

Zápis z 9. zasedání
Kolegia expertů k výkonu rozsudků ESLP
konaného dne 5. září 2023

Dne 5. září 2022 se na Ministerstvu spravedlnosti („MSP“) konalo 9. zasedání Kolegia expertů k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a provádění Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen po řadě „Kolegium“, „Soud“ a „Úmluva“), poradního orgánu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudem.

II. ROZSUDKY EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

B. Ů. PROTI ČESKÉ REPUBLICĚ A SLÁDKOVÁ PROTI ČESKÉ REPUBLICĚ (VYŠETŘOVÁNÍ GIBS ŠPATNÉHO ZACHÁZENÍ PŘÍSLUŠNÍKY POLICIE)

Zástupce KVZ *M. Kaštyl* připomněl, že rozsudky se týkají shodné problematiky neprovedení účinného vyšetřování špatného zacházení, kterého se měli dopustit policisté, ze strany Generální inspekce bezpečnostních sborů („GIBS“). Představil dále výsledky dosavadních jednání dotčených orgánů. Z těch vyplynuly dva obecné aspekty, kterým je nutné věnovat pozornost.

V *prvé řadě* jde o možné odlišné pojetí Soudu a vnitrostátních orgánů závažnosti incidentů, kterými se má zabývat nezávislý orgán (GIBS), a jakým postupem se tak má dít. V *druhé řadě* pak o zapojení oběti namítaného špatného zacházení na šetření tvrzených skutečností v rozsahu nezbytném pro ochranu jejích zájmů. Podle dotčených orgánů není nutná změna právní úpravy na úrovni zákonů. Požadavky na účinné vyšetřování lze naplnit v tzv. předprocesní fázi trestního řízení (§ 158 odst. 1 trestního řádu; § 2 odst. 1 zákona o GIBS). I GIBS může vést tzv. šetření. Tím se mj. předchází kriminalizaci příslušníků v situacích, kdy k zahájení stíhání nejsou splněny podmínky. Cílem obecných opatření by mělo být jednak rozpoznání hájitelného tvrzení; v praxi by nemělo docházet k tomu, aby se GIBS začala věcí zabývat v pozdějším okamžiku, než vyžaduje Soud, přičemž šetření musí splňovat minimální kvalitativní požadavky účinného vyšetřování. Současně by měla opatření vést k zajištění účinné účasti údajné oběti na šetření v dílčích aspektech, včetně informování o jejích právech. Aktuálně je rozpracováno několik obecných opatření. Mimo jiné se jedná o: *(i)* úpravu příslušného interního pokynu ředitele GIBS – zapracování problematiky účinného vyšetřování a práv osob, což mohou využít i další bezpečnostní sbory; *(ii)* vypracování praktické pomůcky k usnadnění rozpoznání hájitelného tvrzení; *(iii)* úpravu vzoru poučení, který používá GIBS (doplnění informací o právech v předprocesní fázi). Dosud ale nebyla uspokojivě vyřešena otázka, kterými věcmi by se měla zabývat GIBS. Současně KVOP uplatnila k opatřením několik připomínek.

Zástupce veřejného ochránce práv *V. A. SCHORM* vyjádřil pochybnosti, zda na základě připravené verze materiálů může dojít k plnému výkonu obou rozsudků. Z jeho pohledu by mělo dojít k promítnutí posuzování hájitelného tvrzení nejen do pomůcky GIBS ale i do Vnitřního kontrolního řádu policie. Pokud jde o zmíněnou pomůcku, z pohledu KVOP dochází k rozměňování klíčových pojmů, tedy hájitelného tvrzení a špatného zacházení. Nelze definici posledního zúžit na chování, které má za cíl „osobu pokořit, dát jí lekci, či se jí pomstít“, jelikož to vypouští pro ESLP zásadní pojící aspekt „použití ne zcela nezbytné síly“.

Dále je nutné analyzovat, zda není potřeba změna dotčené právní úpravy. Mezi vymezením špatného zacházení dle trestního řádu a judikatury Soudu existuje napětí. GIBS je povinna vyšetřovat až ve chvíli, kdy mohlo dojít ke spáchání trestného činu. Může tedy docházet k situacím, kdy u

mírnějších forem špatného zacházení nebude mít GIBS kompetenci šetřit, ačkoli by ji dle judikatury Soudu měla. Trestné činy mučení či zneužití pravomoci úřední osoby nemusí plně souznít s požadavky Soudu a je na místě řešit otázku, jak působnost GIBS náležitě vymezit. Zástupce veřejného ochránce práv proto navrhl v rámci opatření k implementaci provést analýzu posuzující nezbytnost zahrnutí do trestního zákoníku i další formy špatného zacházení, byť s adekvátně nízkým trestem a krátkým promlčením tak, aby byly naplněny požadavky na veškerý rozsah špatného zacházení, které je nezbytné pokrýt v rámci požadavku na účinné vyšetřování.

Závěrem zástupce veřejného ochránce práv upozornil na problematiku špatné srozumitelnosti formulářů pro oběti a osoby blízké a nabídl součinnost v jejich úpravě.

Zástupkyně Policejního prezidia K. HLAVÁČOVÁ vyjádřila otevřenost k revizi Vnitřního kontrolního řádu tak, aby zahrnovala rozpoznání hájitelného tvrzení. V otázce potenciální změny trestního zákoníku vyjádřila nesouhlas s doplňující kriminalizací špatného zacházení, která by mohla mít odrazující efekt na policisty v běžném výkonu povolání. Uvedla, že analýza nezbytnosti změny trestního zákoníku již byla provedena, odborníci nepovažovali kriminalizaci v takto širokém obsahu za vhodnou.

Zástupce GIBS J. JEŽEK uvedl, že interní akt řízení bude vydán v následujících měsících. Budou do něj zapracovány otázky hájitelného tvrzení a účinného vyšetřování. Vyjádřil ochotu spolupracovat s KVOP na zlepšení srozumitelnosti poučení obětí. V otázce změn trestního zákoníku se přiklonil k zástupkyni policie. Upozornil na školení, které bylo provedeno ve spolupráci s KVZ pro zástupce všech bezpečnostních sborů na téma rozpoznání hájitelného tvrzení a povinnosti účinného vyšetřování.

Zástupkyně PS H. VÁLKOVÁ zmínila, že její zkušenosti ze spolupráce s GIBS byly vždy velmi dobré, ředitel GIBS poskytoval veškerou nezbytnou součinnost. Upozornila, že na parlamentní úrovni i na úrovni zmocněnkyně vlády pro lidská práva existují účinné nástroje ke kontrole GIBS. Také varovala před přílišnou kriminalizací policistů a vyjádřila přesvědčení, že trestní právo by mělo být nástrojem *ultima ratio*. Upozornila, že v GIBS již došlo k významným změnám. Vyjádřila obavu ze situace, kdy budou mít řadoví policisté strach při plnění povinností konat.

Zástupkyně MSp P. BELLOŇOVÁ, ředitelka legislativní odboru, upozornila na minulou analýzu potřeby změn trestního zákoníku, kdy i po konzultaci s trestním kolegiem Nejvyššího soudu vyplynulo, že úprava nezbytná není. Upozornila, že podnět byl odmítnut i Radou vlády pro lidská práva.

Zástupce NSZ J. CHROMÝ uvítal zapojení SZ. Ve vztahu k připravované pomůcce NSZ uplatilo připomínky zejména k příliš širokému vymezení pojmu hájitelného tvrzení. Podpořil názor, že změna trestního zákoníku není potřeba a že podrobná debata v tomto ohledu již proběhla. Z hlediska výkonu projednávaných rozsudků upozornil na hloubkovou prověrku GIBS z roku 2019, kdy byl zjištěn správný postup tohoto orgánu. V kontextu vývoje, kterým GIBS prošel od doby, kdy se případy odehrály, proto nevnímá NSZ potřebu zpracování nové analýzy.

Zástupkyně Senátu A. ŠÍPOVÁ se dotázala, zda bude výkon rozsudků zahrnovat i zacházení s osobami ve výkonu trestu odnětí svobody. Vyjádřila pochybnosti o plnění povinností plynoucích z rozsudku zejména ve velkých věznicích. Vládní zmocněnec P. KONŮPKA odpověděl, že ačkoli se rozsudky netýkají zacházení ve věznicích, na problematiku špatného zacházení v těchto zařízeních se v rámci výkonu také myslí. Zástupce KVZ M. KAŠTYL doplnil, že rozsudky byly projednány se zástupci bezpečnostních sborů včetně Vězeňské služby a do budoucna je ze strany KVZ v plánu vedení dialogu i s nimi. Upozornil na minimálně jednu probíhající stížnost na špatné zacházení před ÚS (IV. ÚS 635/23). Dále uvedl, že problém, kterému by se mohla věnovat nová analýza, je postup soudů v praxi. KVZ nedisponuje rozhodnutími obecných soudů v daných věcech, ale tyto rozsudky mohou negativně ovlivňovat postup GIBS v podobných věcech.

Zástupkyně Ligy lidských práv („LLP“) Z. *CANDIGLIOTA* upozornila na situace, kdy nejde o špatné zacházení ze strany policie, ale ve zdravotnických a jiných uzavřených zařízeních. Ve vztahu ke GIBS upozornila na publikaci, kterou LLP o činnosti GIBS vydalo před deseti lety. Vyjádřila názor, že od té doby nedošlo k posunu a GIBS není orgánem, který by vedl nezávislé vyšetřování. Uvedla, že jediné uspokojivé řešení situace by bylo její nahrazení novým orgánem obsazeným lidmi, kteří budou mít skutečnou motivaci vyšetřovat obvinění ze špatného zacházení. LLP dlouhodobě poukazuje na dobrou praxi v zahraničí, včetně srozumitelnějších a vstřícnějších webových stránek orgánů a odborů, které mají na starosti vyšetřování. Zdůraznila, že je v zahraniční praxi běžné, aby měly státní orgány na webu srozumitelný text o postupu při nahlášení špatného zacházení. Tyto texty bývají doplněné informacemi o právech obětí či profily vyšetřovatelů, kteří budou mít případně šetření na starosti. Naproti tomu je podle ní web GIBS pro potenciální oběti policejního násilí špatně uzpůsobený. Dalším problémem je podle ní realizace základních institutů vyšetřování, jako je např. nahlášení do spisu.

Zástupce GIBS J. *JEŽEK* oponoval, že GIBS je nezávislým orgánem vedoucím účinné vyšetřování. Poukázal na výroční zprávy NSZ, které v posledních letech hodnotí činnost GIBS velmi kladně. Upozornil, že není možné srovnávat činnost GIBS v současné době s činností v období, kdy teprve vznikala. Její vznik byl provázen problémy, které byly skrze sérii opatření mezitím odstraněny.

Zástupce PPO L. *ZAMBOJ* vyjádřil souhlas s KVOP a upozornil na to, že ve Výboru proti mučení byla probírána problematika vymezení pojmů špatného zacházení i účinného vyšetřování. Poukázal na to, že rozhodnutí v diskutovaných rozsudcích jsou důkazem přetrvávajících mezer v nestranném vyšetřování špatného zacházení ze strany policie.

Zástupce veřejného ochránce práv V. A. *SCHORM* poukázal na to, že nevolá po další kriminalizaci. Požaduje ale odstranění mezery u případů, kdy podle Soudu jde o potenciální špatné zacházení, u kterého musí dojít k šetření nezávislým orgánem, ačkoliv podle trestního řádu nejde o trestný čin. Zdůraznil, že u případů, kde není jisté, zda by v případě prokázání jednání šlo o trestný čin, může v důsledku této nejistoty nedocházet k založení působnosti GIBS.

Zmocněnkyně vlády pro lidská práva K. *ŠIMÁČKOVÁ LAURENČÍKOVÁ* poukázala na potřebu společné a systematictější diskuze o roli GIBS a zdůraznila, že o pokračování této diskuze na pracovní úrovni stojí. Vyjádřila podporu podnětu týkajícímu se webových stránek GIBS a formulářů pro oběti. Dle jejího názoru existuje velký potenciál pro zlepšení srozumitelnosti komunikace s oběťmi u všech institucí, které s nimi komunikují. Upozornila na to, že mnoho obětí nemůže pomoc najít či ji efektivně využít. Nabídla součinnost ze strany expertů ÚV, kteří jsou schopni formulovat informace tak, aby byly přístupné pro lidi v akutním stresu. Poukázala na klesající důvěru společnosti ve státní instituce a veřejné služby.

Zástupkyně LLP Z. *CANDIGLIOTA* se dotázala, zda v GIBS a na SZ byly v důsledku diskutovaných porušení vyvozeny důsledky a zda došlo v rámci zmiňovaných opatření k personálním změnám. Dále požádala o sdílení analýz a prověrek, které měly vzniknout v minulých letech.

Zástupkyně PS H. *VÁLKOVÁ* reagovala na zástupkyni Senátu A. *ŠÍPOVOU*. Upozornila, že jako politické představitelky mají možnost přijímat od občanů podněty a dále je předat GIBS. Zopakovala, že se spoluprací s GIBS má dobrou zkušenost. Podpořila zároveň návrh na zlepšení přístupnosti webových stránek. Poukázala na nedávnou zkušenost z pracovní cesty do Portugalska, kde existuje pracovní skupina, která pro orgány činné v trestním řízení a veškeré soudy připomínkuje a přepisuje formuláře tak, aby byly srozumitelné a vstřícné pro širokou veřejnost. Navrhla vznik podobné skupiny za účasti zástupců KVOP a ÚV. Dále navrhla, že by lepším legislativním opatřením než kriminalizace policistů byla změna zákona o GIBS tak, aby byla rozšířena jeho působnost.

Vládní zmocněnec P. KONŮPKA poděkoval za diskuzi a Policejnímu prezidiu za součinnost. Ve vztahu k pomůcce upozornil na to, že je v plánu svolat další schůzku pro projednání připomínek k její nejnovější verzi. Souhlasil s důležitostí srozumitelnosti informací pro oběti. Přislíbil zvážit provedení dodatečné analýzy. Uvedl, že ačkoliv byly v minulých letech některé analýzy provedeny, praxe vnitrostátních soudů není dostatečně zmapována. U jednání, které soudy nepovažují za dostatečně závažné, to tak může vytvářet i překážku pro GIBS, aby se věci zabývala. Souhlasil, že není vhodná kriminalizace policistů do té míry, kdy se budou bát zakročit. Zároveň vnímá pnutí mezi definicí špatného zacházení tak, jak ji chápe Soud a vnitrostátní orgány.

Závěry:

Kolegium vzalo na vědomí informace o dosavadních jednáních a opatřeních k výkonu rozsudků. Věcí se bude zabývat na příštím zasedání v návaznosti na dalších jednáních. Ta by se měla soustředit především na zapracování problematiky účinného vyšetřování a práv osob do příslušných interních předpisů a dokončení pomůcky k rozpoznání hájitelného tvrzení, aby byla v praxi účinná a současně respektovala požadavky plynoucí z rozsudků Soudu. Kolegium dále vyzdvihlo důležitost poučení a srozumitelnosti informací, které jsou sdělovány obětem, a podpořilo zamýšlené změny v příslušném vzoru poučení. Vzalo na vědomí diskuzi o adekvátnosti úpravy špatného zacházení v trestním zákoníku s tím, že bude informováno o výsledku zvážení, zda by situaci nepomohlo osvětlit zmapování rozhodovací činnosti dotčených vnitrostátních orgánů, zda existuje pnutí mezi tím, jak vnímá špatné zacházení Soud a jak vnitrostátní orgány.

V Praze dne 20. září 2023

Vypracovala: Sofie Korčyková

Schválil: Petr Konůpka