KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.11.2007
KOM(2007) 693 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT KOMISE

o vhodnosti zavedení právních předpisů EU v oblasti ochrany svědků a osob spolupracujících se soudní mocí

PRACOVNÍ DOKUMENT KOMISE

o vhodnosti zavedení právních předpisů EU v oblasti ochrany svědků a osob spolupracujících se soudní mocí

1. ÚVOD

Tento dokument je výsledkem přípravných prací, které byly požadovány k posouzení dopadu jakéhokoli evropského legislativního návrhu v oblasti ochrany svědků a osob spolupracujících se soudní mocí. V tomto pracovním dokumentu je popsán současný stav právní úpravy a obecná praxe na vnitrostátní, evropské i mezinárodní úrovni. Následuje analýza problémů, cílů a možných politických opatření. Dále jsou nastíněna základní témata, o kterých je třeba dále diskutovat, než bude možno zavést harmonizovaný evropský systém na ochranu svědků.

Legislativní a pracovní program Komise na rok 2007[1] uvádí ochranu svědků a osob spolupracujících při soudních řízeních jako jednu z prioritních iniciativ. Posouzení dopadů však vedlo k závěru, že v současnosti nelze zavedení právní úpravy na úrovni EU doporučit.

2. SOUVISLOSTI

Poskytnutí odpovídající ochrany svědkům může hrát zásadní úlohu při soudním stíhání pachatelů, poněvadž na spolupráci svědků často závisí úspěšnost jednotlivých fází trestního řízení. Pachatelé se často snaží svědkům ve výpovědi zabránit, a to i za pomoci výhrůžek. Poskytnutí svědecké výpovědi je občanskou povinností každého a povinností státu je zase svědky chránit před jakýmkoli zásahem.

Ochrana svědků je procesem, při němž je svědkům podávajícím svědeckou výpověď v rámci trestního řízení poskytována zvláštní procesní i neprocesní ochrana, jež má účinně zajistit jejich bezpečnost a někdy i bezpečnost jejich rodinných příslušníků, a to před podáním jejich svědecké výpovědi, v jejím průběhu i po jejím ukončení. Ochranná opatření, která se vztahují na svědky, mohou být poskytnuta i osobám spolupracujícím se soudní mocí. V případě organizované trestné činnosti je spolupracující osoba zdrojem cenných informací tím, že je do trestné činnosti sama zapojena, a je tedy proti ní vedeno stíhání a podléhá i trestu.

Potřeba právní úpravy na úrovni EU, pokud jde o ochranu svědků, se zvažuje už léta. Už v roce 1997 v doporučení č. 16 akčního plánu týkajícího se prevence a boje proti organizované trestné činnosti[2] se doporučuje přezkoumat potřebu ochrany svědků a osob spolupracujících se soudní mocí. Rovněž prohlášení Evropské rady ze dne 25. března 2004 o boji proti terorismu a Haagský akční plán[3] zmiňují návrh na ochranu svědků a spolupracujících osob.

---

[1] Sdělení KOM(2006) 629 v konečném znění (24.10.2006), s. 22.
[2] Úř. věst. C 251, 15.8.1997, s. 1.
[3] Sdělení KOM(2005) 184 v konečném znění (10.5.2005), s. 23.

3. PŘÍPRAVNÉ PRÁCE

Přípravné práce směřující k vypracování závazných právních předpisů na úrovni EU o ochraně svědků sahají do roku 2004. Jejich cílem bylo shromáždit informace týkající se právní úpravy v členských státech, jejich správní struktury i praktických zkušeností, aby bylo možno identifikovat právní vakuum a funkční nedostatky, které by měly dopad na úrovni EU, a navrhnout řešení přinášející evropskou přidanou hodnotu. Komparativní projekt AGIS týkající se ochrany svědků[4] poskytl kromě analýzy právní úpravy a praxe návrhy možných právních předpisů na úrovni EU. Komise byla rovněž členem společné pracovní skupiny Europol-ISISC-OPCO[5], jejímž účelem bylo prozkoumat možnosti harmonizace vnitrostátních právních předpisů v oblasti ochrany svědků[6].

Komise uspořádala v roce 2006 a 2007[7] setkání za účelem konzultací se zástupci členských států a odborníky na ochranu svědků, kteří Komisi poskytli důležité vstupní informace potřebné pro zvažování nutnosti legislativní práce na úrovni EU.

Průzkum Eurobarometr zjišťující veřejné mínění ohledně problematiky EU v roce 2006[8] ukázal, že myšlenka ochrany svědků na evropské úrovni má podporu veřejnosti. Osmdesát šest procent občanů je pro ustanovení politiky EU, která by se zabývala přeshraniční a mezinárodní spoluprací v oblasti ochrany svědků, přičemž 45 % z nich vyjádřilo silnou podporu této myšlence[9].

Bylo vynaloženo úsilí s cílem shromáždit hodnověrné údaje a statistiky (např. údaje Europolu, veřejné dokumenty na vnitrostátní úrovni, odpovědi na dotazníky zvláštní pracovní skupiny Rady Evropy, setkání odborníků). Vzhledem k důvěrnému zacházení s jednotlivými případy nejsou k dispozici žádné přesné statistické údaje týkající se problematiky ochrany. Pro účely poskytnutí nejvyšší možné ochrany osob má důvěrné zacházení s osobními údaji a informacemi o programech ochrany zásadní důležitost. Během posledních pěti až deseti let většina zemí nicméně zaznamenala zvýšenou potřebu ochrany svědků, ať už jde o počet žádostí či o počet svědků, kteří byli zahrnuti do programů ochrany.

4. PRÁVNÍ A OPERAČNÍ OPATŘENÍ NA EVROPSKÉ, VNITROSTÁTNÍ A MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Stávající **nástroje Evropské unie**, usnesení o ochraně svědků v boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti (1995)[10] a usnesení o osobách, které spolupracují při soudních

---

[4] ed. Gert Vermeulen, „Normy EU v oblasti ochrany svědků a spolupráce se soudní mocí“, zadavatel: Evropská komise (JAI/2004/AGIS/077), IRCP – Univerzita v Gentu.

[5] Mezinárodní institut vyšších studií v trestních vědách (International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences – ISISC) a Středisko pro sledování organizované trestné činnosti (Monitoring Centre on Organized Crimes – OPCO), oba se sídlem v Itálii (Syrakusy).

[6] Schůzky se konaly v Syrakusách ve dnech 8.–10. března 2005 a 26.–29. října 2005. Výsledným dokumentem byl „Konečný návrh týkající se minimálních požadavků na možnou právní úpravu na úrovni EU“ a příslušná „Důvodová zpráva“.

[7] Schůzky se konaly v Bruselu dne 21. února 2006 – Seminář o ochraně svědků a osob spolupracujících se soudní mocí a dne 5. března 2007 – Setkání evropských odborníků na ochranu svědků.

[8] Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 264 – Úloha Evropské unie v boji proti organizované trestné činnosti, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf

[9] Proti ustanovení politiky EU se vyjádřilo pouze 7 % a dalších 7 % odpovědělo „nevím“.

[10] Úř. věst. C 327, 7.12.1995, s. 5.

řízeních v boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti (1996)[11], mají omezený rozsah působnosti tím, že se vztahují pouze na případy boje proti organizované trestné činnosti a mají podobu právně nevynutitelných předpisů. Kromě toho je stanovena možnost poskytnout výhody výměnou za informace v závazných právních předpisech, jako je rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu[12] a rámcové rozhodnutí Rady o postavení obětí v trestním řízení[13].

Ve většině **členských států EU** existuje **právní úprava** v oblasti ochrany svědků, a to buď v samostatném právním aktu, nebo je součástí jejich trestního řádu. Obvykle obsahuje definice (chráněný svědek, anonymní svědek, osoba spolupracující se soudní mocí), procesní opatření (opatření v průběhu soudního řízení, alternativní metody pro poskytnutí důkazů), neprocesní opatření (fyzická ochrana, změna bydliště, změna identity), nezbytné prováděcí struktury s úkoly různých donucovacích orgánů před zahájením soudního řízení, v jeho průběhu a po jeho ukončení a práva a povinnosti stran v rámci systému ochrany. Obvykle bývá zmíněna i mezinárodní spolupráce v dané oblasti, bez uvedení dalších podrobností.

Některé země mají zvláštní právní předpisy, které upravují **fungování jejich programů na ochranu svědků**, zatímco jinde neexistují; jiné země chápou ochranu svědků především jako úkol policie, zatímco jiné přiřkly hlavní roli justici a ministerstvům vlády; některé zavedly jeden vnitrostátní program na ochranu svědků, jiné mají několik regionálních či místních programů. Existují rovněž významné odlišnosti mezi zeměmi, pokud jde o typy opatření, které zavedly na usnadnění spolupráce svědků, které částečně odrážejí rozdíly v rozsahu a povaze trestných činů a částečně souvisí s rozdíly v právních tradicích a prostředí (viz příloha).

Ačkoli termín „**osoba spolupracující se soudní mocí**“ se v vnitrostátních trestních řádech objevuje zřídka, téměř všechny země umožňují soudci udělit nižší trest pachateli, jenž byl policejním či soudním orgánům nápomocen při objasňování trestných činů, které spáchal, nebo které spáchaly jiné osoby. Některé členské státy nicméně zvolily možnost právní předpisy o spolupracujících osobách nezavádět (buď proto, že se s typy trestných činů, kterých by se to týkalo, setkávají zřídka, nebo proto, že mají morální výhrady vůči odpuštění či snížení trestu). Ostatní členské státy této možnosti naopak využívají ve velké míře.

Zvláštní pozornost byla věnována práci **Rady Evropy**. Tento mezinárodní subjekt se otázkou ochrany svědků zabývá již od poloviny devadesátých let a činnost vyvíjí i v oblasti legislativy: škála nejrůznějších situací, v nichž může být zapotřebí ochrany svědků v doporučení (1997)13 o zastrašování svědků a o právu na obhajobu, stejně jako v doporučení (2005)9 o ochraně svědků a osob spolupracujících se soudní mocí. V souvislosti s procesní ochranou bylo dosaženo významného přínosu prostřednictvím soudních rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, zejména ohledně článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, který zaručuje spravedlivý proces. Dále je třeba zmínit další právní nástroje Rady Evropy[14], které obsahují ustanovení týkající se ochrany.

---

[11] Úř. věst. C 010, 11.1.1997, s. 1.
[12] Úř. věst. L 164, 22.6.2002, s. 3, článek 6.
[13] Úř. věst. L 82, 22.3.2001, s. 1, článek 8.
[14] Doporučení (2001)11 Hlavní zásady boje proti organizované trestné činnosti; doporučení (1997)1325 Obchod se ženami a nucená prostituce v členských státech Rady Evropy; doporučení (2000) 11 Opatření proti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování; Trestněprávní úmluva o korupci (č. 173, 27.1.1999).

V oblasti ochrany svědků byla v Evropě zavedena rovněž praktická opatření. V roce 2000 byla vytvořena síť **European Liaison Network,** kterou koordinuje Europol, jenž pro danou věc ve skutečnosti nemá zmocnění, a do které jsou na základě dobrovolnosti zapojeni osoby velící zvláštním jednotkám na ochranu svědků. Během let se tato síť rozrostla a stala se celosvětovým profesionálním fórem, které dosahuje na všech pět kontinentů[15]. Zasedání pracovníků sítě slouží jako platforma pro výměnu informací a vypracovávání nástrojů a pokynů, avšak jejich úkolem není zajišťování operačních činností. Na základě diskusí v rámci této sítě Europolu byly vypracovány dva dokumenty, které nyní slouží jako „pokyny EU“: dokument „Hlavní zásady policejní spolupráce v rámci Evropské unie v oblasti ochrany svědků“ se zaměřuje na přesídlování svědků do zahraničí, zatímco dokument „Společná kritéria pro zahrnutí svědka do programu ochrany“ se zabývá kritérii pro to, aby byl svědek zařazen do programu ochrany.

Pokud jde o **mezinárodní spolupráci v oblasti ochrany svědků**, a to včetně spolupráce v rámci EU a spolupráce s mezinárodními soudy či se třetími zeměmi, uzavírají země většinou dvoustranné dohody *ad hoc*. Jediná vícestranná dohoda na evropské úrovni byla sjednána mezi třemi pobaltskými státy[16] za účelem spolupráce v trestních věcech upuštěním od stíhání nebo snížením trestu v případě osob, které poskytly pomoc donucovacím orgánům jiné ze stran dané dohody.

Vzhledem k tomu, že pravidla o **mezinárodní soudní pravomoci** a o **mezinárodním trestním řízení** se začala vytvářet teprve během několika posledních let, byl v obou těchto oblastech cenným zdrojem a hlavním referenčním místem Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (1993). Pravidla uplatňovaná Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii jsou ve značné míře použitelná rovněž u Mezinárodního trestního soudu (1998). Přestože v mezinárodním trestním právu neexistuje definice „svědka“ a úrovně ochranných opatření, která může svědek v průběhu trestního řízení očekávat, z jednacího řádu a judikatury těchto subjektů lze usuzovat, že strany poskytující svědectví v trestním řízení podléhají nějakým pravidlům a pokynům. Obtíže při poskytování opory osobám svědčícím u soudu většinou souvisí s absencí určitého území, a tím i soudní pravomoci, omezeným rozpočtem vyhrazeným pro tyto účely a nedostatečnou spoluprací s ostatními zeměmi. Jelikož tyto soudy sehrávají zásadní úlohu při udržování míru a uplatňování spravedlnosti, budoucí právní předpisy EU týkající se ochrany svědků by mohly podpořit jejich činnost[17].

Zatímco na úrovni **OSN** neexistuje žádný konkrétní **nástroj**, ať už závazné či nezávazné povahy, který by upravoval výhradně ochranu svědků, objevuje se tendence zahrnout přímý odkaz na svědky v rámci příslušných úmluv, jež byly v posledních letech přijaty, jako je tomu např. v Úmluvě OSN proti nadnárodní organizované trestné činnosti (2001)[18] a v Úmluvě OSN proti korupci (2003)[19]. Dané úmluvy vyzývají státy, jež jsou jejich stranami, aby učinily patřičná opatření v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností na ochranu osob, které podávají svědectví o trestných činech ustanovených podle dané úmluvy. S cílem poskytnout členským státům pomoc při jejich uplatňování

---

[15] Síť v současnosti sestává z osob velících zvláštním jednotkám na ochranu svědků/vnitrostátních kontaktních míst ze všech 27 zemí EU, 10 evropských zemí mimo EU, 7 pozorovatelů ze zámořských zemí a 12 mezinárodních organizací činných v této oblasti.

[16] Dohoda mezi vládou Litevské republiky a vládami Estonské republiky a Lotyšské republiky o spolupráci při ochraně svědků a obětí (2000).

[17] Dohoda mezi Mezinárodním trestním soudem a Evropskou unií o spolupráci a pomoci (duben 2006).

[18] Článek 24 Ochrana svědků.

[19] Článek 32 Ochrana svědků, odborníků a obětí.

započal Úřad OSN pro drogy a kriminalitu v roce 2005 vypracovávat pokyny týkající se ochrany svědků.

5. PROBLÉMY VYPLÝVAJÍCÍ ZE SOUČASNÉHO STAVU

Pokud jde o ochranu svědků, rozbor situace v oblasti právních předpisů i v oblasti praxe potvrzuje, že navzdory jistým úspěchům zejména v posledních letech, není daný rámec dostatečně stabilizován, což znamená, že na jedné straně existují velké rozdíly v právních a správních strukturách členských států a na straně druhé jde o oblast, která se neustále vyvíjí.

K dané situaci přispívá řada prvků, jako např.:

- nejrůznější opatření mezinárodních subjektů, která se dotýkají problematiky ochrany svědků (EU včetně Europolu, Rada Evropy, Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii / Mezinárodní trestní soud, opatření na úrovni G-8);

- různá míra uplatňování daných nástrojů, jež mají většinou nezávazný charakter;

- potřeba zlepšit koordinaci mezi příslušnými orgány členských států a orgány EU při vypracovávání politik a programů týkajících svědků, včetně absence všeobecně odsouhlasených osvědčených postupů, které by jim zajistily účinnou ochranu;

- obtíže při uskutečňování operativní přeshraniční spolupráce a potřeba posílit využívání stávajících sítí;

- absence srozumitelného přehledu o tom, čeho již bylo dosaženo, v důsledku nedostatečných údajů a analýzy, většinou vzhledem k důvěrné povaze informací.

Výrazné rozdíly v trestněprávních předpisech jednotlivých členských států snižují účinnost jejich spolupráce při boji proti profesionálním zločinným spolčením. Přeshraniční spolupráci v oblasti ochrany svědků ztěžují zejména země, které nemají právní úpravu ani správní strukturu týkající se svědků a programů ochrany, i když na svém území takové činnosti vykonávají ve prospěch svých vlastních občanů. Země, které čelí praktickým obtížím pramenícím z jejich zeměpisného (malé území) či demografického (velká hustota osídlení) charakteru, a země, jež jsou výrazně postiženy činností zločineckých organizací, potřebují stále častěji přemístit ochraňované osoby do jiné země.

6. DŮVODY PRO OPATŘENÍ NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE

Ačkoli primární odpovědnost za řešení mnohých záležitostí týkajících se ochrany svědků je na úrovni členských států, tento rozbor poukazuje i na existenci evropského rozměru. Opatření na úrovni EU by představovala přidanou hodnotu v boji s organizovanou trestnou činností posílením přeshraniční spolupráce tím, že by svědkům dodala odvahu svědčit výměnou za jejich ochranu. Při respektování rozdílnosti právních systémů a správní struktury všech členských států by společný přístup k ochraně svědků, spolupracujících osob a osob jim blízkých mohl vést v případech organizované trestné činnosti k většímu počtu usvědčení. Ochrana svědků by pak mohla být zavedena ve všech členských státech jako velmi mocný nástroj v boji proti organizované trestné činnosti a terorismu, neboť uzavřenost takových spolčení ztěžuje uplatňování tradičních vyšetřovacích metod.

Aby nedocházelo k zdvojení úsilí a zbytečným nákladům, je třeba zvážit co nejvyšší využití stávajících sítí vnitrostátních subjektů, jako je síť Europolu.

6.1 MOŽNÁ POLITICKÁ OPATŘENÍ

Bylo zvažováno několik politických opatření s analýzou jejich silných a slabých stránek. V souvislosti s posouzením dopadů vyvstaly tři možnosti politických opatření: zachování *statu quo* a dvě možná opatření, jež by byla možným základem pro zavedení právní úpravy na úrovni EU v oblasti ochrany svědků (jedna nabízí obecný rámec pro danou oblast a druhá se soustředí na přesídlování).

V každém případě je třeba se vyhnout zdvojenému úsilí: k dispozici jsou už mnohé dokumenty nezávazného charakteru, o jejichž vznik se zasloužily různé mezinárodní subjekty.

6.1.1. POLITICKÉ OPATŘENÍ 1 – STATUS QUO ZALOŽENÝ NA ROZVÍJENÍ STÁVAJÍCÍCH DOHOD

Pro zachování *statu quo* je třeba, aby jádro evropského politického rámce tvořily stávající právní a operativní nástroje, které by doplňovala rozsáhlejší spolupráce. Společná politika EU by měla směřovat k posílení souladu a účelnosti právních i praktických aktivit a ke zlepšení spolupráce.

6.1.2. POLITICKÉ OPATŘENÍ 2 – HARMONIZOVANÝ SYSTÉM OCHRANY SVĚDKŮ V EU PROSTŘEDNICTVÍM MINIMÁLNÍCH NOREM STANOVENÝCH V ZÁVAZNÝCH AKTECH

S využitím výsledků práce Europolu a při zohlednění doporučení Rady Evropy by mohly být vypracovány právní předpisy EU, což by vyžadovalo ustanovení právního rámce a institucionální struktury v oblasti ochrany svědků všemi členskými státy.

Na jedné straně by bylo možno zavést právní předpisy EU týkající se harmonizovaného systému ochrany svědků při plném respektování rozdílnosti vnitrostátních právních systémů a správních struktur. V rámci tohoto přístupu by se dosáhlo většího souladu vnitrostátních systémů trestního soudnictví (tj. existencí základních právních předpisů a jmenovaných orgánů odpovědných za ochranu svědků).

Nicméně je třeba připomenout, že poslední pokus v této konkrétní záležitosti učinila Rada Evropy v nedávné době (2005) a její zvláštní expertní skupina pro ochranu svědků došla k závěru, že je zapotřebí nové doporučení. Ačkoli byla vypracována studie, jež měla označit nedostatky stávajícího systému, nikdy na jejím základě nebyla vypracována úmluva. S využitím stávajících postupů a dokumentů je na úrovni EU možno navrhnout harmonizovaný systém ochrany svědků se zavedením minimálních norem v závazných aktech. Při zohlednění obtíží, na něž upozorňuje výše uvedený rozbor, je však třeba záležitost v této rychle se vyvíjející oblasti podrobněji prozkoumat.

6.1.3 POLITICKÉ OPATŘENÍ 3 – ZVÝŠENÁ SPOLUPRÁCE MEZI ČLENSKÝMI STÁTY V OBLASTI PŘESÍDLOVÁNÍ PROSTŘEDNICTVÍM ZÁVAZNÝCH AKTŮ

V oblasti přesídlování svědků a mezinárodní spolupráce při ochraně svědků obecně neexistuje žádná vícestranná dohoda o použitelných pravidlech. S cílem usnadnit spolupráci uzavírají státy v jednotlivých případech dvoustranné dohody, a to mezi sebou i s mezinárodními soudními orgány.

Jednou z hlavních hnacích sil, která stojí za úsilím o formální úpravu stávající praxe, je skutečnost, že přesídlování ochraňovaných osob je jednoznačně oblastí, které by měla být dána při zavádění opatření nejvyšší priorita vzhledem k tomu, že existuje zvýšená potřeba (zeměpisné důvody, rozšířená kriminalita atd.) dočasného či trvalého přemístění osob do zahraničí, má-li být zajištěna jejich bezpečnost.

Aby mohl být ustanoven funkční systém pro přesídlování v rámci EU, musely by členské státy povinně zavést některé právní a správní předpisy. Pro evropské občany by to znamenalo přímý prospěch v podobě ujištění, že jim budou k dispozici nezbytná bezpečnostní opatření, a to i v zahraničí, bude-li to zapotřebí. Z toho důvodu se dá předpokládat jejich větší ochota podat svědeckou výpověď.

Ačkoli praktické výhody harmonizovaného přístupu k přesídlování nelze zpochybnit, schůzky odborníků Komise vedly k závěru, že členské státy centralizovaný systém na úrovni EU pro usnadnění spolupráce nepřijmou. Odborníci se rovněž shodli, že Europolu/Eurojustu by neměl být udělen mandát pro operační činnost. Je zapotřebí dále prozkoumat, jakou úlohu by tyto evropské subjekty mohly v celoevropském systému spolupráce v oblasti ochrany svědků zastávat.

Návrh pracovní skupiny Europol-ISISC-OPCO týkající se minimálních požadavků na možnou právní úpravu na evropské úrovni obsahuje vzor dvoustranné dohody o přesídlování svědků. Tento přístup vychází ze stávající praxe v oblasti spolupráce mezi státy. Z důvodu bezpečnosti a důvěrného charakteru těchto dohod nejsou tyto zveřejňovány ve vnitrostátních úředních věstnících. Ačkoli z právního hlediska je možné vložit vzor dohody do právního nástroje EU a vyzvat členské státy k tomu, aby ho používaly[20], v praxi by to nepřineslo žádoucí politický efekt na úrovni EU.

Je třeba provést další studie, aby bylo možno nalézt přijatelný způsob, jak pokročit ve vytváření celoevropské spolupráce při ochraně svědků, neboť se jedná o složitou oblast, jež se dotýká mnoha citlivých a náročných témat (např. změny totožnosti). Kromě toho je třeba důkladně prozkoumat nové trendy vývoje, které mají na ochranu svědků vliv, jako je např. využívání biometrických metod.

7. ZÁVĚRY

Ve světle poznatků získaných posouzením dopadů se zdá, **že okamžité zavedení opatření na úrovni EU v oblasti ochrany svědků by bylo předčasné.** Dřívější snahy na mezinárodní úrovni ukazují na obtíže, které by přijetí závazného nástroje znamenalo. Ačkoli existuje právní úprava, prioritní politické oblasti i soudní rozhodnutí na úrovni Rady Evropy, které ukazují na potřebu závazných opatření v oblasti ochrany svědků, úsilí o zavedení závazných

[20] Obdobně s praxí společných vyšetřovacích týmů.

právních předpisů selhalo. Úsilí, které vyvinula v poslední době Rada Evropy a do kterého bylo zapojeno více než 40 členských států včetně všech členských států EU, nevyústilo v přijetí závazného aktu v podobě úmluvy, neboť dané státy nebyly připraveny takový závazek učinit. Dohody by proto bylo možno dosáhnout pouze formou nezávazného aktu.

Ze setkání odborníků pořádaných Komisí a písemných připomínek od těchto odborníků plyne závěr, že by členské státy nebyly ochotny přijmout závazné právní předpisy, které by upravovaly neformální spolupráci, která již probíhá.

Existují však viditelné známky toho, že větší míra spolupráce mezi zeměmi, která by v konečném důsledku mohla ve vhodnou dobu vést k přijetí formálních pravidel a struktur v oblasti ochrany svědků, je žádoucí. Nejstarší praxe a právní úprava v Evropě spadá do doby před pouhými 16 lety (do roku 1991 v Itálii, právní předpisy týkající se osob litujících svých činů (*pentiti*) a osob spolupracujících se soudní mocí). Mezitím většina členských států EU vydala zvláštní právní předpisy, nebo přinejmenším zahrnula odkaz na ohrožené svědky do svých trestněprávních předpisů. Nebylo to ovšem provedeno jednotným způsobem. V posledních letech si na jedné straně země neformálním způsobem vyměňují své zkušenosti s budováním systému ochrany svědků a berou rovněž v potaz zásady, které vypracoval Europol a Rada Evropy. Z toho důvodu existuje jistá podobnost režimů na ochranu svědků, které byly zavedeny během posledních dvou až tří let, při respektování rozdílností právních systémů a hlavních zásad administrativních struktur každého z členských států.

Skutečný vývoj kriminality, tj. zvýšená činnost organizovaných přeshraničních zločinných spolčení a teroristických skupin, přiměl státy k posílení jejich spolupráce. Poněvadž nejen zločinci, ale rovněž řadoví občané mají prospěch ze svobody pohybu v rámci EU, je pravděpodobné, že počet evropských občanů, kteří budou požádáni o svědectví ve velmi závažných případech trestního řízení, bude narůstat.

V zájmu usnadnění přeshraniční spolupráce je při vypracovávání politiky EU v oblasti ochrany svědků třeba prozkoumat rovněž možnost využití novinek v oblasti moderních technologií a informační společnosti (např. videospojení). Donucovací orgány by měly usilovat o jejich větší využití, a to rovněž v oblasti ochrany svědků.

Rozpoznání zvýšené potřeby spolupráce v boji s přeshraniční organizovanou trestnou činností prostřednictvím svědků, kteří potřebují ochranu, a úsilí vynaložené při zavádění systémů ochrany svědků, jak je vyžadují úmluvy OSN, může vést ke změnám postoje na politické i operační úrovni.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem Evropská komise navrhuje, aby byla činnost v oblasti právní úpravy ochrany svědků prozatím pozastavena a aby se prozkoumala možnost opatření na úrovni EU v střednědobém horizontu (4 až 5 let), kdy by měl být vypracován příslušný dokument. Při dalším bádání v této oblasti a sběru informací je možno využít zvláštní finanční program „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ na období 2007–2013[21]. „Ochrana a podpora svědků“ je součástí seznamu témat a konkrétních cílů, a odráží tak důležitost této problematiky na úrovni EU.

[21] Rozhodnutí Rady 2007/125/SVV (12.2.2007), Úř. věst. L 58, 24.2.2007, s. 7.

Příloha

Právní předpisy v oblasti ochrany svědků v členských státech a v Norsku

	Právní předpisy o ochraně svědků	Jednotka na ochranu svědků	Změna identity možná	Změna identity upravena právními předpisy	Právní předpisy týkající se osob spolupracujících se soudní mocí
RAKOUSKO	NE	ANO	ANO	ANO	NE
BELGIE	ANO	ANO	NE	NE	NE
BULHARSKO	ANO	ANO	ANO	NE	NE
ČESKÁ REPUBLIKA	ANO	ANO	ANO	ANO	NE
KYPR	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
DÁNSKO	NE	ANO	ANO	NE	NE
ESTONSKO	ANO	ANO	ANO	ANO	NENÍ ZVLÁŠTNÍ PŘEDPIS, POUZE USTANOVENÍ V ZÁKONĚ O DOHLEDU
FINSKO	NE	ANO	NE	NE	NE
FRANCIE	NE	NE	NE	NE	
NĚMECKO	ANO	ANO	ANO	ANO	
ŘECKO	NE	NE	NE	NE	
MAĎARSKO	ANO	ANO	ANO	ANO	
IRSKO	NE	ANO	ANO	NE	
ITÁLIE	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
LOTYŠSKO	ANO	ANO	ANO	ANO/NE[22]	ANO[23]
LITVA	ANO	ANO	ANO	ANO	
LUCEMBURSKO	NE	NE	ANO	NE	
MALTA	ANO	NE	NE	NE	
NIZOZEMSKO	NE	ANO	ANO	NE	NE

[22] Zákon umožňuje vytvoření nové identity, avšak starou nelze zrušit.
[23] Návrh zákona byl předložen parlamentu a pravděpodobně vstoupí v platnost v roce 2008.

NORSKO	**NE**	**ANO**	**NE**	**NE**	**NE**
POLSKO	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**
PORTUGALSKO	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**	
RUMUNSKO	**ANO**	**ANO**	**NE**	**ANO**	
SLOVENSKO	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**
SLOVINSKO	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**NE**
ŠPANĚLSKO	**NE**	**NE**	**ANO**	**NE**	
ŠVÉDSKO	**ANO**	**ANO**	**NE**	**NE**	
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ[24]	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**	**ANO**

[24] Včetně samostatných jurisdikcí Anglie/Walesu, Skotska a Severního Irska.