



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 27. 11. 2013
SWD(2013) 479 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh opatrení

o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh opatrení

o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviný a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Všeobecné problémy:

1. V dôsledku nedostatočnej ochrany zásady prezumpcie neviný v EÚ je ochrana základných práv podozrivých a obvinených osôb nedostatočná. Existencia spoločných minimálnych noriem v článku 48 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a článku 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) sa ukazuje ako nedostatočná na ochranu tejto zásady v praxi. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vyplýva, že táto zásada sa porušuje systematicky a opakovane. Prezumpcia neviný je všeobecnou zásadou, ktorá sa dopĺňa s inými procesnými právami vrátane práv, ktoré sú už riešené v právnych predpisoch Únie. Celkovým cieľom je zabezpečiť právo na spravodlivé trestné konanie. Takéto spravodlivé konanie nie je zabezpečené, ak nie je dodržaná prezumpcia neviný.
2. Nedostatočná ochrana základných práv je príčinou nedostatočnej vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o kvalitu ich príslušných justičných systémov. Toto bráni bezproblémovému fungovaniu vzájomného uznávania rozsudkov a justičnej spolupráce.

Konkrétne problémy:

1. Nedostatočná ochrana proti **verejnému označovaniu osoby za vinnú orgánmi presadzovania práva a justičnými orgánmi** pred odsúdením. Orgány niekedy pred konečným súdnym rozhodnutím označujú podozrivé alebo obvinené osoby vo vyhláseniach alebo v úradných rozhodnutiach za vinné zo spáchania trestného činu.
2. Nedostatočná ochrana zásady, že **dôkazné bremeno spočíva na prokuratúre a akékoľvek pochybnosti o vine by mali byť v prospech obvinenej osoby**, a najmä **nedostatočná ochrana v praxi v prípadoch, keď sa dôkazné bremeno presúva na obhajobu**.
3. **Nedostatočná ochrana práva nevypovedať vo vlastný neprospech vrátane práva nespolupracovať a práva odoprieť výpoveď**. Právne systémy niektorých členských štátov umožňujú, aby sa výkon práva nevypovedať vo vlastný neprospech, nespolupracovať a práva odoprieť výpoveď mohol použiť ako dôkaz proti podozrivej alebo obvinenej osobe; v prípade porušenia tohto práva často neexistujú účinné a odradzujúce opravné prostriedky.

4. Nedostatočná ochrana **práva byť prítomný na konaní pred súdom**¹ – v prípade rozsudku a akéhokoľvek rozhodnutia, ktoré by mohli viesť k pozbaveniu osobnej slobody, sa vyžaduje prítomnosť obvinenej osoby. Nie všetky členské štáty majú v prípade porušenia tohto práva náležité opravné prostriedky.

Ovplyvnená skupina osôb

Ovplyvnené môžu byť všetky podozrivé a obvinené osoby v trestnom konaní v EÚ. V EÚ sa každý rok uskutoční približne 10 miliónov trestných konaní. Od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012 ESĽP zistil, že 10 členských štátov EÚ celkovo v 26 prípadoch konalo v rozpore s právom na prezumpciu nevinu.

Prečo je potrebná verejná intervencia?

Súčasná nedostatočná ochrana určitých aspektov prezumpcie nevinu ovplyvňuje vzájomnú dôveru medzi justičnými orgánmi a tým aj bezproblémové fungovanie európskeho priestoru spravodlivosti. Zásady a mechanizmy ESĽP nevedú k dostatočnej ochrane v praxi, ako vyplýva z judikatúry ESĽP. Ďalšie zmeny na základe existujúceho právneho rámca sú v blízkej budúcnosti nepravdepodobné.

Ak EÚ prijme legislatívne opatrenie, k dispozícii bude celý rad nápravných mechanizmov EÚ podľa zmluvy na zabezpečenie toho, aby členské štáty konali v súlade s právom na prezumpciu nevinu, ktoré je zahrnuté v právnych predpisoch EÚ. Určité zmeny v právnych predpisoch niektorých členských štátov však môžu byť potrebné, aby sa docielil úplný súlad so zásadami subsidiarity a proporcionality.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Posilnenie vzájomnej dôvery medzi justičnými orgánmi: Práve pre jej význam pre bezproblémové fungovanie európskeho priestoru trestného súdnictva Európska rada vyzvala Komisiu v Štokholmskom programe², aby sa zaoberala otázkou prezumpcie nevinu.

Pohyb osôb: Osoby, ktoré sú účastníkmi trestného konania mimo svojej domovskej krajiny, by mali mať istotu, že sú chránené všeobecným európskym právom na prezumpciu nevinu. Charta EÚ také právo obsahuje, chartu však možno uplatniť len v jednotlivom prípade, ak sa záležitosť týka uplatňovania právnych predpisov EÚ členským štátom.

Limity ESĽP: Samotný ESĽP nemôže zabezpečiť primeranú ochranu. Niektoré aspekty prezumpcie nevinu ESĽP v poslednej dobe nezohľadňoval, resp. ich neposudzoval dostatočne dôkladne (napr. presné dôsledky porušenia tohto práva a opravné prostriedky v prípade porušenia). Uplatnenie nároku na nápravu na ESĽP nie je uspokojivé, pretože k nemu dochádza až *ex post* po vyčerpaní všetkých vnútroštátnych opravných prostriedkov a jeho skorému vybaveniu bráni značný počet prípadov čakajúcich na vyriešenie.

3. CIELE INICIATÍVY EÚ

Všeobecné ciele sú:

1. zabezpečiť vysokú úroveň ochrany základných procesných práv v trestnom konaní,
2. posilniť vzájomnú dôveru, a tak zlepšiť justičnú spoluprácu.

Špecifické ciele majú zabezpečiť, aby:

¹ Okrem niektorých presne vymedzených výnimiek („rozhodnutia v neprítomnosti“).

² Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1.

1. sa podozrivé alebo obvinené osoby považovali za nevinné po celú dobu trvania trestného konania, kým sa zákonným spôsobom nepreukáže ich vina, a aby s nimi justičné orgány členských štátov zaobchádzali ako s takými.
2. orgány zaoberajúce sa justičnou spoluprácou a podieľajúce sa na výkone trestnej sankcie, vyšetrovacieho opatrenia alebo európskeho zatykača vydaného v inom členskom štáte si boli isté, že pri prijímaní základného rozhodnutia v členskom štáte pôvodu bola zásada prezumpcie neviny v plnom rozsahu dodržaná.

Operačné ciele majú zabezpečiť, aby:

1. žiadna podozrivá alebo obvinená osoba nebola justičnými orgánmi označená za vinnú pred prijatím konečného rozsudku,
2. dôkazné bremeno za preukázanie trestnej zodpovednosti podozrivej alebo obvinenej osoby spočívalo na prokuratúre a aby akákoľvek pochybnosť o vine bola v prospech podozrivej alebo obvinenej osoby,
3. právo podozrivých a obvinených osôb nevypovedať vo vlastný neprospech vrátane práva nespolupracovať a odoprieť výpoveď bolo náležite chránené v každej fáze konania,
4. rozsudok bol prijatý v prítomnosti obvinenej osoby okrem osobitných prípadov („rozhodnutia v neprítomnosti“).

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Posudzovali sa štyri možnosti:

1. Možnosť 1 – zachovanie súčasného stavu – žiadne opatrenie na úrovni EÚ.
2. Možnosť 2 – nelegislatívna možnosť: príprava usmernení a školenie o osvedčenom postupe, zdieľanie informácií o možných najlepších postupoch a zlepšenie monitorovania.
3. Možnosť 3 – dve legislatívne možnosti:
 - a) Možnosť 3 písm. a) – **smernica**, v ktorej by sa stanovili minimálne pravidlá potvrdzujúce *acquis* ESLP, pokiaľ ide o každý z konkrétnych problémov, a zaviedli náležité účinné opravné prostriedky v prípade porušenia.
 - b) Možnosť 3 písm. b) – **smernica** ako v prípade možnosti 3 písm. a), v ktorej by sa však stanovili minimálne pravidlá zabezpečujúce vyššiu úroveň ochrany než *acquis* ESLP (okrem absencie verejného označovania osoby za vinnú justičnými orgánmi, kde nie je možné ísť nad rámec zásady ESLP) prostredníctvom obmedzenia alebo dokonca vylúčenia možnosti existencie výnimiek zo všeobecných zásad.

5. POSÚDENIE VPLYVOV

5.1. Účinnosť pri plnení cieľa politiky

1. Možnosť 1 – úroveň ochrany by zostala rovnaká, žiadne zlepšenie vzájomnej dôvery.
2. Možnosť 2 – malá motivácia členských štátov riešiť problémy vzhľadom na chýbajúci právny predpis.
3. Možnosti 3 písm. a) a 3 písm. b)

- a) Posilnená vzájomná dôvera prostredníctvom spoločných minimálnych noriem; menej oneskorení v oblasti justičnej spolupráce, zníženie nákladov súvisiacich s oneskoreniami, zmarenými konaniami, obnovenými konaniami a odvolaniami; v prípade možnosti 3 písm. b) by sa ďalej posilnila vzájomná dôvera.
- b) Legislatívna možnosť je vymožitelná na rozdiel od nelegislatívnej možnosti a možnosti zachovania súčasného stavu.
- c) Minimálne normy týkajúce sa prezumpcie neviny sú v prospech podozrivých alebo obvinených osôb a v ich prospech by boli náležité prostriedky nápravy v možnosti 3 písm. b), prísnejšie minimálne normy sú v prospech podozrivých alebo obvinených osôb.
- d) Účinný mechanizmus nápravy voči členským štátom v prípade porušenia.
- e) Menej justičných omylov, zlepšenie nielen všeobecného vnímania spravodlivosti zo strany podozrivej a obvinenej osoby, obetí, justičných orgánov, obhajcov a širokej verejnosti, ale aj zníženie nákladov členských štátov vyplývajúcich z nedostatočnej ochrany tohto práva (náklady na interné odvolacie konania).

5.2. Sociálne vplyvy a základné práva

- 1. Možnosť 1 – žiadne zlepšenie.
- 2. Možnosť 2 – pravdepodobne by viedla len k nerovnomernému zlepšeniu situácie v členských štátoch vzhľadom na absenciu akejkoľvek metódy vymáhania.
- 3. Možnosť 3 písm. a) a 3 písm. b)
 - a) Lepšia ochrana základných práv podozrivých alebo obvinených osôb na základe lepšieho vysvetlenia článku 48 charty EÚ.
 - b) Postupná zmena kultúry v oblasti prokuratúry a justičných orgánov, pokiaľ ide o rešpektovanie práva na prezumpciu neviny.
 - c) Prípadné nedodržanie zásad proporcionality a subsidiarity, ak sú zavedené všetky aspekty možnosti 3 písm. a) a 3 písm. b).
 - d) Riziko kodifikácie judikatúry ESJP, ktorá sa stále vyvíja, prostredníctvom záväzného právneho nástroja EÚ. Ak sa judikatúra vyvíja smerom k silnejšej ochrane, záväzná smernica stanovujúca súčasnú úroveň ochrany by nebola aktuálna.
 - e) V prípade možnosti 3 písm. b) by mohlo dôjsť k nepriaznivému vplyvu na výkon spravodlivosti, keďže práva jednotlivcov by sa posilnili do takej miery, ktorá by mohla nakoniec byť na ujmu účinnosti vyšetrovania a trestného stíhania.

5.3. Vplyv na právny systém členských štátov

- 1. Možnosť 1 – rozdiely medzi systémami členských štátov by pretrvávali, pretože by sa aj naďalej vyvíjali striktne podľa vnútroštátnych línií.
- 2. Možnosť 2 – obmedzený – nemožno predpokladať žiadne legislatívne reformy, pretože sa ponechajú na dobrú vôľu vnútroštátnych zákonodarcov.
- 3. Možnosť 3 písm. a) a 3 písm. b): niektoré členské štáty by museli zmeniť svoje právne predpisy v závislosti od konkrétneho problému.

5.4. Finančný a hospodársky vplyv³

1. Možnosť 1 – žiadna bezprostredná finančná záťaž, avšak ani žiadne zníženie súčasných nákladov na konania ESJP a domáce odvolania, obnovené konania, finančné odškodnenie v dôsledku porušenia práva podozrivých osôb na prezumpciu nevinu.
2. Možnosť 2 – náklady na semináre, školenia a výmeny osvedčených postupov sa odhadujú na menej ako **8 mil. EUR ročne pre každý z aspektov** prezumpcie nevinu okrem vypracovania usmernení (jednorazové náklady vo výške 47 520 EUR). V prípade zavedenia pre všetky štyri aspekty by vysoká miera synergií znížila celkové náklady.
3. Možnosť 3 písm. a) – v dlhodobom horizonte by sa ďalej uvedený odhadovaný finančný vplyv mal postupne znižovať, keďže právo by sa dodržiavalo vo väčšej miere a využívanie opravných prostriedkov by sa tak znižovalo. Mohli by sa vyskytnúť náklady na školenie pre obhajcov, príslušníkov polície a súdnych úradníkov. Odhadované náklady uvedené ďalej sú za rok a vo všetkých členských štátoch spolu.
 - a) Absencia verejného označovania osoby za vinnú – náklady na ďalší opravný prostriedok (obnova konania) pre všetky členské štáty okrem AT, FI, LT, PL a SE sú: 240 000 EUR. Žiadne podstatné náklady na ďalšie osobitné opravné prostriedky (odvolanie sudcu, právo na náhradu škody).
 - b) Dôkazné bremeno je na prokuratúre / akékoľvek pochybnosti o vine v prospech obvinenej osoby – náklady na ďalší opravný prostriedok (obnova konania) vo všetkých členských štátoch okrem AT, FR a UK: od 92 000 do 920 000 EUR.
 - c) Právo nevypovedať vo vlastný neprospech vrátane práva nespolupracovať a práva odoprieť výpoveď – ak ďalší opravný prostriedok je obnova konania (v súčasnosti k dispozícii len v AT, FI, FR, HU): od 98 000 a 980 000 EUR; ak ďalší prostriedok nápravy je neprípustnosť na súde dôkazov získaných v rozpore s týmto právom, náklady by vznikli v súvislosti so zvýšenou aktivitou prokuratúry v BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (odhaduje sa od 7 500 do 75 000 EUR).
 - d) Právo byť súdený za svojej prítomnosti – náklady na dodatočné opravné prostriedky (obnova konania) BE, BG, HU a LV: 523 000 EUR.
4. Možnosť 3 písm. b)
 - a) Absencia verejného označovania osoby za vinnú – rovnako ako v prípade možnosti 3 písm. a).
 - b) Dôkazné bremeno je na prokuratúre / akékoľvek pochybnosti o vine sú v prospech obvinenej osoby: – zvýšenie aktivity prokuratúry v tých členských štátoch, kde dôkazné bremeno môže byť v súčasnosti zmenené (keďže tieto prípady by boli obmedzené podľa možnosti 3 písm. b) v BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE a UK). V pravdepodobnom scenári sa náklady odhadujú na 2,9 mil. EUR.

³ V súvislosti s možnosťami politiky 3 písm. a) a 3 písm. b) by ďalšie odhadované náklady mali byť **1,3 mil. EUR** ročne na základe systému monitorovania realizovaného v členských štátoch so zreteľom na plnenie oznamovacích povinností a zhromažďovanie relevantných údajov.

- c) Právo nevypovedať vo vlastný neprospech, nespolupracovať a právo odoprieť výpoveď – zvýšenie aktivity prokuratúry v tých členských štátoch, kde toto právo nie je absolútne (tento systém by bol zrušený podľa možnosti 3 písm. b) v BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL a SE). V pravdepodobnom scenári sa náklady odhadujú na 27 mil. EUR.
- d) Právo byť súdený za svojej prítomnosti – náklady by predstavovali dodatočné prostriedky polície na zabezpečenie, aby sa podozrivá alebo obvinená osoba fyzicky dostavila pred súd (v súčasnosti je na základe existujúcich právnych predpisov súdená v neprítomnosti) vo všetkých členských štátoch okrem CY, IE a DE. Úspory by predstavovali náklady všetkých možných obnovených konaní (ak všetky osoby majú byť prítomné na súdnom konaní, nebude potrebný žiadny ďalší opravný prostriedok pre súdne konania v neprítomnosti). Celkové náklady sa odhadujú od 5,5 mil. EUR do 22 mil. EUR.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ/UPREDNOSTŇOVANÁ MOŽNOSŤ

Uprednostňovaná možnosť je kombinácia častí možností 2, 3 písm. a) a 3 písm. b). V plnom rozsahu zohľadňuje zásadu subsidiarity a proporcionality navrhovaním diferencovanej úrovne intervencie EÚ pre každý aspekt prezumpcie neviny v závislosti od niekoľkých faktorov: i) vplyv na bezproblémové fungovanie nástrojov vzájomného uznávania: osobitná pozornosť by sa mala venovať tým aspektom, ktoré vytvárajú konkrétne a hmotné práva pre občanov – skôr než všeobecné zásady procesného trestného práva, ii) silnejšia intervencia EÚ sa vyžaduje pre aspekty, ktoré nie sú dostatočne chránené vnútroštátnymi právnymi predpismi a kde problémy idú nad rámec praktickej aplikácie týchto zákonov a iii) silnejšia intervencia EÚ sa vyžaduje pre tie aspekty, kde judikatúra ESĽP neposkytuje dostatočne vysokú úroveň v spoločnom priestore trestného súdnictva.

1. **Absencia verejného označovania osoby za vinnú** – možnosť 3 písm. a), ale bez osobitného opravného prostriedku vzhľadom na to, že legislatívna situácia v členských štátoch je prijateľná a že tento aspekt len v menšej miere súvisí s fungovaním európskeho priestoru spravodlivosti.
2. **Dôkazné bremeno a akékoľvek pochybnosti o vine by mali byť v prospech obvinenej osoby** – možnosť 3 písm. a), ale bez osobitného opravného prostriedku vzhľadom na to, že je už dostatočne chránená právnymi predpismi členských štátov.
3. Právo nevypovedať vo vlastný neprospech, právo nespolupracovať a právo odoprieť výpoveď – kombinácia možností 3 písm. a) a 3 písm. b):
 - stanoviť všeobecné zásady odvodené z judikatúry ESĽP a zaviesť osobitný opravný prostriedok v prípade porušenia – neprípustnosť dôkazov (možnosť 3 písm. a)),
 - umožniť výnimky z práva nespolupracovať podľa judikatúry ESĽP (možnosť 3 písm. a)),
 - neumožniť, aby sa z výkonu týchto práv vyvodili nepriaznivé dôsledky (možnosť 3 písm. b)),
4. **Právo byť prítomný na konaní pred súdom** – možnosť 3 písm. a) vrátane ustanovenia osobitného opravného prostriedku (obnova konania).
5. Horizontálne: Vykonávanie by malo byť podporené horizontálnymi opatreniami týkajúcimi sa **monitorovania, vyhodnotenia a školenia** (časti možnosti 2).

Vzhľadom na nedostatok spoľahlivých údajov sú uvedené číselné údaje orientačné. Všetky členské štáty by boli ovplyvnené, avšak v rôznej miere. V najpravdepodobnejšom scenári náklady uprednostňovanej možnosti by boli nasledovné:

- pokiaľ ide o prvé dva aspekty prezumpcie neviny, nevzniknú žiadne náklady (okrem nákladov na školenia, hodnotenie a monitorovanie),
- zákaz vyvodzovania záverov z odoprenia výpovede, 27 mil. EUR ročne za 9 členských štátoch spolu,
- v prípade neprípustnosti dôkazov získaných pri porušení práva nespolupracovať odhadované náklady sa pohybujú od minimálne 7 500 do maximálne 75 000 EUR ročne za 12 členských štátov spolu,
- v prípade práva byť prítomný na konaní pred súdom odhadované náklady predstavujú 523 000 EUR ročne za 4 členské štáty spolu,
- ďalšia odhadovaná suma 1,3 mil. EUR ročne sa predpokladá v súvislosti s monitorovacím systémom a povinnosťami predkladať správy, ktoré majú plniť členské štáty.

Celkové náklady v jednotlivých členských štátoch sú nasledovné (*minimum / maximum*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230 / 1 851 762, **BG** 126 521 / 126 985, **HR** 127 099 / 128 386, **CY** 266 173 / 267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703 / 56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601 / 592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657 / 94 047, **LX** 207 765 / 208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604 / 6 599 749, **PL** 373 953 / 382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620 / 1 591 443, **UK** 9 664 550 / 9 678 626.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Uprednostňovaná možnosť bude znamenať len pomerne obmedzený počet záväzkov členských štátov (ktoré do istej miery v mnohých členských štátoch odzrkadľujú existujúce povinnosti podľa EDĽP a ústavné alebo zákonné povinnosti), očakáva sa, že lehota osemnásť mesiacov by mohla poskytovať dostatok času na uskutočnenie potrebných zmien vo vnútroštátnych právnych predpisoch a postupoch.

V smernici bude stanovené, že členské štáty by mali podávať správy o účinnom vykonávaní legislatívnych a nelegislatívnych opatrení. Členským štátom by sa malo odporučiť, aby zhromaždili príslušné údaje na podporu tohto procesu, pretože v súčasnej dobe je nedostatok spoľahlivých údajov.

Komisia plánuje vykonať osobitnú empirickú štúdiu zameranú na zhromažďovanie údajov za obdobie 3 – 5 rokov v súvislosti s uplatňovaním nástroja⁵, aby získala podrobný kvantitatívny a kvalitatívny prehľad o účinnosti návrhu. Všetky získané údaje Komisii umožnia vyhodnotiť skutočné dodržiavanie v členských štátoch dôkladnejšie než pomocou prostriedkov, ktoré boli doteraz k dispozícii.

⁴ Maximálne/minimálne náklady sa netýkajú všetkých členských štátov, pretože by sa na nich nevzťahovali určité opatrenia, ktoré už majú zavedené.

⁵ Ú. v. EÚ C 291, 4.12.2009, s. 1.