KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 29.8.2006
SEK(2006) 1080

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Příloha

návrhu rámcového rozhodnutí Rady.

o evropském příkazu k výkonu dohledu během přípravného řízení mezi členskými státy Evropské unie

{KOM(2006) 468 v konečném znění }

SOUHRNNÝ PŘEHLED POSOUZENÍ DOPADŮ

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRNNÝ PŘEHLED POSOUZENÍ DOPADŮ

SHRNUTÍ

1. Úvod

Možnost návrhu rámcového rozhodnutí o vzájemném uznávání opatření dohledu v přípravném řízení se již několik let nachází na programu jednání Komise. Možnost vydat rámcové rozhodnutí v této oblasti byla probírána na třech schůzkách odborníků (2003, 2004 a 2005) i v různých diskusních dokumentech, z nichž nejvýznamnější byla zelená kniha[1] a zde připojený pracovní dokument útvarů Komise.[2] Komise k tomuto tématu obdržela rovněž velké množství reakcí a komentářů z členských států a z okruhu občanské společnosti .[3]

V procesu konzultací vyšlo najevo, že existující statistiky o počtu osob, jichž se tato problematika dotýká, nepostačují k získání úplných informací pro účely jakéhokoliv návrhu v této oblasti. K získání dalších statistických údajů potřebných pro zvážení otázky, zda rámcové rozhodnutí přinese užitek, se Komise rozhodla využít služeb vnějšího subjektu. Vnější subjekt jí poskytl metodické pomůcky, které jsou v souladu s pokyny Komise a příručkou pro posouzení dopadů. Vypracoval integrovanou studii o posouzení přímých i nepřímých dopadů nejrůznějších variant politik, které jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu („studie o posouzení dopadů“)[4].

2. Počet osob vzatých do vyšetřovací vazby v zemi, kde nemají své obvyklé bydliště, jichž se dotkne nový nástroj

Odhaduje se, že v každém kalendářním je vzato do vyšetřovací vazby téměř 10 000 občanů EU v členských státech EU, v nichž nemají své obvyklé bydliště. K libovolnému okamžiku se nachází přibližně 4 500 občanů EU ve vyšetřovací vazbě v zemích EU, které nejsou zemí jejich obvyklého pobytu.

Tato informace se zakládá na rozboru současných statistik trestního soudnictví a informací získaných přímo od orgánů členských států během zpracovávání této studie. Kompletní informace a předpoklady, jež tvoří základ tohoto odhadu počtu občanů EU, kteří se nacházejí ve vyšetřovací vazbě, jsou podány v příloze 1 posouzení dopadů.[5]

Někteří z 10 000 občanů EU vzatých ročně do vazby by byli umístěni ve vazbě i v případě, kdyby měli trvalý pobyt v zemi, kde proti nim vzniklo podezření ze spáchání trestného činu. Jedná-li se o zvlášť závažný trestný čin a/nebo je podezřelý považován za nebezpečného, pokud by se nacházel na svobodě, zpravidla bude vzat do vazby jak v zemi svého obvyklého pobytu, tak i v „zahraničí“, tzn. v jiném členském státě EU.

---

1 KOM(2004) 562 v konečném znění.

2 SEK(2004) 1046.

3 K dispozici na internetové stránce: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/

4 s.6 – s. 8.

5 s. 36 – s. 38.

Je proto třeba pořídit odhad, kolik občanů EU, kteří jsou vzati do vyšetřovací vazby, je obvin ěno ze spáchání velmi závažných trestných činů, takže není pravděpodobné, že by mohli být v průběhu přípravného řízení předáni do státu jejich obvyklého pobytu. Jelikož v této oblasti nejsou vedeny statistiky, byly za velmi závažné trestné činy považovány trestné činy vraždy, znásilnění a loupeže. Na základě údajů z několika zemí bylo odhadnuto, že až 80 % občanů EU, kteří se v současné době nacházejí ve vyšetřovací vazbě, by mohlo být v průběhu p řípravného řízení předáno do státu jejich obvyklého pobytu a namísto vyšetřovací vazby by v jejich případě bylo možno uplatnit alternativní opatření.[6]

Za předpokladu, že skutkový základ opravňující zahájení trestního stíhání podezřelých (nebo zahájení řízení) je obdobný ve všech členských státech, by bylo možno v případě až 80 % ob čanů EU nacházejících se ve vyšetřovací vazbě v členském státě, který není státem jejich obvyklého pobytu, uplatnit namísto vyšetřovací vazby alternativní opatření. To by nazna čovalo, že by v průběhu roku mohlo být až **8 000 osob, které se nacházejí ve vyšetřovací vazbě v jiném státě než ve státě jejich obvyklého pobytu** podrobeno alternativnímu opat ření nahrazujícímu vyšetřovací vazbu.

3. Otázky a problémy spojené s vyšetřovací vazbou občanů EU

Existuje nebezpečí, že občané EU vzatí do vazby v jiném členském státě, než je stát jejich obvyklého pobytu, budou ve vazbě ponecháni častěji, než osoby vzaté do vazby v členském státě jejich obvyklého pobytu. Důvodem je, že u nich dle názoru soudů existuje větší riziko út ěku v důsledku jejich slabších sociálních svazků v zemi, kde byli obviněni ze spáchání trestného činu. Důležitým faktorem, který přispívá k uvedenému dojmu, může být i to, že soud, který na řídil vzetí do vazby, nemá k dispozici dostatek ověřitelných informací. Při hodnocení rizik není „cizozemský“ soud ve stejně výhodné pozici jako soud země obvyklého pobytu podezřelého. Dále se mohou vyskytnout problémy s vyhodnocením a překladem klíčových dokumentů a při opatřování důkazů ze zahraničí existuje riziko interference xenofobie a zkreslení v důsledku rozdílů mezi různými kulturami. Problémem je i to, že je soud v případě těchto osob odkázán na listinné důkazy, zatímco občané jeho státu mohou dát ve svůj prospěch vyslechnout svědky. Nelze-li listinné důkazy takto zpochybnit, může jim soud přisuzovat menší váhu.

Teze o výskytu uvedené tendence je podpořena údaji obsaženými v tabulce 3.1 (posouzení dopadů[7]). Tyto údaje ukazují, že procentní poměr občanů [ostatních členských států] EU ve vy šetřovací vazbě je obecně daleko vyšší než jejich procentní zastoupení ve vězeňské populaci jako celku. V některých zemích je rozdíl mezi poměrem občanů EU ve vyšetřovací vazbě a ob

---

[6] Toto zjištění se zakládá na údajích z roku 2005 získaných z Nizozemska a Finska, kde bylo zhruba 40 % osob, které se v přípravném řízení nacházely ve vazbě, obviněno ze spáchání vraždy, znásilnění nebo loupeže. Při bližším zkoumání se však ukázalo, že pravděpodobnost, že budou občané EU s obvyklým pobytem v jiném členském státě obviněni z těchto členských států, je poloviční než u vlastních občanů státu, kde bylo těmto osobám sděleno obvinění. V Nizozemsku činil poměr osob s obvyklým pobytem v jiném členském státě 4 % osob držených ve vazbě v průběhu přípravného řízení, ale jen 3,2 % osob obviněných z vraždy, znásilnění nebo loupeže. V Finsku činil obdobně pom ěr osob s obvyklým pobytem v jiném členském státě 8,5 % všech osob držených ve vazbě v průběhu p řípravného řízení, ale pouze 2,2 % osob obviněných ze spáchání vraždy, znásilnění nebo loupeže. Odhaduje se tudíž, že pouze 20 % osob s obvyklým pobytem v jiném členském státě držených ve vazbě v průběhu přípravného řízení může být obviněno ze spáchání velmi závažných trestných činů, což by s největší pravděpodobností vyloučilo možnost, aby byl v jejich případě vydán příkaz k předání do státu obvyklého pobytu v průběhu přípravného řízení.

[7] s. 8.

čanů EU v celkové vězeňské populaci velmi nápadný.

Občané EU umístění ve vyšetřovací vazbě se musí vyrovnávat i s jazykovými problémy a problémy s porozuměním cizímu právnímu systému. V přípravném řízení v „cizině“ mají jazykové problémy společně se vzdáleností podpůrných sítí rodiny a přátel vážné důsledky projevující se například v obtížích při vypracovávání účinné obhajoby.

Takovéto případy diskriminace představují nepochybnou hrozbu pro společný prostor svobody, bezpečnosti a práva, jeden z hlavních cílů Evropské unie a jejích členských států.

Jak je uvedeno v tabulce 3.2 (posouzení dopadů[8]), činí průměrná délka vyšetřovací vazby 5,5 měsíce, nicméně jsou zde velké rozdíly mezi jednotlivými členskými státy (od 42,5 dne do 365 dnů). Tyto rozdíly a zejména velmi dlouhé průměrné délky vazby v některých členských státech zvyšují pravděpodobnost diskriminace, jíž mohou být vystaveni občané jiných členských států EU. Nejenže jsou drženi ve vazbě za podmínek, které neexistují v zemi jejich obvyklého pohybu, ale trvání vazby může být delší než doba držení podezřelého ve vazbě v zemi jeho trvalého pobytu. Existují rovněž další variace okolností týkajících se vyšetřovací vazby které, t řebaže nepředstavují diskriminaci, nejsou v souladu s cílem evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zahrnují druhy trestných činů, pro které je za příslušných podmínek na řizováno vzetí podezřelých do vyšetřovací vazby.

Podle jedné z osob, s níž byl v průběhu studie pořízen pohovor, „…je základním problémem v členských státech nadměrné užívání a délka vyšetřovací vazby… nesprávné uplatnění tradičních podmínek pro podmínečné propuštění… a dalšími důvody pro nadměrné trvání vazby jsou pr ůtahy při vyřizování případů, byrokracie a nedostatečné investice do příslušné oblasti…“.

4. Náklady

Řada osob držených ve vyšetřovací vazbě je nakonec zproštěna obžaloby nebo je rozhodnuto o zastavení trestního stíhání, jež proti nim bylo vedeno. Například ve Spojeném království bylo v roce 2003 z celkového počtu osob, které strávily přinejmenším část svého přípravného řízení ve vazbě (tzn. ve vyšetřovací vazbě) zproštěno obžaloby/zastaveno trestní stíhání 22 % mužů a 19 % žen. Pouze 49 % mužů a 40 % žen bylo nakonec odsouzeno k trestu odnětí svobody (odpykávanému ve věznici). Jedna z pěti osob držených ve vyšetřovací vazbě je tudíž nakonec zproštěna obžaloby nebo je trestní stíhání proti ní zastaveno. Tabulka 3.3 (posouzení dopadů[9]) ukazuje vzájemné poměry odsuzujících rozsudků a zproštění obžaloby/zastavení trestního stíhání v dalších členských státech EU; tyto poměry se navzájem značně liší.

Vzhledem k tomu, že podle dřívějších odhadů bylo přibližně 10 000 občanů EU ve vazbě v členském státě, který není státem jejich obvyklého pobytu, lze vyslovit domněnku, že z tohoto počtu bylo nejméně 20 % (celkem 2000) osob zproštěno obžaloby nebo bylo trestní stíhání proti nim zastaveno. Finanční náklady na držení těchto 2000 osob ve vazbě činily pravd ěpodobně zhruba 22 milionů EUR (za předpokladu, že náklady na jednu osobu činily asi 11 000 EUR při přibližném trvání vazby rovnajícím se 5,5 měsíce x 2 000 EUR).

Vyšetřovací vazba představuje pro veřejné orgány rovněž finanční náklady. V tabulce 3.4 (posouzení dopadů[10]) jsou uvedeny údaje ohledně několika členských států EU o průměrných

[8] s. 10.
[9] s. 11 – 12.

měsíčních a ročních nákladech na vyšetřovací vazbu. V průměru činí náklady na pobyt jedné osoby ve vazební věznici přibližně 3 000 EUR měsíčně. Vzhledem k tomu, že přibližně 8 000 občanů EU, kteří jsou ve vazbě v členském státě, jenž není státem jejich obvyklého pohybu, činí celkové náklady na jejich pobyt ve vazební věznici během vyšetřovací vazby zhruba 132 milionů EUR (8 000 osob x 3 000 EUR měsíčně x 5,5 měsíce průměrné délky vyšetřovací vazby).

Naopak alternativy vyšetřovací vazby jsou ve srovnání s pobytem ve vazební věznici výrazně levnější.

5. Posouzení preferované politické alternativy

Podle důvodové zprávy je preferovanou politickou alternativou „nový právní nástroj pro vzájemné uznávání opatření v přípravném řízení“ se zvláštním mechanismem návratu nebo p ředávání v přípravném řízení“.

5.1. Výhody preferované politické alternativy

Tato politická iniciativa může vykázat následující výhody, je-li vzájemné uznávání podpořeno vynucovacím mechanismem ke snížení rizika, že se podezřelý útěkem vyhne trestnímu řízení.

– *Zajištění práv jednotlivců a rovného přístupu ke spravedlnosti*. Tato politická alternativa zajistí, že osoby, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, nebudou diskriminování v přípravném řízení v tomto členském státě a nedostane se jim jiného zacházení, než jakému by byli vystaveni ve státě jejich obvyklého bydliště.

– *Snížení teoretických nákladů nespravedlivého zacházení*. Za současné situace stráví a ž 10 000 osob, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, v průměru 5,5 měsíce ve vyšetřovací vazbě. V této politické alternativě, při jejímž uplatnění by byla vzájemně uznávána alternativní opat ření dohledu, by významný podíl těchto osob nemusil nastoupit na dlouhou dobu do vazby, neboť vazební opatření je spojeno se značnými náklady, do nichž je v neposlední řadě nutno započítat i ušlý příjem těchto osob.

– *Snížení rizika útěku*. Bude-li vzájemné uznávání alternativních opatření v přípravném řízení podpořeno vhodným prováděcím mechanismem, sníží se riziko útěku podez řelých. Toto riziko samozřejmě nebude zcela vyloučeno, ale díky uplatnění vynucovacího mechanismu se sníží.

– *Snížení nákladů na vazební opatření*. Je velmi pravděpodobné, že tato politická alternativa povede k širšímu uplatňování opatření dohledu v přípravném řízení nad osobami, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu. V důsledku toho lze očekávat významné snížení vazebních nákladů (i odstranění jedné z příčin přeplnění věznicí).

– *Vliv na soudní a politickou spolupráci*. Při této politické alternativě se lze p ředpokládat, že soudní orgány budou musit významnou měrou spolupracovat při

[10] s. 12 – 13.

vytváření opatření dohledu v přípravném řízení. Policejní spolupráce by však byla ještě účinnější, neboť lze právem předpokládat, že policejní orgány budou hrát podstatnou úlohu při provádění opatření dohledu (*například* plnění povinnosti hlásit se na policii) a při předvádění podezřelých, pokud se v přípravné fázi trestního řízení nedostaví na p ředvolání.

5.2. Náklady spojené s preferovanou politickou alternativou

Jedním z faktorů, které je třeba vzít v úvahu při posuzování hospodárnosti alternativních opat ření použitelných místo vyšetřovací vazby, jsou náklady na zajištění, aby se osoby, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu a byly vráceny do země, kde mají své obvyklé bydliště, dostavily k soudnímu jednání. V současné se době významný podíl osob, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podez řelé ze spáchání trestného činu, nachází ve vazbě v zemi, kde byly obviněny ze spáchání trestného činu, a to z důvodu rizika, že se na předvolání nedostaví k soudu.

Pokud bude uveden v život nástroj vzájemného uznávání opatření předsoudního stádia trestního řízení a tyto osoby budou dopraveny do svého domovského státu a podrobeny opat řením alternativního dohledu, lze očekávat, že některé z těchto osob uprchnou a nedostaví se k soudnímu jednání. V takovýchto případech by donucovací mechanismus zajistil, že tyto osoby budou zadrženy v zemi, kde se zdržují a bezpečně dopraveny do země, kde mají být souzeny. Náklady na toto vynucení se budou skládat z následujících prvků:

– platy policistů doprovázejících podezřelého – lze předpokládat že budou v průměru zapotřebí tři policisté po dobu dvou dnů;

– náklady na leteckou přepravu policistů (průměrně 600 EUR).

– náklady na ubytování policistů (v průměru 100 EUR).

Lze tudíž předpokládat, že náklady orgánů policie zajišťujících, aby se podezřelý dostavil k soudnímu jednání, budou značné a pravděpodobně je bude nutno krýt z prostředků orgánů policie ve státě pobytu podezřelého.

Při posuzování nákladů spojených s preferovanou politickou alternativou je však nutno vzít v úvahu i použití technických prostředků v předsoudním stadiu trestního řízení. Zejména by m ělo být vzato v úvahu využití videokonferencí v přípravném řízení.. To je již podporováno v rámci Evropské úmluvy o vzájemné pomoci v trestních věcech, které umožňuje provádění výslechů prostřednictvím videokonferencí v případech, kde to neodporuje základním právním zásadám. Nedávná zpráva o právní úpravě opatřování důkazů v trestním řízení v zemích EU p řinesla zjištění, že jsou příslušné orgány ve většině členských států vybaveny zařízeními, které umožňují provádět výslechy prostřednictvím videokonferenčních zařízení.[11] Kromě toho n ěkolik členských států sdělilo, že uvažuje o zavedení procesních předpisů upravujících provád ění výslechů prostřednictvím videokonferencí nebo hodlá tyto předpisy novelizovat. Jedním ze zjištění studie bylo, že je opatřování důkazů prostřednictvím videokonference je přípustné nap říklad za podmínky, že se svědek zdržuje v zahraničí.

[11] „Studie právní úpravy dokazování v trestním řízení ve všech státech Evropské unie“ (The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union), The Law Society of England and Wales, souhrnná zpráva, říjen 2004.

Použití videokonferenčních zařízení v přípravném řízení v případech, kdy je **osoba, která se nachází ve vyšetřovací vazbě v jiném státě než ve státě svého obvyklého pobytu** podrobena alternativním opatřením dohledu v přípravné fázi trestního řízení, může vést ke značným úsporám nákladů v řadě situací, například:

– jestliže podezřelý porušil podmínky alternativních opatření dohledu v přípravném řízení, orgány státu soudního řízení zpravidla provedou výslech, aby rozhodly o uložení sankcí za takovéto porušení; jestliže jsou vidoekonferenční zařízení použita ve státě pobytu podezřelého, umožní to úsporu nákladů na cestu podezřelého do státu soudního řízení a případně též nákladů na jeho doprovod, jež by vnikly státu jeho pobytu v souvislosti s poskytnutím doprovodu.

– V řadě členských států je podezřelý během přípravného řízení povinen se pravidelně hlásit na policii a státním zastupitelství. Je-li tento podezřelý převezen do země jeho pobytu a podroben alternativním opatřením dohledu v přípravném řízení, musí se dostavit k provedení přípravného řízení ve státě, kde proběhne řízení před soudem. Pokud se však v takových případech použijí videokonferenční zařízení, umožní to úsporu nákladů podezřelého na cestu do státu soudního řízení.

Závěrem je třeba zdůraznit, že použití videokonferenčních zařízení napomůže k maximalizaci pravděpodobnosti dosažení úspory nákladů díky aplikaci preferované politické alternativy.

5.3. Proporcionalita a evropská přidaná hodnota

Přidaná hodnota EU, jíž lze dosáhnout díky vzájemnému uznávání opatření dohledu v přípravném řízení se projeví v níže uvedených oblastech.

Tato politická alternativa umožní řešení problémů současné situace vyšetřovací vazby, kde byly akce členských států očividně nedostatečné a je potřebný zásah na úrovni EU. Procentní poměr občanů EU ve vyšetřovací vazbě je mnohem vyšší než procentní poměr občanů EU v celkové v ězeňské populaci. U osob, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podez řelí ze spáchání trestného činu, existuje rovněž menší pravděpodobnost, že budou obviněni ze spáchání závažných trestných činů (například vraždy, znásilnění nebo loupeže) než u občanů daného státu. Přesto jsou umisťování do vyšetřovací vazby v nepoměrném počtu a za trestné činy, v případě jejichž spáchání by byla u vlastních občanů použita alternativní opatření, a nikoli vzetí do vazby. Vzájemné uznávání opatření dohledu v přípravném řízení členskými státy EU by určitě zajistilo, že nebude docházet k takovéto diskriminaci osob, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, a že bude zajišťováno spravedlivé nakládání s těmito osobami na celém území Unie. V opačném případě by i nadále trvala současná situace, kdy uplatňování zásad vlastních systémům trestního soudnictví v členských státech EU vede k diskriminaci osob, které nemají obvyklé bydliště v členském státě EU, kde jsou podezřelí ze spáchání trestného činu.