států uvědomit Generální sekretariát Rady o tom, který „justiční orgán nebo které justiční orgány“ jsou podle jeho vnitrostátních právních předpisů p říslušné jednat v rámci tohoto rámcového rozhodnutí. Je chvályhodné, že rámcové rozhodnutí vychází ze základní zásady, podle níž je ke konečnému rozhodnutí o uznání a dohledu na výkonem trestu, jakož i k rozhodnutí o změně jeho výkonu, příslušný soudce. V některých členských státech totiž nepřijímají všechny akty nezbytné k provedení rámcového rozhodnutí soudní orgány.

8. Dodržování rámcového rozhodnutí členskými státy

Článek 10 odst. 1 stanoví, že vykonávající stát rozhodne do deseti dnů, zda uzná rozsudek a p řevezme odpovědnost za dohled nad opatřeními a sankcemi. Odstavec 2 stanoví povinnost vykonávajícího státu informovat vydávající stát, pokud není možné, aby „v konkrétním případě “ dodržel lhůtu stanovenou v odstavci 1. Zpravodajka je toho názoru, že výraz „v konkrétním

případě“ by měl být nahrazen výrazem „ve výjimečném případě“. Pouze výjimečný případ totiž může vykonávající stát zbavit povinnosti dodržet zákonnou lhůtu.

9. Právní pojmy

V celém rámcovém rozhodnutí je třeba sjednotit používané právní pojmy. Například odkaz v čl. 1 odst. 1 na „všechna další rozhodnutí související s výkonem tohoto rozsudku“ a odkaz v článku 15 na „všechna další rozhodnutí“ by měly být nahrazeny výrazem „všechna další rozhodnutí“, který je uveden v nadpisu článku 12. To je pouze jeden z mnoha případů použití rozdílných pojmů, které je třeba vyřešit v průběhu vyjednávání.

10. Závěrečné úvahy: Rámcové podmínky pro účinnost spolupráce v trestních věcech

Vytváření společného evropského prostoru práva zaznamenalo v posledních letech výrazný rozvoj. Vzájemné uznávání konečných rozhodnutí, koordinace řízení, posílení vzájemné dův ěry, jakož i posílení mechanismů jako Eurojust byly důležitými prostředky, díky nimž mohla Evropská unie tento cíl dosáhnout.

Evropské orgány však nesmí zapomenout na hlavní podmínku nezbytnou v rámci tohoto úsilí o spolupráci: potřebu postupného sbližování hmotného trestního práva členských států. To je rámcovou podmínkou pro úspěch prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Toto rámcové rozhodnutí by nemuselo řešit žádné procesní problémy, kdyby existoval ve v šech členských státech jednotný rámec pro alternativní sankce. Problémy spojené s byrokracií, přemíra konzultací, ale i nejednotnost terminologie nabývají v prostoru 27 rozdílných právních systémů znepokojujících rozměrů.