



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

k

návrhu

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady o procesních zárukách pro děti podezřelé
nebo obviněné v trestním řízení**

{COM(2013) 822 final}

{SWD(2013) 480 final}

{SWD(2013) 492 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

k

návrhu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady o procesních zárukách pro děti podezřelé nebo obviněné v trestním řízení

1 VYMEZENÍ PROBLÉMU

1.1 Obecné problémy

1) Nedostatečná ochrana práva dětí a zranitelných dospělých osob na spravedlivý proces na základě stávajícího mezinárodního a evropského právního rámce

Navzdory existenci společných zásad a minimálních norem vyplývajících z Listiny základních práv Evropské unie, Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) a jiných mezinárodních právních nástrojů není v EU v současnosti v jednotlivých fázích trestního řízení dostatečně zaručeno právo zranitelných osob (tj. dětí mladších 18 let a zranitelných dospělých osob, jako jsou osoby s duševními poruchami, fyzickými nebo psychickými problémy¹) na spravedlivý proces, a nelze proto zamezit porušování článku 6 EÚLP.

2) Absence komplexní ochrany dětí a zranitelných dospělých osob prostřednictvím opatření, která již byla přijata podle Stockholmského programu

Opatření související s procesními právy, která již byla v EU přijata na základě Stockholmského programu², mimoto neposkytují dostatečné záruky, aby bylo zajištěno, že zranitelné osoby mohou účinně vykonávat svá práva. Ačkoli tato opatření předpokládají pro všechny podezřelé a obviněné osoby určité záruky, nepřihlížejí k zvláštním potřebám podezřelých a obviněných zranitelných osob v jednotlivých fázích trestního řízení (např. náležité mechanismy pro posuzování jejich zranitelnosti, povinný přístup k obhájci, lékařská pomoc, zvláštní vzdělávání donucovacích orgánů a soudců atd.). Stockholmský program a následný akční plán Komise³ výslovně uvádí, že by mělo být přijato zvláštní opatření s cílem stanovit společná minimální pravidla pro zranitelné osoby navíc k ostatním opatřením týkajícím se procesních práv. Bez takového nástroje by ochrana podezřelých a obviněných osob v trestním řízení nebyla úplná a nebylo by možno dosáhnout plně cílů Stockholmského programu a cestovní mapy pro posílení procesních práv⁴.

3) Nedostatečná ochrana dětí a zranitelných dospělých osob se nepříznivě dotýká vzájemné důvěry a brání hladkému fungování vzájemného uznávání

Absence náležité ochrany procesních záruk u dětí a zranitelných dospělých osob může mít za následek nedostatek vzájemné důvěry mezi justičními orgány, a tím bránit justiční spolupráci v trestních věcech. Jelikož zásada vzájemného uznávání je základem prostoru práva, k zajištění účinného fungování prostoru svobody, bezpečnosti a práva je nezbytné prohloubit

¹ Zranitelné dospělé osoby nejsou definovány v žádném mezinárodním ani evropském právním nástroji.

² Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1.

³ KOM(2010) 171 v konečném znění, 20.4.2010.

⁴ Úř. věst. C 295, 4.12.2009, s. 1.

vzájemnou důvěru. V zájmu vytvoření takového ovzduší vzájemné důvěry členské státy v cestovní mapě pro posílení procesních práv uvedly opatření, která se považují za nezbytná k dosažení těchto minimálních norem vzájemné důvěry. V plánovaných opatřeních jsou obsaženy zvláštní záruky pro zranitelné osoby.

1.2 Dotčená skupina osob

V celé EU čelí trestnímu právu přibližně 1 086 000 dětí, tj. 12 % veškerých evropských obyvatel čelících trestnímu právu. Pokud jde o zranitelné dospělé osoby, přibližně 4 až 8 % veškerých obyvatel čelících trestnímu právu se může potýkat s určitým druhem poruch, jež jim brání účastnit se plně trestního řízení.

1.3 Reakce členských států a zúčastněných stran

Členské státy a zúčastněné strany (např. advokátní komory, nevládní organizace, rodinná sdružení) jednoznačně zdůraznily potřebu zvláštních záruk u zranitelných osob (zejména dětí). V této souvislosti vyzdvihly nedostatečné a nerovnoměrné uplatňování mezinárodních norem a bezpodmínečnou potřebu stanovit společná minimální pravidla pro členské státy EU. Všechny záruky uvedené v posouzení dopadů byly široce projednány a podpořeny, za klíčové opatření se považoval zejména povinný přístup k obhájci. Bylo navrhováno zabývat se zvlášť dětmi a zranitelnými dospělými osobami, mimo jiné kvůli neexistenci společné definice zranitelných dospělých osob.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Opatření EU je nezbytné na základě těchto tří faktorů:

1) *Prohloubení vzájemné důvěry mezi justičními orgány*: absence náležité ochrany dětí a zranitelných dospělých osob má v současnosti za následek nedostatečnou důvěru mezi justičními orgány, což narušuje justiční spolupráci v trestních věcech s přeshraničním rozměrem. Ve Stockholmském programu Evropská rada Komisi vyzvala, aby v souvislosti s ochranou zranitelných osob navrhla zvláštní záruky (vztahující se na děti i zranitelné dospělé osoby).

2) *Pohyb osob*: děti a zranitelné dospělé osoby mohou být účastníky trestního řízení, které se koná mimo jejich členský stát. Potřebami těchto podezřelých nebo obviněných osob je třeba se zabývat na úrovni EU.

3) *Limity mezinárodních norem*: EÚLP již stanoví celoevropské normy spravedlivého procesu, mechanismy jejich vymáhání však nemohou zaručit dostatečnou a jednotnou úroveň dodržování ze strany signatářských států, včetně členských států EU⁵. Nedostatečná vymahatelnost mezinárodních úmluv, které se týkají dětí a osob se zdravotním postižením a které Unie ratifikovala, znamená, že jednotné uplatňování těchto norem v celé EU není pravděpodobné.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Cíle:

⁵ I opakující se zprávy Výboru pro zabránění mučení zaslané vládám členských států, které je vyzývají, aby zajistily, že zatčené podezřelé osoby mají v počáteční fázi řízení přístup k právnímu poradenství, vedly jen menšinu členských států k přijetí systému informování prostřednictvím těchto prostředků.

Obecné:	▪ Bude zajištěna účinná norma ochrany základních procesních práv zranitelných osob podezřelých a obviněných v trestním řízení. ▪ Zvýší se vzájemná důvěra, což usnadní vzájemné uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí v EU a zlepší justiční spolupráci v EU.
Specifické:	▪ A: Zranitelnost osob podezřelých a obviněných v trestním řízení je náležitě posuzována na samém počátku a během celého trestního řízení. ▪ B: Zranitelným podezřelým nebo obviněným osobám je v trestním řízení poskytována náležitá pomoc a tyto osoby mají přístup k obhájci, který je povinný, a to jako právo, kterého se nelze vzdát, aby tyto osoby mohly chápat trestní řízení a účinně se jej účastnit. ▪ C: Zranitelné osoby, zejména děti, mají ve všech fázích trestního řízení (např. policejní výsledky, soudní jednání, vazba) k dispozici soubor odpovídajících procesních záruk s přihlédnutím k jejich zvláštním potřebám.
Operativní:	▪ A.1: Od samého počátku trestního řízení jsou zavedeny náležité mechanismy posuzování zranitelnosti dětí a zranitelných dospělých osob počínaje jejich prvním kontaktem s orgány činnými v trestním řízení. ▪ B.1: Dětem a zranitelným dospělým osobám budou během řízení náležitě nápomocni rodiče / právní zástupci nebo vhodná dospělá osoba. ▪ B.2: Děti a zranitelné dospělé osoby budou mít prospěch z povinného přístupu k obhájci od samého počátku trestního řízení, aby se mohly řízení účinně účastnit. ▪ C.1: Děti a zranitelné dospělé osoby budou mít v jednotlivých fázích trestního řízení k dispozici náležitou záruku s přihlédnutím k jejich zvláštním potřebám (např. pořizování zvukových a obrazových záznamů z policejních výsledků, pravidla týkající se ochrany soukromí, omezení v souvislosti s vyšetřovací vazbou).

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Podrobně posouzeny byly čtyři hlavní možnosti politiky:

Možnost č. 1 – zachování stávající situace	Zachování stávající situace. Tato možnost by znamenala, že na úrovni EU nebudou přijata žádná opatření.
Možnost č. 2 – nízká úroveň povinností	Nelegislativní opatření (právně nevynutitelné předpisy), která podporují ochranu práv zranitelných osob podezřelých a obviněných v trestním řízení, například prostřednictvím monitorování a vyhodnocování způsobu zacházení, vzdělávání a šíření osvědčených postupů.
Možnost č. 3 – střední úroveň	Možnost č. 3 stanoví minimální pravidla uplatňující <i>acquis</i> Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a odpovídající

povinností	aspekty příslušných mezinárodních předpisů o procesních zárukách v souvislosti s ochranou zranitelných osob podezřelých a obviněných v trestním řízení.
Možnost č. 4 – vysoká úroveň povinností	Možnost č. 4 představuje nejambicióznější a nejvíce normativní možnost , která jde nad rámec možnosti č. 3 u určitých záruk . Tyto dodatečné záruky by zahrnovaly důkladné posuzování zranitelnosti, lepší lékařské vyšetření (u zranitelných dospělých osob), pořizování audiovizuálního záznamu z policejních výsledků, speciálně vyškolené soudce, přístup k vzdělávacím nebo rekreačním činnostem ve vazbě.
Možnosti č. 3 a 4 by mohly mít podobu směrnice, nebo doporučení. Prvky obou možností lze spojit. Plánem je přijmout zvláštní opatření ve formě směrnice pro děti a doporučení pro zranitelné dospělé osoby .	

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

5.1 Účinnost při dosahování cílů politiky

- Možnost č. 1 – nedostatečná úroveň ochrany zranitelných podezřelých nebo obviněných osob by se nezměnila.
- Možnost č. 2 – vzhledem k neexistenci normativních opatření nízká pobídka pro členské státy, aby se zabývaly problémy.
- Možnost č. 3 – střední dopad, jelikož tato možnost přispěje k dosažení obecných cílů opatření vztahujících se na zvláštní záruky pro děti a zranitelné dospělé osoby.
- Možnost č. 4 – ukládá členským státům ambicióznější pravidla a „vyšší“ úroveň povinností než možnost č. 3, pokud jde o určité záruky, jako je posuzování zranitelnosti, lékařské vyšetření (u zranitelných dospělých osob), policejní výsledky, soudní jednání a vazba. Významně prohloubí vzájemnou důvěru a spolupráci.

5.2 Dopad na základní práva

- Možnost č. 1: žádné zlepšení nedostatečné úrovně ochrany práva zranitelných osob na spravedlivý proces.
- Možnost č. 2: omezený dopad, jelikož bude do značné míry záviset na tom, jak budou členské státy nezávazné pokyny uplatňovat.
- Možnost č. 3: bude mít pozitivní dopad na základní práva: konkrétně povinnost členských států zajistit náležité informování rodičů / právních zástupců nebo vhodné dospělé osoby a jejich pomoc přispěje k právu na spravedlivý proces; povinný přístup k obhájci bude mít významný dopad na právo zranitelných osob na obhajobu. Právo na spravedlivý proces mimotolepší určité záruky týkající se policejních výsledků, soudních jednání a vazby.
- Možnost č. 4 bude mít ze všech čtyř možností nejvyšší dopad na základní práva: důkladné posouzení zranitelných osob umožní zabývat se jejich zvláštními potřebami; lékařská pomoc zajistí osobní nedotknutelnost zranitelných osob; předpokládá se řada zvláštních záruk s ohledem na policejní výsledky (např. pořizování audiovizuálních záznamů), vazbu (omezení, přiměřenost) a soudní jednání (např. specializované vzdělávání soudců, pravidla týkající se ochrany soukromí).

5.3 Dopad na vnitrostátní systémy soudnictví

- Možnost č. 1: rozdíly mezi systémy členských států zůstanou zachovány, nebo se ještě zvýší.

- Možnost č. 2: celkový dopad bude omezený, jelikož nezávazná povaha této možnosti politiky nemusí přinést významné výsledky.
- Možnosti č. 3 a 4 budou mít pozitivní dopady na systémy soudnictví v členských státech, jelikož zvýší právní jistotu zavedením společně dohodnutých minimálních norem, co se týká ochrany zranitelných podezřelých a obviněných osob ve všech členských státech EU. Všechny členské státy budou muset provést změny svého trestního práva procesního. Tyto možnosti rovněž významně zlepší justiční spolupráci, jelikož se mezi členskými státy sníží rozdíly ve způsobu, jakým jsou zranitelným podezřelým a obviněným osobám přiznávána určitá práva.

5.4 Finanční a hospodářské dopady

- Možnost č. 1: s touto možností není spojena žádná bezprostřední finanční zátěž.
- Možnost č. 2: finanční zátěž vyplývající z této možnosti bude záviset na úrovni provedení ze strany členských států. Celkové maximální finanční náklady se odhadují na přibližně **20,2 milionu EUR** (vzdělávání soudců a policistů a možné náklady na studii, workshopy atd.).
- Možnost č. 3: předpokládá se, že celkové náklady budou ve **středním rozsahu** všech čtyř možností. Celkové náklady činí **100,1 milionu EUR (děti)** a **minimálně 40,3 milionu EUR až maximálně 72,8 milionu EUR (zranitelné dospělé osoby)**.
- Možnost č. 4: předpokládá se, že celkové náklady budou ze všech čtyř možností nejvyšší. Celkové náklady činí **164,2 milionu EUR [182,8 milionu EUR včetně vzdělávání] (děti)** a **minimálně 134,4 milionu EUR až maximálně 228,9 milionu EUR [153 milionů EUR až maximálně 247,5 milionu EUR včetně vzdělávání] (zranitelné dospělé osoby)**.

6. SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ / UPŘEDNOSTŇOVANÁ MOŽNOST

1) Děti

Posouzení vedlo k výběru upřednostňované možnosti v případě dětí ve formě **směrnice**, která **spojuje prvky možnosti č. 3 a možnosti č. 4**.

Tato směrnice poskytne **minimální záruky pro děti podezřelé a obviněné v trestním řízení v EU**. Bude pro členské státy **právně závazná** a po provedení zvýší úroveň ochrany v EU.

Spojení prvků možnosti č. 3 a možnosti č. 4 přihlíží k zásadě subsidiarity a proporcionality a má jednoznačnou přidanou hodnotu EU, jelikož posiluje minimální normy založené na *acquis* ESLP a mezinárodních normách, co se týká procesních záruk pro děti podezřelé nebo obviněné v trestním řízení.

Celkové náklady činí 136,2 milionu EUR [154,8 milionu EUR včetně vzdělávání]⁶. Dotčeny budou všechny členské státy, avšak v rozdílné míře. Celkové náklady v jednotlivých členských státech:

AT 3 564; BE 802; BU 714, CY: 94; CZ: 996; DE: 35 982; DK: 413; EE: 170; EL: 1 042; ES: 2 175; FI: 3 545; FR: 17 950; HU: 667; IE: 1 309; IT: 4 978; LT: 346; LV: 134; LU: 172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷.

2) Dospělé osoby

Problém související se stanovením obecné definice, a tudíž oblastí působnosti zamýšlené iniciativy, a existence méně příslušných mezinárodních norem a předpisů týkajících se

⁶ Se započtením nákladů na vzdělávání.

⁷ Bez započtení nákladů na vzdělávání.

zranitelných dospělých osob vyloučily přijetí právně závazného opatření ve vztahu k zárukám pro zranitelné dospělé osoby.

Posouzení vedlo k výběru upřednostňované možnosti v případě zranitelných dospělých osob v podobě **doporučení, které spojuje prvky možnosti č. 3 a možnosti č. 4.**

Spojení prvků možnosti č. 3 a možnosti č. 4 přihlíží k zásadě subsidiarity a proporcionality a má jednoznačnou přidanou hodnotu EU, jelikož posiluje minimální normy založené na *acquis* ESLP a mezinárodních normách, co se týká procesních záruk pro zranitelné dospělé osoby podezřelé nebo obviněné v trestním řízení.

Celkové náklady jsou v rozmezí **od 70,9 milionu EUR do 133,6 milionu EUR** [89,5 až 152,2 milionu EUR včetně vzdělávání]⁸. Dotčeny budou všechny členské státy, avšak v rozdílné míře. Celkové náklady v jednotlivých členských státech (minimálně – maximálně):

AT 847–1 397; **BE** 1 159–2 289; **BU** 762–1 554; **CY**: 82–149; **CZ**: 1 056–1 940; **DE**: 8 363–15 367; **DK**: 4 455–8 818; **EE**: 136–251; **EL**: 1 152–2 114; **ES**: 4 606–8 464; **FI**: 435–780; **FR**: 6 384–11 709; **HU**: 1 021–1 878; **IE**: 839–1 424; **IT**: 6 005–10 998; **LT**: 346–634; **LV**: 233–425; **LU**: 49–91; **MT**: 41–77; **NL**: 1 342–2 415; **PL**: 3 197–5 762; **PT**: 1 080–1 983; **RO**: 2 190–4 023; **SE**: 769–1 387; **SK**: 551–1 009; **SI**: 205–376; **UK**: 23 430–45 869⁹.

[Tyto náklady jsou vypočítány na základě předpokladu, že doporučení provedou všechny členské státy.]

Tyto náklady neberou v úvahu **možné úspory** vyplývající ze snížení stávajících nákladů na řízení u ESLP a odvolací řízení v členských státech, nová řízení, finanční odškodnění, neúspěšná trestní stíhání kvůli porušení práva podezřelých osob na spravedlivý proces. Povinný přístup k obhájci povede k lepší obhajobě, a tím sníží opakování výsledků a přispěje k zjednodušení vyšetřování a soudního jednání a omezení vazebních opatření. Z dlouhodobého hlediska by se měl finanční dopad postupně snižovat, jelikož se procesní záruky pro zranitelné osoby zlepší a prostředky právní ochrany v souvislosti s porušením práva na spravedlivý proces se budou využívat méně.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Lhůta pro provedení navrhované směrnice týkající se dětí bude činit dva roky od vstupu v platnost. Co se týká navrhovaného doporučení pro zranitelné dospělé osoby, Komise posoudí jeho provedení nejpozději tři až čtyři roky od jeho vyhlášení.

Komise mimoto předpokládá provedení zvláštní empirické studie s důrazem na sběr údajů za tří- až pětileté období uplatňování jednotlivých nástrojů uvedených v cestovní mapě pro posílení procesních práv. Za účelem získání podrobných kvantitativních a kvalitativních údajů o účinnosti návrhů budou použity zvláštní ukazatele pro děti a zranitelné dospělé osoby.

⁸ Se započtením nákladů na vzdělávání.

⁹ Bez započtení nákladů na vzdělávání.