

Brusel 4. prosince 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel: Generální sekretariát Rady

Datum: 3. prosince 2019

Příjemce: Delegace

Č. předchozího
dokumentu: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Předmět: Závěry Rady o alternativních opatřeních ke zbavení svobody

Delegace naleznou v příloze závěry Rady o alternativních opatřeních ke zbavení svobody: využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody v oblasti trestního soudnictví, které přijala Rada pro spravedlnost a vnitřní věci dne 3. prosince 2019.

**ZÁVĚRY RADY O ALTERNATIVNÍCH OPATŘENÍCH KE ZBAVENÍ SVOBODY:
VYUŽÍVÁNÍ SANKCÍ A OPATŘENÍ NEZBAVUJÍCÍCH SVOBODY V OBLASTI
TRESTNÍHO SOUDNICTVÍ**

Úvod

1. V souladu s novou strategickou agendou na období 2019–2024, kterou přijala Evropská rada dne 20. června 2019, je jednou z klíčových priorit pro nadcházející institucionální cyklus ochrana občanů a svobod. Evropská unie je odhodlána rozvíjet a posilovat boj proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti a zlepšovat spolupráci.
2. Účinné systémy trestních sankcí hrají při ochraně občanů a zajišťování bezpečnosti důležitou úlohu. Používané trestní sankce a opatření a způsob jejich prosazování přispívají k předcházení opakování trestné činnosti, a tím mají vliv na bezpečnost ve společnosti.
3. Prosazování trestních sankcí a výkon opatření by měly být založeny na poznatcích vyplývajících z příslušného výzkumu, ze kterého vyplývá, že uplatňované sankce a opatření snižují opakování trestné činnosti a přispívají k bezpečnosti.
4. Závažné trestné činy je třeba řešit odpovídajícím způsobem a zbavení svobody je nezbytným nástrojem v systémech trestních sankcí. Panuje však široká shoda, že zbavení svobody by mělo být využíváno pouze jako poslední možnost (*ultima ratio*)¹. Ukládání sankcí a opatření, které nezahrnují zbavení svobody, namísto jejího zbavení, může přinášet ve vhodných případech a s ohledem na konkrétní okolnosti případu vícero výhod, jak potvrzují výsledky řady dlouhodobých výzkumů.

¹ Viz např. bod 4 v bodech odůvodnění k doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2006) 2 členským státům k evropským vězeňským pravidlům: „Nikdo nesmí být zbaven svobody s výjimkou případů, které nelze řešit jinak a v souladu se zákonným postupem.“ Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře odkazuje na tato doporučení více než tisíckrát.

5. Důležitou úlohou alternativních opatření ke zbavení svobody je podporovat sociální rehabilitaci a reintegraci pachatele, což je jeden z klíčových cílů využívání těchto opatření². Tato alternativní opatření mají rovněž několik dalších výhod; zejména snižují pravděpodobnost opakování trestné činnosti a tudíž přispívají k veřejné bezpečnosti. Tato opatření lze ukládat v zájmu pachatele, ale i v zájmu obětí, potenciálních budoucích obětí a obecněji v zájmu společnosti.
6. Alternativní opatření ke zbavení svobody existují ve všech členských státech, například v podobě podmíněných trestů odnětí svobody, obecně prospěšné práce, finančních sankcí a elektronického monitoringu. Kromě toho může nový vývoj v oblasti technologií a digitalizace v budoucnu přispět k účinnějšímu systému ukládání sankcí nezabavujících svobody a opatření.
7. Je rovněž obzvláště důležité vzít v úvahu oběti trestných činů. Pokud jde o trestné činy, které jsou vhodné pro mediaci, restorativní justice může nabídnout příležitosti, pokud jde o způsob, jakým jsou trestné činy řešeny, pokud jde o uznání úlohy oběti a širší společnosti a zaměření se na nápravu škod způsobených pachatelem.
8. Zbavení svobody se nepoužívá pouze jako trestní sankce, ale je rovněž široce využíváno i v přípravném trestním řízení. Proto by měla být zvažena alternativní opatření ke zbavení svobody v rámci celého řetězce trestního soudnictví.
9. Pokud jde o jednotlivé případy, o odpovídající sankci nebo opatření rozhodují příslušné orgány. Na obecné úrovni mohou členské státy prozkoumat výhody umožnění využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody v průběhu trestního řízení, a podporovat jejich používání, je-li to považováno za vhodné a účinné.

² Viz také závěry Rady ze dne 8. března 2018: Podpora využívání alternativ k donucovacím sankcím v případě pachatelů trestné činnosti, kteří jsou uživateli drog, dokument 6931/18, jakož i protidrogová strategie Evropské unie na období let 2013–2020 (Úř. věst. C 402, 29.12.2012, s. 1) a protidrogový akční plán Evropské unie na období 2017–2020 (Úř. věst. C 215, 5.7.2017, s. 21).

10. Systém trestních sankcí spadá do pravomoci členských států a systémy se v jednotlivých členských státech liší. Na úrovni EU je proto třeba zaměřit se na nelegislativní opatření.
11. Kromě výše uvedených výhod se očekává, že větší využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody by mohlo mít pozitivní dopady i na problémy spojené s přeplněností věznic, nedostatečnými podmínkami ve věznicích, radikalizací vězňů a překážkami, které se při vzájemném uznávání v trestních věcech vyskytly, přičemž na všechny tyto problémy bylo v posledních letech poukázáno v rámci různých fór EU.

Alternativní opatření ke zbavení svobody– politické souvislosti

12. Alternativní opatření ke zbavení svobody zaujímala již několik let a v mnoha kontextech místo v rámci agendy EU, ať už explicitně či implicitně. V Haagském programu z roku 2004 a ve Stockholmském programu z roku 2009 bylo uznáno, že zbavení svobody a alternativy ke zbavení svobody jsou důležitou oblastí politiky EU v oblasti spravedlnosti.
13. V roce 2011 předložila Komise zelenou knihu s názvem „Uplatňování právních předpisů EU souvisejících s trestním soudnictvím v oblasti zadržení“³. V zelené knize bylo mimo jiné uvedeno, že pokud nebude vynaloženo další úsilí na zlepšení podmínek zadržení a podporu vytvoření alternativ k zadržení, mohlo by být obtížné rozvíjet užší justiční spolupráci mezi členskými státy.
14. Ve svém usnesení ze dne 5. října 2017 o vězeňských systémech a podmínkách ve věznicích⁴ Evropský parlament konstatoval, že přeplněnost věznic je v Evropě velice rozšířeným jevem, ale že zvýšení kapacity věznic není jediným řešením jejich přeplněnosti. Parlament dále zdůraznil, že by mělo být zavedeno efektivní dlouhodobé řízení vězeňských systémů, které by snížilo počet vězňů díky častějšímu využívání jiných trestů než odnětí svobody.

³ KOM(2011) 327 v konečném znění.

⁴ A8-0251/2017.

15. V závěrech Rady o posílení reakce trestního soudnictví na radikalizaci vedoucí k terorismu a násilnému extremismu ze dne 20. listopadu 2015⁵ bylo rovněž uvedeno, že k reakci trestního soudnictví na radikalizaci by přispěla alternativní nebo další opatření jiná než stíhání či zbavení svobody ve všech fázích řízení.
16. V souladu s čl. 82 odst. 1 SFEU je justiční spolupráce v trestních věcech v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí. Zásada vzájemného uznávání je založena na vzájemné důvěře mezi členskými státy. Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku ze dne 5. dubna 2016 Aranyosi a Căldăraru⁶ uvedl, že špatné podmínky ve věznicích v členských státech mohou narušit vzájemnou důvěru a zásadu vzájemného uznávání a zdůraznil, že nelidské či ponižující zacházení nebo trestání je Listinou základních práv zakázáno. V návaznosti na tento rozsudek přijala Rada v průběhu rakouského předsednictví v prosinci roku 2018 závěry nazvané „Podpora vzájemného uznávání posilováním vzájemné důvěry“⁷. V souladu s těmito závěry se členské státy vyzývají, aby zavedly právní předpisy umožňující využívat ve vhodných případech alternativní opatření ke zbavení svobody s cílem snížit počet osob ve věznicích, a tím pokročit v dosahování cíle sociální rehabilitace a rovněž řešit skutečnost, že vzájemná důvěra je často narušena špatnými podmínkami ve věznicích, a problém přeplněných věznic. Soudní dvůr dále objasnil požadavky vyplývající z rozsudku Aranyosi a Căldăraru v rozsudku z nedávné doby ve věci Dorobantu⁸.
17. Zájem Rady Evropy o problematiku řešení otázek týkajících se zbavení svobody a využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody má již dlouhodobou tradici a Rada Evropy je s tímto tématem důkladně obeznána. Pro EU by tak mohla být spolupráce s Radou Evropy v tomto ohledu velmi přínosná.

⁵ 14419/15 ze dne 20. listopadu 2015.

⁶ Rozsudek ze dne 5. dubna 2016 ve spojených věcech C-404/15 a C-659/15, Aranyosi a Căldăraru.

⁷ Úř. věst. C 449, 13.12.2018, s. 6.

⁸ Rozsudek ze dne 15. října 2019 ve věci C-128/18, Dorobantu, ve kterém Soudní dvůr objasnil požadavky na vykonávající justiční orgán v případech týkajících se evropského zatýkacího rozkazu a postupů předávání mezi členskými státy.

Další postup

18. Na zasedání ministrů spravedlnosti a vnitřních věcí v červenci roku 2019 ministři uznali, že je třeba řešit komplexní otázky týkající se podmínek ve věznicích, přeplněnosti věznic, radikalizace ve věznicích, jakož i spolupráce v trestních věcech. Ministři rovněž zdůraznili, že je důležité, aby členské státy v nadcházejících letech více využívaly alternativní opatření ke zbavení svobody a vyzdvihli výhody, které jejich využívání může přinést.
19. Uvítali rovněž pokrok, kterého již členské státy dosáhly při využívání alternativních opatření ke zbavení svobody, a to jak v přípravném řízení, tak ve fázi po soudním řízení. V průběhu příštích let by mělo být společným cílem v celé EU ve větší míře ve vhodných případech využívat sankce a opatření nezabavující svobody jakožto alternativní řešení ke zbavení svobody v průběhu celého trestního řízení.
20. V rámci devátého kola vzájemných hodnocení dojde mimo jiné k analýze rámcového rozhodnutí o probaci a alternativních trestech (2008/947/JHA) a rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k výkonu dohledu (2009/829/JHA) a budou se shromažďovat cenné informace o důvodech, proč bylo využívání těchto nástrojů dosud omezené. Je však třeba získat širší informace o využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody v členských státech a diskutovat o různých výhodách, které mohou přinášet.
21. Sdílení osvědčených postupů je užitečný způsob, jak se mohou členské státy učit od sebe navzájem a zlepšovat své vlastní právní předpisy, postupy a zvyklosti. EU může rovněž využít užší spolupráce s Radou Evropy a dalšími příslušnými organizacemi.

RADA EVROPSKÉ UNIE PROTO DOSPĚLA K TĚMTO ZÁVĚRŮM:

I. Opatření, která mají být přijata na vnitrostátní úrovni

1. Členské státy se vyzývají, aby prozkoumaly možnosti, jak případně posílit využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody, jako je podmíněný trest odnětí svobody, obecně prospěšné práce, finanční sankce a elektronický monitoring a obdobná opatření založená na vznikajících technologiích.
2. Členské státy se vyzývají, aby zvážily možnost využití různých forem předčasného nebo podmíněného propuštění. Cílem je lépe připravit pachatele na opětovné začlenění do společnosti a pomoci zabránit opakování trestné činnosti.
3. Členské státy se vyzývají, aby zvážily možnost a výhody využití restorativní justice.
4. Členské státy se vyzývají, aby ve svých právních předpisech zavedly možnost ukládat opatření nezbavující svobody i ve fázi přípravného řízení v trestním řízení.
5. Členské státy se vyzývají, aby zajistily, že informace týkající se právních předpisů o sankcích a opatřeních nezbavujících svobody jsou pro odborníky z praxe v celém průběhu trestních řízení snadno dostupné.
6. Členské státy se vyzývají, aby zvyšovaly povědomí mezi právními odborníky o přínosech alternativních opatření ke zbavení svobody, jakož i o dostupnosti a technických vlastnostech stávajících nástrojů, jako je elektronický monitoring.
7. Členské státy se vyzývají, aby právním odborníkům poskytly odbornou přípravu zaměřenou na využívání alternativních opatření ke zbavení svobody, a to včetně restorativní justice, a aby je informovaly o stávajících doporučeních vypracovaných na toto téma Radou Evropy.

8. Členské státy se vyzývají, aby vyvinuly nebo zlepšily odbornou přípravu pro vězeňský personál a zaměstnance probační služby, soudce, státní zástupce a obhájce zaměřenou na obsah a uplatňování rámcových rozhodnutí o probaci a alternativních trestech (2008/947/SVV) a o evropském příkazu k výkonu dohledu (2009/829/SVV) a zvýšily povědomí o možnostech využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody v průběhu celého trestního řízení.
9. Pokud jde o využívání alternativních opatření ke zbavení svobody, členské státy se vyzývají, aby věnovaly zvláštní pozornost potřebám zranitelných osob, jako jsou děti, osoby se zdravotním postižením a ženy během těhotenství a po porodu.
10. Členské státy se vyzývají, aby zlepšily shromažďování údajů o využívání sankcí a opatření nezabavujících svobody a o uplatňování rámcových rozhodnutí o probaci a alternativních trestech (2008/947/SVV) a o evropském příkazu k výkonu dohledu (2009/829/SVV).
11. Členské státy se vyzývají, aby zlepšily kapacitu pro probační služby, včetně dohledu nad sankcemi nezabavujícími svobody.
12. Členské státy se vyzývají, aby si navzájem a s Komisí vyměňovaly osvědčené postupy, pokud jde o všechny aspekty sankcí a opatření nezabavujících svobody s cílem učit se od sebe navzájem.
13. Členské státy se rovněž vyzývají, aby pokračovaly ve svém úsilí o zlepšení podmínek ve věznicích, řešily přeplněnost věznic a podporovaly opětovné začlenění pachatelů trestné činnosti do společnosti, a to s ohledem na dopad na omezení recidivy a na riziko radikalizace ve věznicích.

II. Opatření, která mají být přijata na úrovni EU

1. Komise se vyzývá, aby prozkoumala možnosti, jak podpořit využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody ve své agendě, a aby zvýšila informovanost tvůrců politik a odborníků z praxe o přínosech sankcí a opatření nezbavujících svobody.
2. Komise se vyzývá, aby posoudila potřebu provést srovnávací studii s cílem analyzovat využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody ve všech členských státech a podpořit tak šíření vnitrostátních osvědčených postupů.
3. Komise se vyzývá, aby nadále zlepšovala provádění jak rámcového rozhodnutí EU o probaci a alternativních trestech (2008/947/SVV), tak rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k výkonu dohledu (2009/829/SVV), a zohlednila přitom informace získané během devátého kola vzájemných hodnocení.
4. Komise se vyzývá, aby prostřednictvím Evropské sítě pro justiční vzdělávání (EJTN) vypracovala odbornou přípravu určenou pro soudce a státní zástupce i pro vězeňský personál a zaměstnance probační služby na úrovni EU prostřednictvím Evropské sítě akademií pro vzdělávání vězeňského personálu (EPTA), která je v současnosti financována v rámci programu Spravedlnost.
5. Komise se vyzývá, aby zahájila pravidelná zasedání odborníků ohledně odnětí svobody a sankcí a opatření nezbavujících svobody s cílem podpořit výměnu osvědčených postupů mezi odborníky a pracovníky z praxe ve všech členských státech, pokud jde o vnitrostátní politiky a postupy v této oblasti.
6. Komise se vyzývá, aby zvážila způsoby, jak mohou členské státy získat finanční prostředky na další rozvoj probačních služeb, včetně dohledu nad sankcemi a opatřeními nezbavujícími svobody, a na zlepšení podmínek ve vězeňských zařízeních.
7. Komise se vyzývá, aby i nadále podporovala Evropskou organizaci vězeňských a nápravných zařízení (EuroPris), Evropskou organizaci pro probaci (CEP) a Evropské fórum pro restorativní justici (EFRJ), které jsou v současné době financovány v rámci programu Spravedlnost. Vyzývá se k prozkoumání možností užší spolupráce s těmito organizacemi, zejména prostřednictvím podpory činnosti Evropské organizace pro probaci při shromažďování údajů o alternativních opatřeních ke zbavení svobody v členských státech.

8. Evropská justiční síť je podporována v tom, aby nadále pokračovala na svých zasedáních v jednáních o využívání rámcových rozhodnutí o probaci a alternativních trestech (2008/947/SVV) a o evropském příkazu k výkonu dohledu (2009/829/SVV). Cílem je určit překážky pro praktické uplatňování těchto nástrojů a hledat způsoby, jak tyto nástroje více využívat.
9. Evropská justiční síť se vyzývá, aby i nadále pravidelně aktualizovala Evropský soudní atlas.
10. Evropská justiční síť se vyzývá, aby zvažila shromažďování informací na svých internetových stránkách o jednotlivých sankcích a opatřeních nezbavujících svobody v každém členském státě. Za tímto účelem je možné zvážit spolupráci s jakoukoli příslušnou organizací, včetně Evropské organizace pro probaci (CEP).

III. Opatření, která mají být přijata za účelem posílení spolupráce s Radou Evropy a dalšími příslušnými organizacemi

1. EU by měla úzce spolupracovat s Radou Evropy a dalšími příslušnými organizacemi s cílem nalézt synergie, pokud jde o činnosti týkající se zbavení svobody a využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody.
2. Komise a členské státy se vyzývají, aby posílily spolupráci s Radou Evropy a dalšími příslušnými organizacemi s cílem zvýšit povědomí o výhodách využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody. Komise se vyzývá, aby pokračovala ve spolupráci s Radou Evropy prostřednictvím finanční podpory shromažďování statistických údajů v oblasti vězeňství a probace (SPACE Statistics) a fungování sítě orgánů monitorujících vězeňská zařízení (EU NPMs).
3. Komise a členské státy se vyzývají, aby zvažily způsoby, jak podpořit šíření normotvorných textů Rady Evropy, příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva a doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení (CPT), pokud jde o zbavení svobody a využívání sankcí a opatření nezbavujících svobody.