

Efektivní sankční politika – trendy a limity

Effective Sanction Policy – Trends and Limits

Jana Hulmáková*

Abstrakt

Článek se zabývá aktuálními trendy v oblasti ukládání trestů a v aplikaci odklonů s restorativními prvky v trestním řízení v České republice a také v jednotlivých krajích České republiky, které mohou omezovat zásadu individualizace trestu a ukládání odklonů. Pozornost je věnována zejména vývoji struktury alternativních trestů a krátkodobému nepodmíněnému trestu odnětí svobody ve spojení s reformou trestního práva hmotného, dalšími novelizacemi trestního zákoníku, amnestií prezidenta republiky v roce 2013, ale také vlivem ukládání trestů trestními příkazy. Zmíněny jsou též některé problémy, které snižují možnost širší aplikace odklonů s restorativními prvky.

Klíčová slova

alternativní tresty; odklony; sankční politika.

Abstract

The article deals with current trends in the field of imposing punishments and application of diversions with elements of restorative justice in criminal proceedings in the Czech Republic and also in regions of the Czech Republic. Factors which have an influence on sanction policy, especially the factors which can limit the principle of individualization of sanctions and application of diversions with elements of restorative justice, are also discussed. Attention is paid especially to development of structure of alternative sanctions and short term unconditional sentence of imprisonment in the connection with reform of criminal substantive law and further changes of Criminal code, Amnesty of president of the Czech Republic in 2013, but also to influence of imposing sanctions by criminal orders. Some problems in criminal proceedings which can reduce broader application of diversions with restorative elements are mentioned.

Keywords

Alternative Sanctions; Diversions; Sanction Policy.

1 Úvodem¹

Hledání vyvážené a efektivní sankční politiky, ve které by se odrážely aktuální poznatky získané v rámci penologického výzkumu a aplikační praxe, je tradičně velmi složitý a náročný úkol. V České republice došlo v souvislosti s přijetím trestního zákoníku k výrazným změnám právní úpravy trestních sankcí. Jedním z hlavních cílů těchto změn bylo

* JUDr. Jana Hulmáková, Ph.D., odborná asistentka na Katedře sociální práce, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Praha / assistant professor, Department of Social Work, Faculty of Arts, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: Jana.Hulmakova@ff.cuni.cz

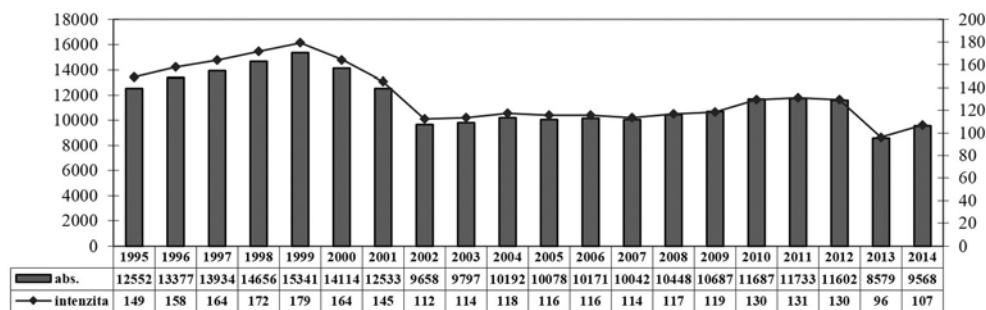
¹ Tento článek vznikl na základě podpory Grantové agentury ČR v rámci projektu č. P408/2209 – Teoretické a trestně politické aspekty reformy trestního práva v oblasti trestních sankcí a v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) č. 7 Psychosociální aspekty kvality lidského života.

právě snížení počtu ukládaných nepodmíněných trestů odnětí svobody, a to zejména krátkodobých trestů odnětí svobody, v případě méně závažných forem trestné činnosti, a tím i ke snížení počtu vězeňské populace, která byla v evropském srovnání na vysoké úrovni. Po šesti letech účinnosti těchto změn je třeba říci, že diskuze o potřebě prosazovat nové přístupy v rámci sankční politiky a trestní politiky obecně stále trvá. To zejména proto, že přes následné novelizace trestního zákoníku, které měly přispět ke snížení ukládání nepodmíněných trestů, a po určitém přechodném období, kdy v důsledku amnestie došlo k významnému poklesu vězňených osob v ČR, jsou české věznice opět naplněny. K 31. 12. 2015 činí stav ubytovacích kapacit 100,4. K hlubšímu pochopení tohoto problému je třeba se též zabývat charakteristikou a analýzou aktuálních trendů v uplatňované sankční politice.

2 Vývoj sankční politiky od účinnosti trestního zákoníku

Jak již bylo uvedeno výše, jeden z deklarovaných cílů rekodifikace byl snížit počty ukládaných nepodmíněných trestů odnětí svobody v případech méně závažných forem kriminality, a to především rozšířením rejstříku trestů o nové alternativní tresty. Nicméně, jak se ukázalo v praxi a jak je patrné z grafu č. 1 a č. 2, hned po účinnosti trestního zákoníku došlo naopak k nárůstu absolutních počtů a ke zvýšení podílu nepodmíněného trestu ve struktuře sankcí ukládaných jako hlavní.

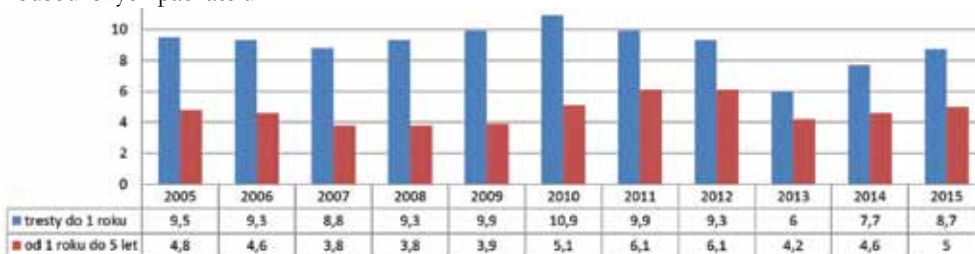
Graf č. 1: Vývoj ukládání nepodmíněného trestu odnětí svobody



Pramen: Přehledy o pravomocně vyřízených osobách podle soudů (odsouzených a vyřízených jinak), Ministerstvo spravedlnosti, včetně trestních opatření, % z celkového počtu sankcí uložených jako hlavní, vyjma upuštění od uložení souhrnného trestu, Počty obyvatel dle jednotek věku k 1. 7. příslušného roku, Český statistický úřad

Tento nárůst se projevil především v případě nepodmíněných trestů do jednoho roku, blíže viz graf č. 2.

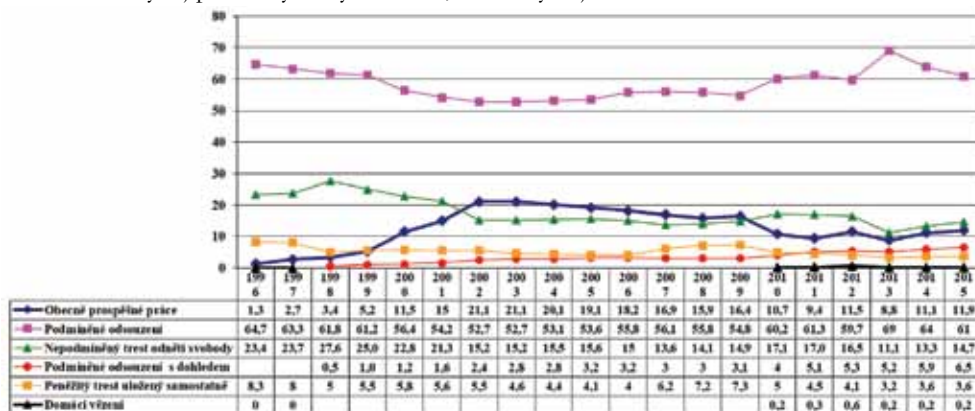
Graf č. 2: Podíl nepodmíněných trestů odnětí svobody do 5 let na celkovém počtu odsouzených pachatelů



Pramen: Přehledy o pravomocně vyřízených osobách podle soudů (odsouzených a vyřízených jinak), Ministerstvo spravedlnosti, včetně trestních opatření

Z hlediska alternativních sankcí byl významný pokles ukládání obecně prospěšných prací a naopak nárůst podílu podmíněného odsouzení k trestu odnětí svobody a podmíněného odsouzení k trestu odnětí svobody s dohledem. Nové alternativní sankce, především pak domácí vězení, u kterého se očekávalo, že se může stát významnou alternativou k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, jsou ukládány pouze v zanedbatelné míře. Důvody tohoto vývoje lze spatřovat především ve zpřísnění postihu velmi frekventovaných skutkových podstat trestných činů, zpřísnění podmínek pro ukládání obecně prospěšných prací a, v případě domácího vězení, též absenci elektronického monitoringu, který však není, jak ukazují poznatky z praxe, jediným faktorem, který limituje jeho ukládání, významnou roli hrají i sociální a majetkové poměry pachatele.²

Graf č. 3: Vývoj podílu vybraných sankcí, ukládaných jako hlavní v %

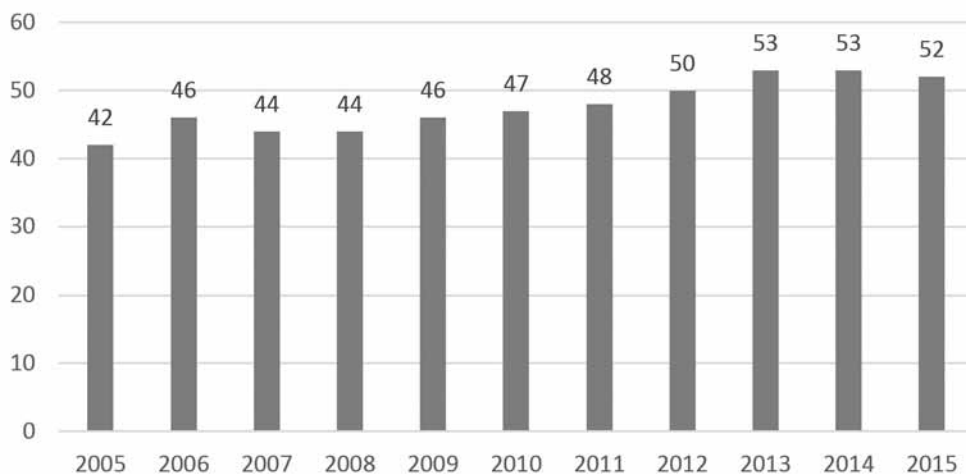


Pramen: Přehledy o pravomocně vyřízených osobách podle soudů (odsouzených a vyřízených jinak), Ministerstvo spravedlnosti, včetně trestních opatření, % z celkového počtu sankcí uložených jako hlavní, včetně jednotlivých forem upuštění od potrestání, vyjma upuštění od uložení souhrnného trestu

² Blíže viz HULMÁKOVÁ, J. Aplikace alternativních sankcí v justiční praxi. In: SCHEINOST, M.; VÁL-KOVÁ, H. a kol. *Sankční politika a její uplatňování. Teoretické a trestněpolitické aspekty reformy trestního práva v oblasti trestních sankcí*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2015, s. 81–85.

Výraznější změnu přinesl rok 2013, kdy byl zaznamenán výrazný pokles ukládání nepodmíněného trestu odnětí svobody a výrazný nárůst podmíněného odsouzení k trestu odnětí svobody, v následujících letech však opět podíl nepodmíněného trestu narůstá. Mezi příčiny poklesu je pak nepochybně možné uvést novelizaci TZ, která opět zmírnila trestní postih v případě trestných činů zanedbání povinné výživy a maření výkonu úředního rozhodnutí,³ určitý význam je též přikládán amnestií prezidenta republiky v roce 2013.⁴ Zároveň je však třeba poukázat na to, že právě v tomto roce, a to lze patrně též přikládat především amnestii, došlo i nárůstu počtu stíhaných a odsouzených pachatelů. Amnestie také ovlivnila vývoj podílu recidivistů, který v zásadě setrvale narůstá, výrazněji pak právě v roce 2013, naopak klesá počet odsouzených osob dosud netrestaných. To vše by se mělo odrazit ve struktuře ukládaných sankcí.

Graf č. 4: Podíl recidivistů v procentech na celkovém počtu stíhaných a vyšetřovaných osob

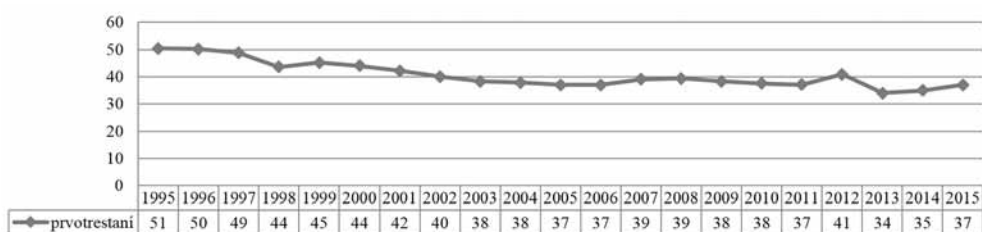


Pramen: Statistické přehledy kriminality, Policejní Prezidium ČR

³ Zákon č. č. 390/2012 Sb., s účinností od 8. 12. 2012.

⁴ DUŠEK, L. Jak amnestie změnila trestní politiku. *Jiné právo* [online] 6. 11. 2014 [2014-11-09] Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/11/jak-amnestie-zmenila-trestni-politiku.html>

Graf č. 5: Podíl prvotrestaných (dosud netrestaných) pachatelů na celkovém počtu odsouzených pachatelů



Pramen: Přehledy o pravomocně vyřízených osobách podle soudů (odsouzených a vyřízených jinak), Ministerstvo spravedlnosti

Přesto v roce 2013 výrazněji narůstá právě v podstatě jedna z nejméně intenzivních alternativních sankcí, a to „prosté“ podmíněné odsouzení. To lze vysvětlit nárůstem věcí vyřizovaných trestními příkazy. Zaznamenat lze i trvalý nárůst podílu podmíněného odsouzení s dohledem.

Podíl osob odsouzených trestním příkazem z celkového počtu pravomocně odsouzených osob v jednotlivých regionech v %									
	Praha	StČ	JČ	ZČ	SČ	VČ	JM	SM	ČR
2008	60	65	68	59	61	63	60	55	61
2009	59	66	68	61	57	63	61	57	60
2010	57	63	61	58	55	58	56	51	57
2011	57	61	60	56	53	58	55	51	56
2012	54	62	61	55	54	59	53	51	55
2013	61	66	65	61	61	67	60	58	62
2014	59	68	65	58	62	63	61	57	61

Podíl vybraných sankcí z celkového počtu pravomocně odsouzených osob trestním příkazem v %							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Podmíněné odsouzení	66,5	65,6	77	79,5	77,3	82,4	78
Podmíněné odsouzení s dohledem	1,7	1,9	3,3	4,6	4,9	4,6	5,9
Obecně prospěšné práce	18,7	19,3	10,1	7,2	9,4	6,8	9,3
Peněžitý trest	9,1	9,4	6,5	5,8	5,5	4	4,6
Domácí vězení			0,1	0,3	0,5	0,2	0,2

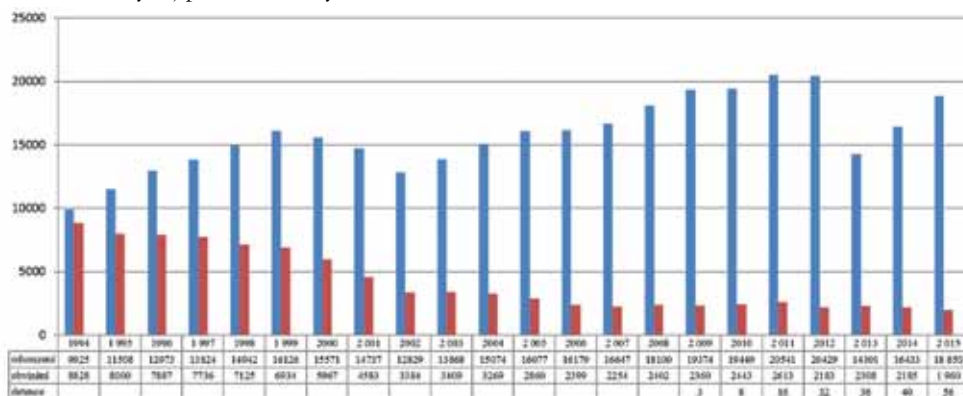
Pramen: Statistické údaje Ministerstva spravedlnosti - nestandardní sestavy

Přitom je patrné, že nejčastěji ukládanou sankcí je prosté podmíněné odsouzení. Ze zhodnocení praxe soudů pak vyplynulo, že v souvislosti s touto sankcí, ale i jinými

alternativními tresty, kde to zákon připouští, soudy jen ve velmi omezené míře využívají možnosti ukládat přiměřené povinnosti a přiměřená omezení, vyjma povinnosti nahradit škodu, či uhradit dlužné výživné.⁵ Zároveň se jak v případě obecně prospěšných prací, tak domácího vězení, po zavedení povinnosti si při jejich ukládání trestním příkazem opatřit stanovisko PMS, došlo k poklesu v jejich ukládání. Přitom, jak ukázalo šetření mezi soudci a státními zástupci, část považuje toto stanovisko za prospěšné, ale velká část za zpomalující řízení,⁶ což může vést v úvaze, že i v relativně vhodném případě pro uložení některé z těchto intenzivnějších sankcí, a to i s ohledem na zvyšující se počty recidivistů, je místo toho přistoupeno k podmíněnému odsouzení. Jiná otázka pak je, kolik z nich pak opět selže a dojde k přeměně na nepodmíněný trest.

Výše popsané změny v ukládání sankcí se pak logicky promítají i do počtů vězňených osob, kdy z grafu č. 6 je zřejmé, že nárůst v posledních dvou letech lze přičíst právě odsouzeným osobám, nikoli osobám ve vazbě.

Graf č.6: Vývoj počtu vězňených osob v ČR k 31. 12.



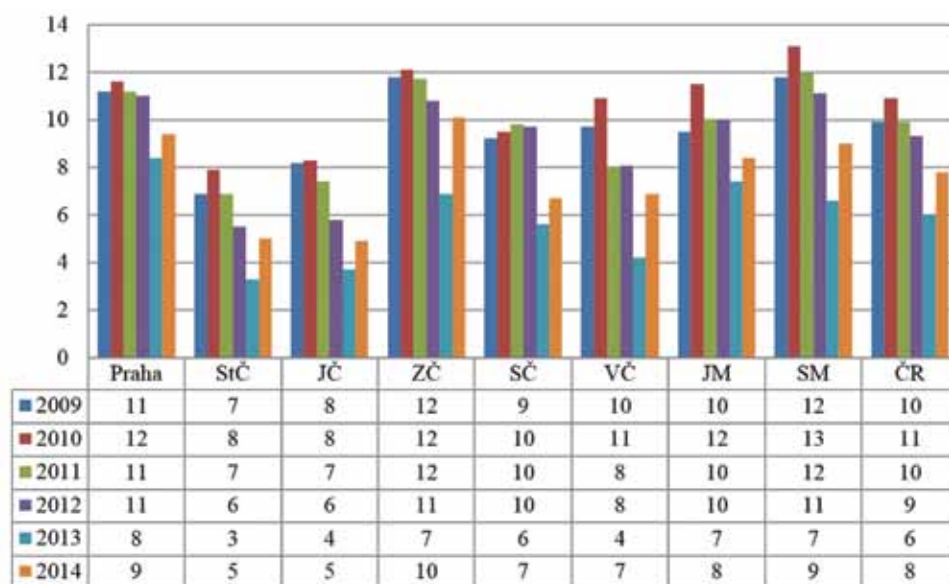
Pramen: Statistické ročenky Vězeňské služby ČR, za rok 2015 - Informace o stavu vězňených osob ve vazebních věznicích, věznicích a ústavech pro výkon zabezpečovací detence za měsíc prosinec 2015. Vězeňská služba ČR

Tyto trendy lze pozorovat i v rámci jednotlivých regionů. Zároveň je ale zřejmé, že i v dlouhodobějším horizontu jsou patrné rozdíly ve struktuře sankcí ukládaných soudy mezi jednotlivými regiony, přičemž v zásadě a celkem logicky platí, že tam, kde se častěji rozhoduje trestním příkazem, se pak více využívají podmíněná odsouzení v obou formách a naopak, méně často nepodmíněné tresty odnětí svobody do jednoho roku.

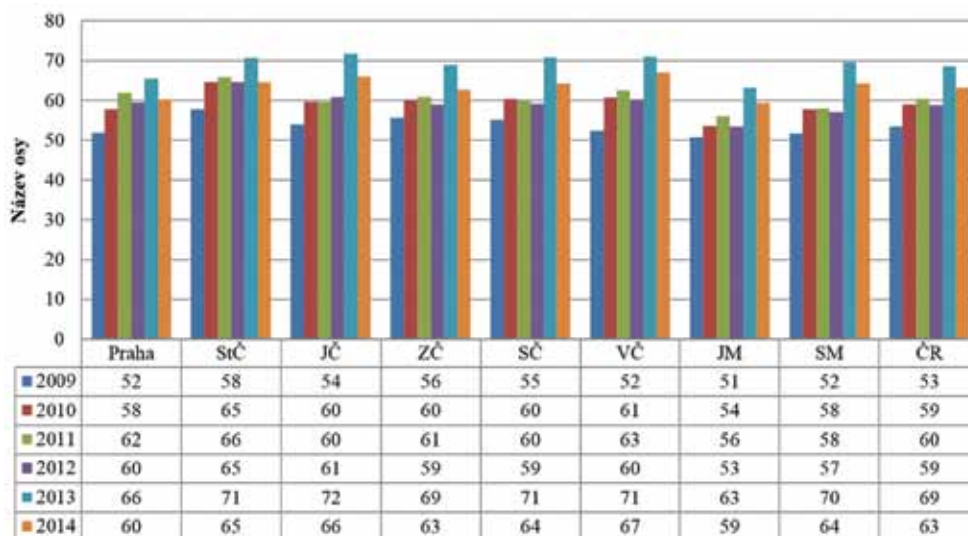
5 ŠÁMAL, P. Nejvyšší soud zhodnotil praxi soudů v oblasti ukládání a výkonu vybraných trestních sankcí v letech 2010 a 2011. *Trestněprávní revue*. 2014, č. 9, s. 200.

6 SCHEINOST, M. a kol. *Sankční politika pohledem praxe*. Praha: Institut pro sociologii a sociální prevenci, 2014, s. 19n.

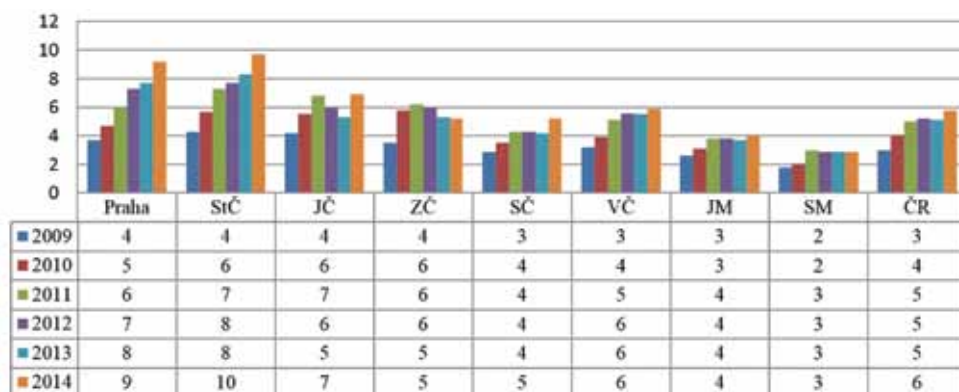
Graf č. 7: Podíl odsouzených k nepodmíněnému trestu odnětí svobody do 1 roku dle regionů v %



Graf č. 8: Podíl odsouzených k podmíněně odloženému trestu odnětí svobody dle regionů v %



Graf č. 9: Podíl odsouzených k podmíněnému trestu odnětí svobody s dohledem dle regionů v %



Pramen: Přehledy o pravomocně vyřízených osobách podle soudů (odsouzených a vyřízených jinak), Ministerstvo spravedlnosti

Celkovou sankční politiku však dotváří též aplikace odklonů s restorativními prvky, a to zejména jejich aplikace v přípravném řízení, neboť mohou výrazně ovlivňovat strukturu pachatelů, kterým jsou ukládány sankce před soudem.

Z hlediska vývoje nejčastěji využívaných odklonů s restorativními prvky – tj. podmíněného upuštění podání návrhu na potrestání a podmíněného zastavení trestního stíhání – je již od roku 2009 patrný pokles jejich podílu, a pak určitá stabilizace, přičemž jako významný faktor lze označit změny úpravy zkráceného přípravného řízení, ale zřejmě je také třeba vzít v úvahu trend nárůstu recidivistů mezi stíhanými osobami, což snižuje pravděpodobnost jejich aplikace.

Zároveň je třeba upozornit na to, že v souvislosti s novelou trestního řádu č. 193/2012 Sb., s účinností od 1. 9. 2012 došlo k zavedení zpřísněné formy těchto odklonů, jejímž hlavním cílem bylo, aby podmíněné odložení podání návrhu na potrestání a podmíněné zastavení trestního stíhání bylo možné např. podmínit slibem podezřelého resp. obviněného, že se po zkušební dobu (až pětiletou) zdrží výkonu určité činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení, nebo jejíž výkon upravuje jiný právní předpis, v jejíž souvislosti se dopustil trestného činu, typicky např. řízení motorových vozidel. To bylo v důvodové zprávě zdůvodněno tím, že v závažnějších případech, státní zástupce resp. soud nemohl využít tohoto typu odklonu, pokud se domníval, že povaha spáchaného skutku a osobnost pachatele odůvodňuje vyloučení pachatele z provozu na pozemních komunikacích, přestože ostatní podmínky pro uplatnění tohoto typu odklonu by splněny byly. V návaznosti na to by se dalo očekávat, že se to projeví v nárůstu odklonů. K tomu ovšem nedošlo. Pokud se začaly v širší míře využívat tyto odklony v případech závažnější trestné činnosti, které do té doby zpravidla nebyly řešeny formou odklonů, znamenalo by to

zároveň, že ještě více pokleslo jejich využívání v případě méně závažné kriminality. K takovému závěru by však bylo zapotřebí do budoucna provést detailnější analýzu.

Zajímavý je také poměrně výrazný rozdíl v jejich aplikaci, srovnáme-li především Severomoravský a Jihomoravský kraj se zbytkem ČR. Totéž, především v případě Severomoravského kraje, platí pro narovnání.

Podíl podmíněného zastavení trestního stíhání a podmíněného odložení podání návrhu na potrestání PZT a PONP z celkového počtu stíhaných osob a osob ve ZPŘ v %									
	Praha	StČ	JČ	ZČ	SČ	VČ	JM	SM	ČR
2008	5	6	8	6	6	7	11	8	7
2009	4	5	6	6	7	7	9	7	7
2010	4	5	4	5	5	5	9	6	6
2011	4	5	4	5	4	5	10	7	6
2012	4	5	5	4	4	5	10	6	6
2013	3	5	4	4	4	5	9	6	5
2014	4	4	4	5	4	5	9	7	5

Počet narovnání (včetně ZPŘ) dle regionů									
	Praha	StČ	JČ	ZČ	SČ	VČ	JM	SM	ČR
2008	2	0	3	9	10	9	94	9	136
2009	3	1	6	13	7	9	43	101	183
2010	0	0	3	6	7	12	50	99	177
2011	0	1	3	6	9	7	34	103	163
2012	6	0	4	5	5	5	17	98	140
2013	0	0	5	4	4	7	18	79	117
2014	0	1	4	4	1	0	9	76	95

Pramen: Přehledy o vyřízených věcech a stíhaných a podezřelých osobách (SZ), Ministerstvo spravedlnosti ČR

3 Závěrem

Na závěr je třeba říci, že samotný pokles ukládání nepodmíněných trestů nemusí z dlouhodobější perspektivy znamenat pokles vězňených osob. Z hlediska kriminologického výzkumu je třeba se zaměřit na oblast ukládání sankcí formou trestních příkazů.

Zároveň je zřejmé, že významnější změny v sankční politice nelze dosáhnout pouze reformou trestního práva hmotného, přičemž je třeba najít vyvážený vztah mezi důrazem na rychlost řízení a důrazem na ukládání sankcí, které by adresně odpovídaly kriminogenním potřebám pachatele, včetně časového prostoru pro dokazování v této oblasti a možnost spolupráce soudců, státních zástupců, probačních úředníků případně dalších

subjektů, které se podílejí na výkonu těchto sankcí. V aplikační praxi je nutné klást důraz na větší individualizaci při ukládání sankcí a více využívat možnosti intenzivních forem alternativních sankcí u pachatelů, kteří se opakovaně vrací do systému trestní justice a jejichž podíl se zvyšuje.

Naopak, zejména v případech prvopachatelů méně závažných forem kriminality, by bylo třeba výrazně posílit aplikaci odklonů s restorativními prvky, a to již v přípravném řízení. Vhodné by bylo se též zaměřit na případy dobré praxe v rámci regionů, které je častěji využívají.

V neposlední řadě by pak bylo na místě zvážit alespoň částečnou dekriminalizaci trestného činu zanedbání povinné výživy a snížení dolní hranice sazby trestu odnětí svobody u krádeže v případě recidivy.