



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 27. 11. 2013
SWD(2013) 481 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady

o procesných zárukách pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní

{COM(2013) 822 final}
{SWD(2013) 480 final}
{SWD(2013) 492 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady

o procesných zárukách pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1.1. Všeobecné problémy

1. Nedostatočná ochrana práv detí a zraniteľných dospelých osôb na spravodlivé súdne konanie na základe súčasného medzinárodného a európskeho právneho rámca

Napriek existencii spoločných zásad a minimálnych noriem vyplývajúcich z Charty základných práv Európskej únie, Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) a ďalších medzinárodných právnych nástrojov, nie je v rámci EÚ v súčasnej dobe dostatočne zaručené právo na spravodlivé súdne konanie v prípade zraniteľných osôb (t. j. detí ako osôb mladších ako 18 rokov a zraniteľných dospelých osôb, ako napr. osôb s duševným postihnutím, fyzickými alebo psychickými poruchami¹) v priebehu rôznych fáz trestného konania, takže nemožno zabrániť porušovaniu článku 6 EDLP.

2. Neexistencia globálnej ochrany detí a zraniteľných dospelých osôb prostredníctvom opatrení, ktoré už boli prijaté podľa Štokholmského programu

Okrem toho opatrenia týkajúce sa procesných práv, ktoré už boli prijaté v EÚ na základe Štokholmského programu², neposkytujú dostatočné záruky na zabezpečenie, aby zraniteľné osoby mohli účinne uplatňovať svoje práva. Aj keď sa v nich predpokladajú určité záruky pre všetky podozrivé a obvinené osoby, nezohľadňujú sa v nich osobitné potreby podozrivých a obvinených zraniteľných osôb vyskytujúce sa v rôznych fázach trestného konania (napr. vhodné mechanizmy na posudzovanie ich zraniteľnosti, povinný prístup k obhajcovi, zdravotná pomoc, osobitná odborná príprava pre orgány presadzovania práva a sudcov atď.). V Štokholmskom programe a následnom akčnom pláne Komisie³ sa výslovne predpokladá, že okrem iných opatrení týkajúcich sa procesných práv by sa malo prijať osobitné opatrenie na zabezpečenie spoločných minimálnych pravidiel pre zraniteľné osoby. Bez takéhoto nástroja by ochrana podozrivých alebo obvinených osôb v trestnom konaní nebola úplná a ciele Štokholmského programu a plánu o procesných právach⁴ by sa nedali dosiahnuť v plnom rozsahu.

3. Nedostatočná ochrana detí a zraniteľných dospelých osôb ovplyvňuje vzájomnú dôveru a bráni bezproblémovému fungovaniu vzájomného uznávania

Nedostatočná ochrana procesných záruk pre deti a zraniteľné dospelé osoby môže viesť k nedostatočnej vzájomnej dôvere medzi justičnými orgánmi a tým brániť justičnej spolupráci

¹ Zraniteľné dospelé osoby nie sú definované v žiadnom medzinárodnom alebo európskom právnom nástroji.

² Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1.

³ KOM(2010) 171 v konečnom znení, 20.4.2010.

⁴ Ú. v. EÚ C 295, 4.12.2009, s. 1.

v trestných veciach. Keďže zásada vzájomného uznávania tvorí základ priestoru spravodlivosti, je potrebné posilniť vzájomnú dôveru na dosiahnutie účinného fungovania priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Na vytvorenie tejto atmosféry vzájomnej dôvery členské štáty uviedli v pláne o procesných právach opatrenia, ktoré sa považujú za nevyhnutné na dosiahnutie týchto minimálnych úrovní vzájomnej dôvery. V plánovaných opatreniach sú obsiahnuté osobitné záruky pre zraniteľné osoby.

1.2. Dotknutá skupina osôb

Trestnej justícii v celej EÚ čelí okolo 1 086 000 detí, t. j. 12 % z celkového počtu európskych obyvateľov, ktorí čelia trestnej justícii. Pokiaľ ide o zraniteľné dospelé osoby, 4 – 8 % z celkového počtu obyvateľov, ktorí čelia trestnej justícii, by mohlo mať nejaký druh postihnutia, ktoré im bráni v plnej účasti na trestnom konaní.

1.3. Reakcie členských štátov a zainteresovaných strán

Členské štáty a zainteresované strany (napr. advokátske komory, mimovládne organizácie, rodinné združenia) jasne zdôraznili potrebu osobitných záruk pre zraniteľné osoby (najmä deti). V tejto súvislosti upozorňujú na nedostatočné a nejednotné vykonávanie medzinárodných noriem a absolútnu nutnosť zaviesť spoločné minimálne pravidlá v členských štátoch EÚ. Všetky záruky uvedené v hodnotení vplyvu boli z veľkej časti prerokované a podporené, za zásadné opatrenie sa považuje najmä povinný prístup k obhajcovi. Bolo navrhnuté riešiť otázku detí a zraniteľných dospelých osôb oddelene, okrem iného aj z dôvodu absencie spoločnej definície zraniteľných dospelých osôb.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Je potrebné prijať opatrenie na úrovni EÚ na základe týchto troch faktorov:

1. *Posilnenie vzájomnej dôvery medzi justičnými orgánmi*: nedostatočná ochrana detí a zraniteľných dospelých osôb má aj dnes za následok nedostatočnú dôveru medzi justičnými orgánmi, ktorá ohrozuje justičnú spoluprácu v trestných veciach s cezhraničným rozmerom. V Štokholmskom programe Európska rada vyzvala Komisiu, aby navrhla osobitné opatrenia na ochranu zraniteľných osôb (zahŕňajúce deti aj zraniteľné dospelé osoby).

2. *Pohyb osôb*: deti a zraniteľné dospelé osoby môžu byť účastníkmi trestného konania mimo svojho členského štátu. Potreby týchto podozrivých alebo obvinených osôb je potrebné riešiť na úrovni EÚ.

3. *Obmedzenia medzinárodných noriem*: v EDLP sú už vytýčené celoeurópske normy spravodlivého súdneho konania, ale jeho mechanizmy presadzovania nedokážu zaručiť dostatočnú a jednotnú úroveň jeho dodržiavania zo strany jeho signatárskych štátov vrátane členských štátov EÚ⁵. V dôsledku nedostatočnej vymáhateľnosti dodržiavania medzinárodných dohôd, ktoré sú zamerané na deti a osoby so zdravotným postihnutím, ktoré Európska únia ratifikovala, je jednotné uplatňovanie takýchto noriem v celej EÚ nepravdepodobné.

⁵ Dokonca aj v opakujúcich sa správach Európskeho výboru na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (CPT) určených pre vlády členských štátov, boli vlády vyzvané zabezpečiť, aby sa zatknutým podozrivým osobám poskytol vo včasnom štádiu prístup k právnomu poradenstvu, avšak len menšia časť členských štátov prijala systém oznamovania takými prostriedkami.

3. CIELE INICIATÍVY EÚ

Ciele:	
Všeobecné:	▪ Zaručiť účinnú normu ochrany základných procesných práv zraniteľných osôb podozrivých a obvinených v trestnom konaní. ▪ Posilniť vzájomnú dôveru, čím sa uľahčí vzájomné uznávanie rozsudkov a súdnych rozhodnutí v EÚ a zlepši sa justičná spolupráca v EÚ.
Špecifické	▪ A: Zraniteľnosť podozrivých a obvinených osôb v trestnom konaní sa náležite posudzuje na úplnom začiatku a počas celého trvania trestného konania. ▪ B: Aby zraniteľné podozrivé alebo obvinené osoby mohli porozumieť trestnému konaniu a účinne sa na ňom zúčastňovať, poskytuje sa im náležitá pomoc v trestnom konaní a majú povinný prístup k obhajcovi, pričom tohto práva sa nemôžu vzdať. ▪ C: Zraniteľné osoby, najmä deti, majú súbor primeraných procesných záruk s prihliadnutím na ich osobitné potreby vo všetkých fázach trestného konania (napr. výsluchy políciou, prerokovanie vecí, pozbavenie osobnej slobody).
Operačné:	▪ A.1: Od úplného začiatku trestného konania, počínajúc prvým kontaktom s orgánmi presadzovania práva alebo justičnými orgánmi, sú zavedené vhodné mechanizmy posudzovania týkajúce sa zraniteľnosti detí a zraniteľných dospelých. ▪ B.1: Deťom a zraniteľným dospelým osobám budú v priebehu konania náležite pomáhať rodičia/zákonní zástupcovia alebo vhodná dospelá osoba. ▪ B.2: Deti a zraniteľné dospelé osoby budú mať povinný prístup k obhajcovi od úplného začiatku trestného konania, aby sa mohli účinne zúčastňovať na konaní. ▪ C.1: Na deti a zraniteľné dospelé osoby sa budú vzťahovať primerané záruky s prihliadnutím na ich osobitné potreby v rôznych fázach trestného konania (napr. audiovizuálne zaznamenávanie výsluchov vykonávaných políciou, pravidlá ochrany súkromia, obmedzenie vyšetrovacej väzby).

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Podrobne sa posúdili štyri hlavné možnosti politiky:

Možnosť 1 (zachovanie súčasného stavu):	Zachovanie súčasného stavu. Táto možnosť by znamenala, že sa neprijme žiadne opatrenie na úrovni EÚ.
Možnosť 2 Nízka úroveň	Nelegislatívne opatrenia (nevynútiteľné právo), ktoré podporujú ochranu práv podozrivých a obvinených zraniteľných osôb v trestnom

povinnosti	konaní, napríklad prostredníctvom monitorovania a hodnotenia zaobchádzania, odbornej prípravy a šírenia osvedčených postupov.
Možnosť 3 Stredná úroveň povinnosti	V rámci možnosti 3 sa stanovujú minimálne pravidlá vzťahujúce sa na <i>acquis</i> Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a príslušné aspekty relevantných medzinárodných predpisov o procesných zárukách na ochranu podozrivých a obvinených zraniteľných osôb v trestnom konaní.
Možnosť 4 Vysoká úroveň povinnosti	Možnosť 4 je najambicióznejšou a najviac normatívnou možnosťou , ktorá ide nad rámec možnosti 3, pokiaľ ide o určité záruky . Tieto dodatočné záruky by zahŕňali dôkladné posúdenie zraniteľnosti, dôkladnejšiu lekársku prehliadku (pre zraniteľné dospelé osoby), audiovizuálne zaznamenávanie výsluchov vykonávaných políciou, špeciálne vyškolených sudcov, prístup k vzdelávacím a rekreačným aktivitám v prípade pozbavenia osobnej slobody.
Možnosti 3 a 4 by mohli byť vo forme buď smernice alebo odporúčania. Prvky oboch možností možno kombinovať. Plánuje sa prijatie samostatných opatrení vo forme smernice pre deti a odporúčania pre zraniteľné dospelé osoby .	

5. POSÚDENIE VPLYVOV

5.1. Účinnosť pri dosahovaní cieľov politiky

- Možnosť 1: Nedostatočná úroveň ochrany zraniteľných podozrivých alebo obvinených osôb by sa nezmenila.
- Možnosť 2: Malá motivácia členských štátov riešiť problémy vzhľadom na neexistenciu normatívneho opatrenia.
- Možnosť 3: Stredný vplyv, keďže táto možnosť bude prispievať k dosiahnutiu všeobecných cieľov opatrenia(-i) vzťahujúceho(-ich) sa na osobitné záruky pre deti a zraniteľné dospelé osoby.
- Možnosť 4: Zavádza ambicióznejšie pravidlá a „vyššiu“ úroveň povinnosti pre členské štáty ako možnosť 3, pokiaľ ide o určité záruky, ako je napr. posúdenie zraniteľnosti, lekárska prehliadka (pre zraniteľné dospelé osoby), výsluchy políciou, súdne prerokovanie veci a pozbavenie osobnej slobody. Výrazne posilní vzájomnú dôveru a spoluprácu.

5.2. Vplyv na základné práva

- Možnosť 1: Nezlepšenie nedostatočnej úrovne ochrany práva na spravodlivé súdne konanie pre zraniteľné osoby.
- Možnosť 2: Obmedzený vplyv, pretože bude do značnej miery závisieť od toho, ako by členské štáty uplatňovali nezáväzné usmernenia.
- Možnosť 3: Bude mať pozitívny vplyv na základné práva: najmä povinnosť členských štátov zabezpečiť primerané informovanie a pomoc zo strany rodičov/zákonných zástupcov alebo vhodnej dospelé osoby prispeje k právu na spravodlivé súdne konanie, povinný prístup k obhajcovi bude mať významný vplyv na právo na obhajobu zraniteľných osôb. Okrem toho určité záruky v súvislosti s výsluchmi vykonávanými políciou, súdnym prerokovaním veci a pozbavením osobnej slobody by posilnili právo na spravodlivé súdne konanie.
- Možnosť 4: Bude mať zo všetkých štyroch možností najväčší vplyv na základné práva: dôkladné posúdenie zraniteľných osôb by umožnilo riešiť ich osobitné potreby, lekárska

pomoc by zaistila osobnú integritu zraniteľných osôb, plánovaný je rad osobitných záruk v súvislosti s výsluchmi vykonávanými políciou (napr. audiovizuálne zaznamenávanie), pozbavením osobnej slobody (obmedzenie, proporционаlita) a súdnym prerokovaním vecí (napr. špeciálna odborná príprava pre sudcov, pravidiel ochrany súkromia).

5.3. Vplyv na vnútroštátne systémy spravodlivosti

- Možnosť 1: Rozdiely medzi systémami členských štátov by zostali rovnaké alebo by sa dokonca zväčšili.
- Možnosť 2: Celkový vplyv bude obmedzený, pretože nezáväzný charakter tejto politickej možnosti nemusí priniesť významné výsledky.
- Možnosti 3 a 4: Budú mať pozitívny vplyv na justičné systémy členských štátov, pretože by zvýšili právnu istotu zavedením spoločne dohodnutých minimálnych noriem, pokiaľ ide o ochranu zraniteľných podozrivých a obvinených osôb vo všetkých členských štátoch EÚ. Každý členský štát by musel zmeniť svoje vnútroštátne trestné právo procesné. Tieto možnosti výrazne zlepšia aj justičnú spoluprácu, pretože sa zmiernia rozdiely medzi členskými štátmi v spôsobe, akým sa niektoré práva poskytujú zraniteľným podozrivým a obvineným osobám.

5.4. Finančný a hospodársky vplyv

- Možnosť 1: S touto možnosťou nie je spojená žiadna bezprostredná finančná záťaž.
- Možnosť 2: Finančná záťaž vyplývajúca z tejto možnosti bude závisieť od úrovne jej implementácie zo strany členských štátov. Celkové maximálne finančné náklady sa odhadujú na približne **20,2 mil. EUR** (odborná príprava pre sudcov a príslušníkov polície a prípadné náklady na štúdiu, semináre atď.).
- Možnosť 3: Očakáva sa, že celkové náklady budú v **strednom pásme** týchto štyroch možností. Celkové náklady vo výške **100,1 mil. EUR (deti)** a **min. 40,3 mil. EUR až max. 72,8 mil. EUR (zraniteľné dospelé osoby)**.
- Možnosť 4: Očakáva sa, že celkové náklady budú najvyššie z týchto štyroch možností. Celkové náklady predstavujú **164,2 mil. EUR [182,8 mil. EUR vrátane odbornej prípravy] (deti)** a **min. 134,4 až 228,9 mil. EUR [153 mil. EUR až max. 247,5 mil. vrátane odbornej prípravy] (zraniteľné dospelé osoby)**.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ/UPREDNOSTŇOVANÁ MOŽNOSŤ

1. Deti

Posúdenie viedlo k výberu uprednostnenej možnosti pre deti vo forme **smernice**, v ktorej **sa kombinujú prvky z možností 3 a 4**.

V takejto smernici sa stanovujú **minimálne záruky pre deti podozrivé a obvinené v trestnom konaní v EÚ**. Bude **právne záväzná** pre členské štáty a po implementácii zvýši úroveň ochrany v EÚ.

Kombinácia prvkov z možností 3 a 4 zohľadňuje obavy v súvislosti so zásadou subsidiarity a proporcionality a má jednoznačnú pridanú hodnotu pre EÚ, pretože posilňuje minimálne normy založené na *acquis* ESLP a na medzinárodných normách, pokiaľ ide o procesné záruky pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní.

Celkové náklady predstavujú **136,2 mil. EUR [154,8 mil. EUR vrátane odbornej prípravy]**⁶ Dotknuté budú všetky členské štáty, ale v rôznej miere. Celkové náklady na členský štát:

⁶ Zahnuté náklady na odbornú prípravu.

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. Dospelí

V dôsledku ťažkosti s vymedzením všeobecnej definície, a teda rozsahu pôsobnosti uplatňovania plánovanej iniciatívy, a v dôsledku existencie niekoľkých relevantných medzinárodných noriem a ustanovení pre zraniteľné dospelé osoby je prijatie právne záväzného opatrenia v súvislosti so zárukami pre zraniteľné dospelé osoby vylúčené.

Posúdenie viedlo k výberu uprednostnenej možnosti pre zraniteľné dospelé osoby vo forme **odporúčania**, v ktorom **sa kombinujú prvky z možností 3 a 4**.

Kombinácia prvkov z možností 3 a 4 zohľadňuje obavy v súvislosti so zásadou subsidiarity a proporcionality a má jednoznačnú pridanú hodnotu pre EÚ, pretože posilňuje minimálne normy založené na *acquis* ESĽP a na medzinárodných normách, pokiaľ ide o procesné záruky pre zraniteľné dospelé osoby podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní.

Celkové náklady sa pohybujú **od 70,9 do 133,6 mil. EUR** [89,5 až 152,2 mil. EUR vrátane odbornej prípravy]⁸. Dotknuté budú všetky členské štáty, ale v rôznej miere. Celkové náklady na členský štát (min.-max.):

AT 847; 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

[Tieto náklady sú vypočítané na základe predpokladu, že všetky členské štáty odporúčanie vykonajú.]

Tieto náklady nezohľadňujú **možné úspory nákladov** vyplývajúce zo zníženia súčasných nákladov na konania o opravnom prostriedku pred ESĽP a na vnútroštátnej úrovni, nákladov na obnovu konania, finančné odškodnenia, zastavené trestné stíhanie z dôvodu porušenia práva podozrivej osoby na spravodlivé súdne konanie. Najmä povinný prístup k obhajcovi povedie k zlepšeniu obhajoby, čím sa zníži opakovanie výsluchov a prispeje sa k zjednodušeniu vyšetrovaní a prerokovania vecí a obmedzeniu väzobných opatrení. V dlhodobom horizonte by sa finančný vplyv mal postupne znižovať, pretože procesné záruky pre zraniteľné osoby by sa zlepšili a prostriedky nápravy za porušenie práva na spravodlivé súdne konanie by sa menej často využívali.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Časový rámec na transpozíciu navrhovanej smernice o deťoch bude dva roky od nadobudnutia jej účinnosti. Pokiaľ ide o navrhované odporúčanie pre zraniteľné dospelé osoby, Komisia by posúdila jeho implementáciu najneskôr tri až štyri roky po jeho uverejnení.

⁷ Nezahrnuté náklady na odbornú prípravu.

⁸ Zahrnuté náklady na odbornú prípravu.

⁹ Nezahrnuté náklady na odbornú prípravu.

Okrem toho Komisia plánuje vykonať osobitnú empirickú štúdiu s dôrazom na zhromažďovanie údajov za 3 až 5 ročné obdobie uplatňovania každého nástroja plánu o procesných právach. S cieľom získať podrobný kvantitatívny a kvalitatívny prehľad efektívnosti návrhov sa pre deti a zraniteľné dospelé osoby použijú osobitné ukazovatele.