

V Bruseli 4. decembra 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

VÝSLEDOK ROKOVANIA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Dátum:	3. decembra 2019
Komu:	Delegácie
Č. predch. dok.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
Predmet:	Závery Rady o alternatívnych opatreniach k pozbaveniu osobnej slobody

Delegáciám v prílohe zasielame závery Rady o alternatívnych opatreniach k pozbaveniu osobnej slobody: využívanie trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody v oblasti trestnej spravodlivosti, ktoré prijala Rada (spravodlivosť a vnútorné veci) 3. decembra 2019.

**ZÁVERY RADY O ALTERNATÍVNYCH OPATRENIACH K POZBAVENIU OSOBNEJ
SLOBODY:
VYUŽÍVANIE TRESTOV A OPATRENÍ NEZAHŔŇAJÚCICH POZBAVENIE OSOBNEJ
SLOBODY V OBLASTI TRESTNEJ SPRAVODLIVOSTI**

Úvod

1. Podľa nového strategického programu na roky 2019 – 2024, ktorý prijala Európska rada 20. júna 2019, je kľúčovou prioritou ďalšieho inštitucionálneho cyklu ochrana občanov a slobôd. Európska únia sa zaviazala rozvíjať a posilňovať boj proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti a zlepšovať spoluprácu.
2. Účinné systémy trestov zohrávajú dôležitú úlohu pri ochrane občanov a zaisťovaní bezpečnosti. Používané tresty a opatrenia a spôsob ich výkonu prispievajú k predchádzaniu recidívy, a tak majú vplyv na bezpečnosť v spoločnosti.
3. Výkon trestov a opatrení by sa mal zakladať na vedomostiach vyvedených z relevantného výskumu, z ktorého vyplýva, že používané tresty a opatrenia znižujú recidívu a prispievajú k bezpečnosti.
4. Závažné trestné činy si vyžadujú primeranú reakciu, pričom pozbavenie osobnej slobody je nevyhnutným nástrojom v trestnom systéme. Existuje však široký konsenzus, že pozbavenie osobnej slobody by sa malo používať až ako posledná možnosť (*ultima ratio*)¹. Ukladanie trestov a opatrení, ktoré nezahŕňajú pozbavenie osobnej slobody, môže mať v prípadoch, keď je vhodné a zohľadňuje konkrétne okolnosti prípadu, viacero výhod oproti pozbaveniu osobnej slobody, ako dlhodobu potvrdzujú výsledky výskumu.

¹ Pozri napr. bod 4 odôvodnení odporúčania Výboru ministrov Rady Európy Rec(2006)2 členským štátom o Európskych väzenských pravidlách: „Pozbavenie osobnej slobody možno použiť ako poslednú možnosť a len v súlade s postupom stanoveným zákonom“. V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva sa na toto odporúčanie odkazuje viac ako tisíckrát.

5. Dôležitou úlohou alternatívnych opatrení je podporovať sociálnu rehabilitáciu a reintegráciu páchateľa, čo predstavuje kľúčový cieľ využívania týchto opatrení². Tieto alternatívne opatrenia majú aj niekoľko ďalších výhod, najmä znižujú recidívu a prispievajú k bezpečnosti. Môžu sa ukladať v záujme páchateľa, ale aj v záujme obetí, potenciálnych budúcich obetí a všeobecnejšie v záujme spoločnosti.
6. Alternatívne opatrenia k pozbaveniu osobnej slobody existujú vo všetkých členských štátoch, napríklad v podobe podmieneného trestu odňatia slobody, verejnoprospešnej práce, peňažného trestu a elektronického sledovania. Okrem toho nový vývoj technológií a digitalizácie môže v budúcnosti prispieť k efektívnejšiemu systému trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody.
7. Tiež je dôležité vziať do úvahy obeť trestnej činnosti. Pokiaľ ide o trestné činy, ktoré sú vhodné na mediáciu, restoratívna spravodlivosť môže ponúknuť príležitosti v súvislosti so spôsobom, ako sa riešia trestné činy, pokiaľ ide o uznanie úlohy obete a širšej spoločnosti a zameranie sa na nápravu ujmy, ktorú spôsobil páchateľ.
8. Pozbavenie osobnej slobody sa nepoužíva len ako trest, ako často aj v predsúdnom štádiu konania. Alternatívne opatrenia k pozbaveniu osobnej slobody by sa preto mali zväžiť v celom reťazci trestnej spravodlivosti.
9. Pokiaľ ide o jednotlivé prípady, o vhodnom treste alebo opatrení rozhodujú príslušné orgány. Na všeobecnej úrovni môžu členské štáty preskúmať výhody umožnenia používania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody v jednotlivých štádiách trestného konania a podporovať ich využívanie, keď sa považujú za vhodné a účinné.

² Pozri napr. závery Rady z 8. marca 2018: Podpora používania alternatív k donucovacím sankciám pre páchateľov užívajúcich drogy, 6931/18, ako aj Protidrogovú stratégiu EÚ na obdobie 2013 – 2020 (Ú. v. EÚ C 402, 29.12.2012, s.1) a Akčný plán EÚ na boj proti drogám na obdobie rokov 2017 – 2020 (Ú. v. EÚ C 215, 5.7.2017, s. 21).

10. Systém trestov patrí do právomoci členských štátov a jednotlivé systémy členských štátov sa líšia. Na úrovni EÚ sa preto treba sústrediť na nelegislatívne opatrenia.
11. Okrem uvedených výhod sa očakáva, že intenzívnejšie využívanie trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody by mohlo mať pozitívne účinky aj na otázky súvisiace s preplnenými väznicami, so zlými podmienkami vo väzeniach, s radikalizáciou vo väzeniach a ťažkosťami vyskytujúcimi sa pri vzájomnom uznávaní v trestných veciach, čo sú všetko otázky, na ktoré sa v minulých rokoch poukazovalo na rôznych fórach EÚ.

Alternatívne opatrenia k pozbaveniu osobnej slobody – politické východiská

12. Alternatívy k pozbaveniu osobnej slobody boli, nielen výslovne, na programe EÚ počas viacerých rokov a v mnohých kontextoch. V Haagskom programe z roku 2004 a v Štokholmskom programe z roku 2009 sa uznalo, že pozbavenie osobnej slobody a alternatívy k nemu sú dôležitou súčasťou politiky EÚ v oblasti spravodlivosti.
13. V roku 2011 predstavila Komisia zelenú knihu o uplatňovaní trestnoprávných predpisov EÚ v oblasti pozbavenia osobnej slobody³. V zelenej knihe sa okrem iného uvádza, že ak sa nevyvinie viac úsilia v záujme zlepšenia podmienok pozbavenia osobnej slobody a na propagáciu alternatív k väzbe, môže byť náročné vybudovať užšiu justičnú spoluprácu medzi členskými štátmi.
14. Európsky parlament vo svojom uznesení z 5. októbra 2017 o väzenských systémoch a podmienkach⁴ konštatoval, že preplnenosť väzníc je v Európe veľmi bežná, ale poznamenal, že preplnenosť nemožno vyriešiť len zvýšením kapacít väzníc. Parlament ďalej trval na tom, že by sa malo uplatňovať efektívne dlhodobé riadenie väzenských systémov, pričom by sa mal znižovať počet väzňov prostredníctvom častejšieho využívania trestov nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody.

³ KOM(2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Okrem toho sa v záveroch Rady o posilnení trestnoprávnej reakcie na radikalizáciu vedúcu k terorizmu a násilnému extrémizmu z 20. novembra 2015⁵ alternatívne opatrenia k pozbaveniu osobnej slobody vo všetkých štádiách trestného konania uvádzajú ako možné opatrenia pri zvažovaní trestnoprávných reakcií na radikalizáciu.
16. Podľa článku 82 ods. 1 ZFEÚ je justičná spolupráca v trestných veciach v Únii založená na princípe vzájomného uznávania rozsudkov a justičných rozhodnutí. Zásada vzájomného uznávania je založená na vzájomnej dôvere medzi členskými štátmi. Súdny dvor Európskej únie v rozsudku z 5. apríla 2016 vo veci Aranyosi a Căldăraru⁶ uviedol, že zlé väzenské podmienky v členských štátoch môžu brániť vzájomnej dôvere a narušujú vzájomné uznávanie, a zdôraznil, že neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo tresty sú podľa Charty základných práv zakázané. Na základe rozsudku prijala Rada počas rakúskeho predsedníctva v decembri 2018 závery o podpore vzájomného uznávania zvyšovaním vzájomnej dôvery⁷. Podľa uvedených záverov sa členské štáty sa nabádajú, aby zaistili, aby ich právne predpisy v relevantných prípadoch umožňovali využívať alternatívne opatrenia k väzbe s cieľom znížiť počet osôb vo väzenských zariadeniach, a tým podporovať dosiahnutie cieľa sociálnej rehabilitácie a tiež riešiť skutočnosť, že vzájomnej dôvere často bránia podmienky výkonu väzby a problém preľudnených väzení. Súdny dvor požiadavky uvedené v rozsudku vo veci Aranyosi a Căldăraru ďalej objasnil v nedávnom rozsudku vo veci Dorobantu⁸.
17. Rada Európy sa už dlho zaoberá otázkami súvisiacimi s pozbavením osobnej slobody a používaním trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody a tiež získala bohaté vedomosti o tejto téme. EÚ by preto mohla využiť výhody užšej spolupráce s Radou Európy v tejto oblasti.

⁵ 14419/15 z 20. novembra 2015.

⁶ Rozsudok z 5. apríla 2016 v spojených veciach C-404/15 a C-659/15, Aranyosi a Căldăraru.

⁷ Ú. v. EÚ C 449, 13.12.2018, s. 6.

⁸ Rozsudok z 15. októbra 2019 vo veci C-128/18, Dorobantu, v ktorom Súdny dvor objasnil požiadavky na výkon súdnej moci vo veciach týkajúcich sa európskych zatykačov a postupov odovzdávania medzi členskými štátmi.

Ďalší postup

18. Ministri spravodlivosti a vnútra na zasadnutí v júli 2019 uznali, že je potrebné riešiť komplexné otázky týkajúce sa väzenských podmienok, preplnených väzníc, radikalizácie vo väzeniach, ako aj spolupráce v trestných veciach. Ministri tiež zdôraznili, že je dôležité zintenzívniť v nadchádzajúcich rokoch využívanie alternatívnych opatrení k pozbaveniu osobnej slobody v členských štátoch, pričom podčiarkli výhody, ktoré ich využívanie môže priniesť.
19. Uvítali pokrok, ktorý sa už v členských štátoch dosiahol pri využívaní alternatívnych opatrení k pozbaveniu osobnej slobody v predsúdnom štádiu aj po odsúdení. V nadchádzajúcich rokoch by mala byť spoločným cieľom v celej EÚ ešte väčšia miera využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody, keď je to vhodné.
20. V rámci deviateho kola vzájomného hodnotenia sa okrem iných otázok bude analyzovať rámcové rozhodnutie o probačných opatreniach a alternatívnych sankciách (2008/947/SVV) a o európskom príkaze na dohľad (2009/829/SVV) a získavať cenné informácie o dôvodoch, prečo sa uvedené nástroje využívajú len v obmedzenej miere. Je však potrebné získať všeobecnejšie informácie o využívaní trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody v členských štátoch a diskutovať o ich výhodách.
21. Výmena najlepších postupov je užitočným spôsobom, ako sa členské štáty môžu navzájom učiť a zlepšovať vlastné právne predpisy, postupy a prax. EÚ tiež môže využiť užšiu spoluprácu s Radou Európy a inými relevantnými organizáciami.

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE PRETO DOSPELA K ZÁVERU, ŽE:

I. Opatrenia, ktoré sa majú prijať na vnútroštátnej úrovni

1. Členské štáty sa nabádajú, aby preskúmali možnosti vo väčšej miere využívať v relevantných prípadoch tresty a opatrenia nezahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, ako sú napríklad podmienený trest pozbavenia osobnej slobody, verejnoprospešná práca, peňažné tresty a elektronické sledovanie a podobné opatrenia založené na nových technológiách.
2. Členské štáty sa nabádajú, aby zvážili využívanie rôznych foriem predčasného alebo podmieneného prepustenia. Cieľom je lepšie pripraviť páchateľov na opätovné začlenenie do spoločnosti a pomáhať pri predchádzaní recidívy.
3. Členské štáty sa nabádajú, aby zvážili možnosti a výhody využívania restoratívnej spravodlivosti.
4. Členské štáty sa nabádajú, aby vo svojich právnych predpisoch stanovili možnosť ukladať opatrenia nezahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody aj v predsúdnom štádiu trestného konania.
5. Členské štáty sa nabádajú, aby zaistili, že informácie týkajúce sa právnych predpisov o trestoch a opatreniach nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody budú počas celého trestného konania ľahko prístupné pre odborníkov z praxe.
6. Členské štáty sa nabádajú, aby zvyšovali informovanosť právnikov z praxe o výhodách alternatívnych opatrení k pozbaveniu osobnej slobody, ako aj o dostupnosti a technických charakteristikách existujúcich nástrojov, ako je napríklad elektronické sledovanie.
7. Členské štáty sa nabádajú, aby poskytovali právnikom z praxe odbornú prípravu o využívaní alternatívnych opatrení k pozbaveniu osobnej slobody vrátane restoratívnej spravodlivosti a existujúcich odporúčaní, ktoré na túto tému vypracovala napríklad Rada Európy.

8. Členské štáty sa nabádajú, aby vypracovali alebo zlepšili odbornú prípravu väzenských a probačných pracovníkov, sudcov, prokurátorov a obhajcov o obsahu a používaní rámcových rozhodnutí o probačných opatreniach a alternatívnych sankciách (2008/947/SVV) a o európskom príkaze na dohľad (2009/829/SVV) a zvyšovali informovanosť o možnostiach využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody počas všetkých štádií trestného konania.
9. Pokiaľ ide o využívanie alternatívnych opatrení k pozbaveniu osobnej slobody, členské štáty sa nabádajú, aby venovali osobitnú pozornosť potrebám zraniteľných osôb, ako napríklad deťom, osobám so zdravotným postihnutím a ženám počas tehotenstva a po pôrode.
10. Členské štáty sa nabádajú, aby zlepšili zber údajov o využívaní trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody a o uplatňovaní rámcových rozhodnutí o probačných opatreniach a alternatívnych sankciách (2008/947/SVV) a o európskom príkaze na dohľad (2009/829/SVV).
11. Členské štáty sa nabádajú, aby zlepšili kapacity probačných služieb vrátane dohľadu na opatreniami nezahŕňajúcimi pozbavenie osobnej slobody.
12. Členské štáty sa nabádajú, aby si v záujme vzájomného učenia navzájom a s Komisiou vymieňali najlepšie postupy týkajúce sa všetkých aspektov trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody.
13. Členské štáty sa tiež nabádajú, aby pokračovali vo svojom úsilí o zlepšovanie väzenských podmienok, v boji proti preplneniu väzníc a podpore opätovného začlenenia páchatel'ov do spoločnosti a aby pritom zohľadnili vplyv na zníženie recidívy a rizika radikalizácie vo väzení.

II. Opatrenia, ktoré sa majú prijať na úrovni EÚ

1. Komisia sa vyzýva, aby vo svojom programe preskúmala možnosti podpory využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody a zvyšovania informovanosti tvorcov politík a odborníkov z praxe o výhodách takýchto trestov a opatrení.
2. Komisia sa vyzýva, aby posúdila potrebu vykonať porovnávaciu štúdiu využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody vo všetkých členských štátoch s cieľom podporiť šírenie najlepších vnútroštátnych postupov.
3. Komisia sa vyzýva, aby ďalej posilňovala vykonávanie rámcových rozhodnutí EÚ o probačných opatreniach a alternatívnych sankciách (2008/947/SVV) a o európskom príkaze na dohľad (2009/829/SVV) a zohľadnila pritom informácie získané počas deviateho kola vzájomného hodnotenia.
4. Komisia sa vyzýva, aby vypracovala odbornú prípravu pre sudcov a prokurátorov prostredníctvom Európskej siete odbornej justičnej prípravy (EJTN), ako aj pre väzenský a probačný personál na úrovni EÚ prostredníctvom európskych väzenských akadémií (EPTA), ktorá sa v súčasnosti financuje z programu Spravodlivosť.
5. Komisia sa vyzýva, aby spustila zasadnutia odborníkov na tresty a opatrenia, ktoré zahŕňajú alebo nezahŕňajú pozbavenie osobnej slobody, s cieľom podporiť výmenu najlepších postupov medzi expertmi a odborníkmi z praxe zo všetkých členských štátov, pokiaľ ide o vnútroštátne politiky a postupy v tejto oblasti.
6. Komisia sa vyzýva, aby zvážila spôsoby, akými sa v členských štátoch môžu ďalej rozvíjať probačné služby vrátane dohľadu nad trestmi a opatreniami nezahŕňajúcimi pozbavenie osobnej slobody, ako aj zlepšovať väznice.
7. Komisia sa vyzýva, aby pokračovala v podpore Európskej organizácie väzenských a nápravných služieb (Europris), Konfederácie európskych probačných orgánov (CEP) a Európskeho fóra pre restoratívnu justíciu (EFRJ), ktorá sa v súčasnosti financuje z programu Spravodlivosť. Komisia sa vyzýva, aby preskúmala možnosti užšej spolupráce s týmito organizáciami, najmä podporovaním práce CEP pri zbere údajov o alternatívam k pozbaveniu osobnej slobody v členských štátoch.

8. Európska justičná sieť (EJS) sa vyzýva, aby na svojich zasadnutiach pokračovala v diskusiách o využívaní rámcových rozhodnutí o probačných opatreniach a alternatívnych sankciách (2008/947/SVV) a o európskom príkaze na dohľad (2009/829/SVV). Cieľom je identifikovať prekážky, ktoré bránia uplatňovaniu týchto nástrojov v praxi, a nájsť spôsoby, ako dosiahnuť, aby sa takéto nástroje používali vo väčšej miere.
9. EJS sa nabáda, aby pokračovala v pravidelnej aktualizácii nástroja Európsky justičný atlas.
10. EJS sa vyzýva, aby zvažila zhromažďovanie informácií o rôznych trestoch a opatreniach nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody v jednotlivých členských štátoch na svojom webovom sídle. Na tento účel môže zvážiť spoluprácu s ktoroukoľvek relevantnou organizáciou vrátane Konfederácie európskych probačných orgánov (CEP).

III. Opatrenia, ktoré sa majú prijať na posilnenie spolupráce s Radou Európy a inými relevantnými organizáciami

1. EÚ by mala užšie spolupracovať s Radou Európy a inými relevantnými organizáciami, aby našla synergie v oblasti práce týkajúcej sa pozbavenia osobnej slobody a využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody.
2. Komisia a členské štáty sa nabádajú, aby posilnili spoluprácu s Radou Európy a inými relevantnými organizáciami s cieľom zvýšiť informovanosť o výhodách využívania trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody. Komisia sa vyzýva, aby pokračovala v spolupráci s Radou Európy v podobe finančnej podpory zberu štatistických údajov týkajúcich sa väzení a probácie (štatistiky SPACE) a prevádzkovania siete väzenských dozorných orgánov (sieť EU NPM).
3. Komisia a členské štáty sa nabádajú, aby zvažili spôsoby, ktorými možno podporovať šírenie textov Rady Európy, ktorými sa stanovujú štandardy, príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčaní Európskeho výboru na zabránenie mučeniu a neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu týkajúcich sa trestov a opatrení nezahŕňajúcich pozbavenie osobnej slobody.