

Kritéria pro zřízení a činnost nezávislého
orgánu pro šetření porušení zákona ze
strany policistů a strážníků

Systemové doporučení Ligy lidských práv



LIGA
LIDSKÝCH PRÁV

Liga lidských práv (www.llp.cz) je česká nevládní organizace, která chrání práva dětí, pacientů, duševně nemocných, obětí rasové diskriminace, policejního a domácího násilí i dalších osob právní cestou. Její vizí je taková společnost, v níž všichni vědí o svých právech a možnosti se jich domoci a takový stát, jehož orgány při své činnosti dodržují Listinu základních práv a svobod i závazné mezinárodní úmluvy o lidských právech.

Liga je členem Mezinárodní federace lidských práv (FIDH) založené v roce 1922 v Paříži.

Liga lidských práv vydává tento materiál jako reakci jak na chybějící odbornou diskusi, tak na absenci veřejně dostupných koncepčních návrhů v oblasti ochrany lidských práv směřujících k nutným systémovým zlepšením. Obsah a forma odpovídá dokumentu, který se obvykle v angličtině nazývá „policy paper“. Liga pro něj zvolila název „systémové doporučení“. Toto systémové doporučení zpracoval za podpory Nadace OSF Jiří Kopal ve spolupráci s Janem Kratochvílem a Martinem Škopem. (C) Liga lidských práv, 2006.

Poté co došlo k vyslovení důvěry nové vládě v lednu 2007, byla provedena drobná aktualizace tohoto systémového doporučení. Vzhledem k dalšímu rozhodnutí Ligy vydávat pravidelně systémová doporučení k jednotlivým otázkám ochrany lidských práv v rámci vzrůstající číselné řady, bylo toto systémové doporučení označeno jako č. 1.

Kanceláře Ligy lidských práv (www.llp.cz):

Bratislavská 31
602 00 Brno
Tel. +420 545 210 446
Fax +420 545 240 012
brno@llp.cz

Záhřebská 50
120 00 Praha 2
Tel.: +420 224 816 765
Fax: + 420 224 941 092
paha@llp.cz

Hlavní cíl:

Zajistit, aby systém vyšetřování všech stížností na policisty i strážníky byl nejen nezávislý a nestranný, ale aby proces vyšetřování rovněž od počátku umožňoval všem poškozeným účinně hájit svoje zájmy a zahrnoval dostatečné prvky veřejné kontroly, zejména transparentní informování poškozených i veřejnosti o výsledcích vyšetřování.

Opírat se při tvoření nezávislého orgánu pro šetření policistů a strážníků o kritéria vyvinutá na základě judikatury Evropského soudu pro lidská práva a zkušenosti zahraničních nezávislých vyšetřovacích orgánů pro nezákonné jednání policistů.

Upravit u nezávislého orgánu možnost zabývat se porušováním právních předpisů ze strany policistů systematicky.

Klíčová slova:

Kázeňský přestupek, nestrannost, nezávislost, policista, rychlost, strážník, stížnost, veřejnost, trestný čin, vnitřní kontrola, vyšetřování.

1. Úvod

Téma nezávislého mechanismu pro vyšetřování policie se během posledních let dostalo na stránky novin s vyšší frekvencí. Po případech porušování zákona a zásazích policistů ve veřejném prostoru i na policejních stanicích, stejně jako informacích investigativních novinářů a soudních procesech prokazujících propojení příslušníků konkrétních policejních útvarů s organizovaným zločinem, se rozpoutala diskuse i v programech politických stran¹. Navíc Výbor proti mučení, krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení Rady vlády ČR pro lidská práva vypracoval podnět ke zřízení nezávislého orgánu pro vyšetřování trestných činů policistů, strážníků a příslušníků vězeňské služby z důvodu nutnosti posílení ochrany základních práv občanů, který Rada vlády ČR pro lidská práva schválila². Na základě kompromisu pracovníků sekretariátu Rady vlády pro lidská práva s ministerstva vnitra, jehož závěrem byl návrh usnesení, který ministerstvu vnitra poskytoval čas na vypracování změn v současném systému vyšetřování (do konce března 2007), bylo projednávání vzhledem k volbám v červu 2006 ve vládě přerušeno. V říjnu 2006 pak „podzimní“ vláda podnět Výboru stáhla z jednání s vysvětlením, že se otázkou již sama zabývá. Po zvolení nové vlády a jejím programovém prohlášení v lednu 2007, v němž se k vytvoření nezávislého orgánu pro šetření všech stížností na policii hlásí všechny strany vládní koalice, by pak ideálně mělo přijít období, kdy by se měla s dostatečným předstihem konat veřejná i odborná diskuse o některých palčivých stránkách současného modelu a možnostech zlepšení vyšetřování do budoucna.

Liga lidských práv z hlediska své činnosti, která se úzce a dlouhodobě dotýká dodržování lidských práv ze strany policie, toto období využívá k zaujetí vlastního názoru k problematice a k uplatnění stanovisek, která vyplývají především ze závazků České republiky z mezinárodních úmluv a jež mohou napomoci systémovému řešení. V rámci tohoto materiálu zejména Liga nepovažuje za nutné opakovat všechny příklady a argumenty shrnuté v podnětu schváleném Rady vlády pro lidská práva uvedeném výše, k němuž již dříve přispěla převážnou částí argumentace, včetně uvedení příhodných vzorů ze zahraničí.

Liga zdůrazňuje ve svém působení i při zpracovávání tohoto systémového doporučení výrazný prvek prevence, který dalece přesahuje oblast ochrany základních práv a může přinést celospolečensky užitečné zlepšení práce policie i její větší transparentnost, včetně profesionálního šetření všech porušení zákona ze strany policie od samého počátku. Vzhledem k charakteru svojí činnosti se pak v tomto materiálu zaměřuje především na kritéria, která se týkají ochrany základních lidských práv.

¹ Nutností nezávislé kontroly policie se začaly intenzivně zabírat politické strany – ODS http://www.ods.cz/docs/publikace/modra_sance-vnitro.pdf, KDU-ČSL www.reformapolicie.cz a strana Zelených <http://www.zeleni.cz/157/clanek/4-otevrena-spolecnost-a-demokraticka-ucast-posilme-ochranu-lidskych-prav/#4.7>.

² Usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva (publikovaný dne 2. 3. 2006 na <http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>), kterým schválila podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktivního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR.

2. Základní argumenty pro vnější kontrolu

Osoby, které provádějí vnitřní kontrolu, působí v daném orgánu, pohybují se v jeho prostředí a tedy uvnitř určitého myšlenkového paradigmatu, od kterého se při své činnosti nemohou odpoutat. Naopak vnější kontrola není zatížena tolika předsudky, je schopna problém vnímat v širších souvislostech a její činnost tak často může být neocenitelným zdrojem informací o daném orgánu. Takový orgán může identifikovat a pojmenovat nedostatky, které by bylo při vnitřní kontrole, prováděné interními pracovníky velmi těžké, nebo až nemožné, odhalit. Není tedy žádným překvapením, že v některých státech, kde žádná vnější kontrola policie neexistovala, samy policejní orgány přistoupily k tomu, že si takový vnější orgán zřídily.

Faktory, které zabraňují budování nezávislého systému vyšetřování policie jsou v řadě zemí obdobné: zejména se jedná o nedostatek financí či tlaku veřejnosti nebo to není prioritou politiků. V ČR se zdá být současná situace v tomto ohledu poměrně příznivá. Orgán, který by měl být zřízen, může být organizačně vybudován v rámci více do úvahy přicházejících variant. Změna nevyžaduje přílišné finanční náklady. Po řádném nedotažení některých kauz³ v nedávné minulosti není veřejnost již nadále spokojená s dosavadním systémem šetření⁴ a stejně tak existuje zájem přinejmenším tří politických stran současně vládní koalice „něco se současným systémem vyšetřování policie učinit“ a vytvořit pro šetření porušení zákona ze strany policie nezávislý orgán.

Hlavními argumenty policejních sborů, které se v minulosti bránily nezávislé kontrole v zahraničí, se často shodují s tím, s čímž se lze setkat u policistů českých.

a) Povaha jejich činnosti je taková, že policisté se dostávají do stresujících situací, vyžadujících okamžitá rozhodnutí a konání, kdy jejich rozhodování nemůže být ovlivněno myšlenkami na to, že jejich jednání by mohlo být následně předmětem stížnosti.

Tato obava se ukazuje jako lichá v situaci, kdy jim nezávislý vyšetřovací orgán zjednoduší situaci, neboť jim i veřejnosti ukáže, které jednání je trestné a které nikoli.

b) Obecněji se výtky týkají rovněž toho, že činnost policie je velmi složitá, a navíc v sobě nutně obsahuje konflikty a konfrontaci s nepřátelskými prvky ve společnosti.

Kompetentní orgán v tomto může opět jediň pomoci, pokud vymezí jasná pravidla – na skutečných vyřešených případech – kterými se budou policisté v budoucnu řídit. Jejich rozhodování se tak paradoxně zjednoduší, neboť nebudou muset řešit dilema „nepohybují se již mimo zvolenou oblast“ bez určujícího kritéria.

c) V neposlední řadě má policie vážné obavy, že její činnost může být zbytečně komplikována zlomyslnými stížnostmi nepřátelsky naladěných osob.

Zbytečné stížnosti nelze nikdy vyloučit, ale lze zajistit právě nezávislost, aby byly minimalizovány a aby byla policie právě před nimi chráněna bez pochybností o případné nedostatečné transparentnosti jejich šetření.

Domníváme se tedy, že obavy, ač jsou do jisté míry „lidsky pochopitelné“, nejsou v demokratickém státě postaveném na vládě práva a usilujícím o transparentnost a důvěru občanů ke svým orgánům na místě. Jednak pokud stížnosti na chování policistů bude prověřovat orgán stojící mimo policii, tak samotná činnost policie tím nebude nijak ovlivněna. V případě, že chování policisty bude v souladu se zákonem, tak se není samozřejmě čeho obávat, i když bude toto chování prověřovat

³ Vedle případů policejního násilí a propojení policejních složek s organizovaným zločinem srov. veřejnou diskusi v lednu roku 2005 spojenou s aférou, kdy veřejný činitel ve funkci ministra vnitra bez jakéhokoli zákonného oprávnění zřizoval *ad hoc* utajené týmy, které měly "sbírat informace", čímž dosti závažně zneužíval svojí pravomoc. V rámci parlamentního vyšetřování uvedených událostí samotný ministr vnitra F. Bublan vyslovil pozoruhodný výrok, že v roce 2002 (celých 13 let po změně režimu) **neměla inspekce ministra vnitra dostatečnou kvalitu**, jako omluvu pro zřízení netransparentního týmu v rámci policie!

⁴ Marešová, A.: Výsledky šetření názorů na trestnou činnost policistů, Trestní právo 7, 8/2005. Z hlediska průzkumu provedeného Institutem pro kriminologii a sociální prevenci je zajímavé srovnat názory veřejnosti a „jejich vzdálenost“ od zástupců soudní moci, státního zastupitelství a policie. Zatímco veřejnost pléduje pro nezávislou kontrolu policie, zástupci těchto orgánů tuto možnost spíše odmítají, 7/2005, str. 22.

nezávislý orgán. Tyto obavy spíše poukazují na uvažování policistů, kdy se mohou na základě zkušenosti v některých případech domnívat, že interní orgán kontroly nad jejich chováním přivře oči, i když nebude v souladu se zákony. Taková skutečnost je ovšem zcela neakceptovatelná. V případě, že se policisté domnívají, že zákony jim nedávají dostatečné pravomoci pro řádné vykonávání jejich úkolů a boj s kriminalitou, tak samozřejmě jim nic nestojí v cestě navrhnout změnu zákona. Nicméně na dodržování platných zákonů je třeba striktně trvat, jinak bychom z právního státu učinili zcela prázdný pojem a šlo by v plné míře o stát policejní.

3. Co vlastně znamená „vyšetřování policistů“?

První dlouholetý problém při diskusi o tom, jak probíhá „vyšetřování policistů“ představuje rozlišení mezi pojmem „vyšetřování“ podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který dohlíží na naplňování závazků z Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a tzv. fázi vyšetřování podle trestního řádu prováděného státním zástupcem, orgánem nezávislým na policii. Ta podle trestního řádu **nastává až po fázi objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu policistou**, které provádí policisté inspekce ministra vnitra (na základě § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR). Požadavky na vyšetřování kladené ESLP se ovšem vztahují na celou dobu průběhu vyšetřování od samotného zahájení, tedy od těch nejdříve provedených úkonů. Podle judikatury ESLP tedy pojem „vyšetřování“ je mnohem širší a zahrnuje i fázi před zahájením trestního stíhání podle českého trestního řádu. Nejjednodušší je odmítnout požadavek po nezávislém šetření všech stížností na policisty argumentem, že „vyšetřování“ vede přece již nyní státní zástupce. Takový postup ovšem nereflktuje právě používání termínu „vyšetřování“ v judikatuře ESLP, která je pro Česko, jako stranu Evropské úmluvy o lidských právech, závazná.

Nehledě k tomu, že se tato argumentace pak úplně vyhýbá otázce nezávislého šetření stížností na porušení zákona s menší společenskou nebezpečností vnitřními orgány policie – skupinami kontroly a stížností a rovněž otázce šetření porušení zákona ze strany strážníků obecní policie.

4. Vnitřní nezávislá kontrola neznamená zrušení kontroly vnitřní

Požadavek po komplexní externí kontrole nezávislé na ministerstvu vnitra a policii je odmítán vzhledem k jeho na první pohled absolutní povaze. Policie i inspekce by přece nemohla využívat různých nastrožených týmů, vyšetřovatelů a provokatérů uvnitř policie, kteří přece přinášejí nakonec v systému neproniknutelné stavovské solidarity zpravidla ty nejlepší výsledky.

Vnitřní kontrola je z pohledu Ligy lidských práv v rámci všech orgánů veřejné správy (obdobně jako u soukromých právnických osob) samozřejmostí, o níž není potřeba vést diskusi. Tato okolnost je o to více nasnadě, vycházíme-li z premisy, že v právním státě je naprosto přirozená spolupráce více státních orgánů při napravování jejich případných chyb či porušení zákona, včetně porušení, která dosáhla intenzity trestného činu. Automatickým předpokladem působení externího orgánu pro vyšetřování všech stížností na policisty je komunikace a vzájemné informování s kontrolními orgány vnitřními. Právě vnitřním systémům kontroly by mělo jít o to, aby byly občany vnímány jako orgány v rámci možností se snažící o aktivní řešení problémů a efektivitu.

5. Nutnost vnější nezávislé kontroly z pohledu mezinárodních právních závazků

Hlavní kritéria z pohledu zásahů policie do lidských práv, kterými by se měly úvahy o zřízení efektivnějšího mechanismu vyšetřování policie řídit, vyplývají z ustanovení mezinárodních úmluv, které se Česká republika zavázala dobrovolně dodržovat. Prioritu mezi nimi mají vzhledem k někdy poněkud přehlíživému postoji vnitrostátních orgánů k doporučením kvazijudiciálních orgánů

dohlížejících na dodržování dalších úmluv⁵ (přínejmenším v reálné praxi), zejména závazky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

Ten požaduje pro vyšetření podezření z porušení čl. 2, 3, 5, 14 a pro řadu případů i čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech takové šetření, které bude splňovat kritéria **nezávislosti a nestrannosti, důslednosti, včasnosti a veřejnosti**, a to po celou dobu průběhu vyšetřování od samotného zahájení, od těch nejprvotněji provedených úkonů. Liga zastává na základě judikatury ESLP i odborné literatury publikované v zahraničí i v češtině jednoznačné stanovisko, že v současné době systém vyšetřování trestných činů policistů tato kritéria neplní.

6. Kritéria vyšetřování podle judikatury ESLP

Požadavek **nezávislosti a nestrannosti** vyšetřování v první řadě zahrnuje, aby celá procedura šetření případu (bez ohledu na názvy podle českého řádu – prověřování, objasňování či vyšetřování) bylo prováděné orgánem nezávislým na orgánu, který je podezřelý z porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv (viz např. rozhodnutí ESLP ve věci Aksoy v. Turecko (1996), § 98).

V této souvislosti je nutné poznamenat, že státní zástupce, který je oprávněn podle zákona § 161 odst. 2 č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „trestní řád“), vyšetřovat trestné činy spáchanými příslušníky Policie České republiky, by vzhledem ke konstrukci právního řádu a systému České republiky mohl kritéria nestrannosti a nezávislosti splňovat. Jak ovšem uvádí ESLP v případě Kelly a další v. Spojené království (2001, § 114) **samotná supervize ze strany státního zástupce nestačí**. Státní zástupce v rámci celého procesu předcházejícímu fázi vyšetřování (podle trestního řádu) trestných činů policistů využívá v široké míře orgánů, které nesplňují kritéria nestrannosti a nezávislosti vymezená v judikatuře soudu. Právě úvodní fáze šetření je spojena se vzájemnou spoluprací orgánů, jejichž šetření již z podstaty jejich funkční příslušnosti nemohou vést k **účinnému, důkladnému a veřejnému** vyšetření podezření z nelidského nebo ponižujícího zacházení. Dohled státního zástupce tak často bývá jen formální.⁶

Státní zástupce tak provádí zejména „formální práci se spisem“, kdy rozhoduje o tom, jestli úvodní fáze šetření byla dostatečně účinná či důkladná a navrhuje, někdy ze své vlastní iniciativy, podle zkušeností právníků Ligy pak většinou teprve na základě stížností poškozených, další důkazní postupy, ovšem sám, jakožto jediný nezávislý a nestranný prvek v rámci šetření případů nelidského nebo ponižujícího zacházení nekoná vyšetřování podle kritérií ESLP (bez ohledu na z pohledu kritérií ESLP zavádějící název fáze trestního řízení podle trestního řádu).

Podle judikatury ESLP (rozsudky Tahsin Acar, Mastromatteo, Gulec, Ogur a řada dalších) prvek nestrannosti a nezávislosti není splněn ve chvíli, kdy jakoukoli část vyšetřování provádí orgán v hierarchickém, institucionálním nebo v praxi závislém vztahu k orgánu vyšetřovanému. „*Pojem vyšetřování (enquête, investigation) má autonomní význam a rozumí se jím každé šetření případu zlého zacházení od samého začátku. Nemá tedy právně technický význam, jaký má v trestním řádu České republiky (§ 161 násl. TrŘ). Zahrnuje proto i šetření prováděné před zahájením trestního stíhání. I na to se vztahují garance podrobně rozvedené judikaturou Soudu.*“ (Repík, B. op. cit. str. 286). Jak dále uvádí Repík, op. cit. str. 287: „*Z judikatury soudu tedy vyplývá, že útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost, který je příslušný v řízení o trestných činech policistů (§ 12 odst. 2 TrŘ), patrně není*

⁵ Doporučení ohledně zřízení nezávislého orgánu pro všechny stížnosti na policisty adresovaly České republice mezinárodní instituce na ochranu lidských práv při OSN - Výbor pro lidská práva (v červenci 2001), Výbor proti mučení (v květnu 2001 a 2004), Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace (v srpnu 2003), Výbor pro práva dítěte (v lednu 2003) i Komise proti rasismu a intolanci Rady Evropy (v červnu 2004). Podrobně je naleznete v Usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva (publikovaném dne 2. 3. 2006 na <http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>), kterým schválila podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR.

⁶ Ze zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2003 je možno opakovat, že vzhledem k počtu záznamů o zahájení úkonů trestního řízení a personálnímu obsazení státních zastupitelství je práce s nimi mnohdy (zejména na úrovni okresních státních zastupitelství) **jen formální**, přičemž značná část věcí navíc končí odložením věci.

...

Aktivní dozor státního zástupce ve všech věcech je stále nutno považovat za cílový stav, k němuž je třeba se postupně přibližovat. Současný stav, kdy v řadě případů je dozor státního zástupce toliko formální, je způsoben především rozsahem úkolů a kapacitními možnostmi státního zastupitelství.

nezávislým ani nestranným orgánem pro vyšetření případů policejního násilí zakládajícího porušení čl. 3 EÚLP. Nestačí, že vyšetřování o těchto trestných činech koná státní zástupce (§ 161 odst. 3 TrŘ). Rozhodující jsou zpravidla první šetření ihned po oznámení zlého zacházení prováděná před zahájením trestního stíhání (§ 158 a násl. TrŘ).“

Když tento požadavek nesplňuje z orgánů účastných na procesu šetření případu nelidského nebo ponižujícího zacházení inspekce ministra vnitra, tím méně pak kontrolní orgány působící uvnitř policie. Svěření šetření podezření z porušení čl. 3 tomuto orgánu státním zástupcem ať již v úvodní či závěrečné fázi šetření, je v rozporu se závazky České republiky plynoucí z čl. 3 Úmluvy. Vzhledem k tomu, že oba orgány navíc spadají pod ministerstvo vnitra, které tak má zodpovědnost jak za svoje pracovníky v podobě pachatelů podezřelých z nelidského nebo ponižujícího zacházení, tak jejich vyšetřovatele.

Podle názoru Ligy lidských práv je tak prvek nezávislosti a nestrannosti vyšetřování narušen vždy, když státní zástupce část vyšetřování přenese – fakticky, či právně, bez ohledu na označení jeho usnesení a postupu orgánu, na nějž je vyšetřování přeneseno – na inspekci ministra vnitra nebo kontrolní orgán Policie ČR, které již vlastnostmi nezbytnými pro vyšetření nelidského nebo ponižujícího zacházení ze strany policistů v podobě splnění kritérií nestrannosti a nezávislosti nedisponují.

7. Obsazení a organizační podřazení orgánu

Když se vede diskuse o tom, pod který orgán nezávislou kontrolu přesunout, jedná se zejména o zatím nijak systémově blíže neodůvodněné podřazení pod ministerstvo spravedlnosti či přímo strukturu státních zastupitelství. Rada vlády v jí schváleném podnětu pak plédovala přímo pro nezávislý orgán a to pro vyšetřování nejen Policie ČR, ale i městské policie a vězeňské služby.

a) Co se týče varianty převedení současného mechanismu inspekce ministra vnitra včetně kompetencí vnitřních orgánů policie pod ministerstvo spravedlnosti a jeho otevření civilním vyšetřovatelům. *Tento systém by ovšem zřejmě nedokázal zabránit teoretickému nebezpečí „zavedení systému vzájemných ústupků“ v případě, že by orgán pod ministerstvem spravedlnosti šetřil pochybení policie a policejní orgány pochybení vězeňské služby. Další nebezpečí této varianty představuje využívání/zneužívání takového orgánu k politickým účelům při souboji dvou ministrů v čele uvedených resortů.*

b) Další řídké navrhovanou možností je podřazení inspekčního systému pod přímou linii nejvyššího státního zástupce, který by jmenoval vedení inspekce i vedoucí detašovaných pracovišť při krajských a některých vybraných okresních státních zastupitelstvích. Ti by spolupracovali s těmi státními zástupci, kteří jsou vyhrazeni pro vyšetřování trestných činů policistů. Pomáhali by jim při zjišťování skutečnosti zda nedošlo k trestnému činu před započítáním samotné "fáze vyšetřování" podle trestního řádu a v případě porušení zákona s menší společenskou nebezpečností než je trestný čin, by předávali návrhy na potrestání vedoucím představitelům policie. Také by dohlíželi na jejich naplnění v praxi, včetně povinnosti informování občanů o formě a aplikaci kázeňského potrestání v konkrétních případech, což v současnosti bohužel není povinností příslušných orgánů. (Občan se o formě potrestání příslušných policistů či strážníků – poněkud absurdně – v zavedené praxi státních orgánů prakticky nikdy nic nedozví.)

Tento systém spojení státních zástupců s šetřením všech stížností, i netrestního charakteru, považuje Liga za poněkud „krkolomný“, nemající v jiných zemích analogii a zbytečně zatěžující současnou strukturu státních zastupitelství.

c) Podle našeho názoru nejlepší variantu ovšem představuje vytvoření orgánu – opět za využití systému současné inspekce - nezávislého nejen na ministerstvu vnitra, ale i na ministerstvu spravedlnosti, s ředitelem a jeho zástupcem jmenovaných jednou z komor parlamentu či v rámci ad hoc mechanismu spojujícího vyjádření vůle obou komor.

Tento mechanismus by měl být v ideálním případě vybaven i proaktivními mechanismy a útvary analyzujícími problémy v práci policie, aby působil na zlepšování práce policie komplexněji a systematictěji. Navíc by mohl být nejlepší zárukou toho, že se ředitelem vedoucím tento důležitý orgán nestane nedůvěryhodná osoba zapletená do vyšetřování událostí v rámci proslulého Palachova týdne v lednu 1989 v době komunismu, jak tomu bylo u Miroslava Borníka, resp. do politických afér v letech devadesátých i nedávnější současnosti v případě jemu předcházejícího ředitele inspekce ministra vnitra Mikuláše Tomina.

I v rámci posledně uvedené formy na ministerstvu vnitra nezávislého orgánu by se návrhy na obžaloby z trestných činů měly předávat státním zástupcům, kteří by měli nad šetřením od počátku dozor a podávat návrhy na potrestání za činy nedosahující této společenské nebezpečnosti vedoucím představitelům policie. Otevření vyšetřovacího orgánu civilnímu prvku je pak samozřejmě požadavkem, který by měla obsahovat jakákoli zvolená varianta úpravy.

Práce nezávislého orgánu a jeho komunikace s veřejností by měla být posílena pravomocí zabývat se porušováním právních předpisů ze strany policistů koncepčně a systematicky. Tento orgán by měl v pravidelných intervalech poskytovat veřejnosti jednoznačná data o svojí efektivitě, včetně statistik o druzích jednotlivých trestných činů a kázeňských přestupků, a to nejen podle skutkových podstat. A to z důvodu rozlišení korupčního a násilného jednání a podobně. Například skutková podstata zneužití pravomoci veřejného činitele, která je uváděna bez dalšího u většiny trestných činů policistů již v současnosti, v tomto ohledu pokrývá příliš širokou škálu nezákonných aktivit policistů, pod nimiž si nemůže ani laická ani odborná veřejnost nic bližšího představit a případně napomáhat této činnosti předcházet.

8. Měli by ve vyšetřovacím orgánu působit nepolicisté?

Vzhledem k plánům na transformaci inspekce ministra vnitra se objevují obavy, že by v nezávislém orgánu nebyli žádní bývalí policisté a osoby vyšetřující policii nebudou mít žádné zkušenosti se zvyky, úskoky a návyky vyšetřovaných policistů.

Inspekce ministra vnitra představuje, jak již bylo výše uvedeno uzavřený orgán, kde mohou sloužit toliko policisté "povýšení do orgánu inspekce" samotnou policií, o současných vnitřních kontrolních mechanismech pro stížnosti na policisty ani nemluvě.

Podle názoru Ligy je vhodná smíšená podoba orgánu. Jeho nejvyšší vedení by ovšem s předešlým působením v policii spojeno být nemělo.⁷ Zkušenosti pracovníků inspekce ministra vnitra by měly být nadále využívány. Vedle toho by mělo být navázáno na systém, kdy mladí právníci po absolutoriu právnické fakulty běžně bez zkušeností nastupují na místa „vyšetřovatelů policie“ a od počátku jsou samozřejmě stejně jako jinak se po studiu profilující absolventi právnických fakult školeni a postupně připravováni na zodpovědnou a náročnou profesní úlohu. Obecně by tedy měly být do těchto orgánů zařazovány rovněž osoby – ovšem důrazně opakujeme, že nikoli výhradně – bez zkušenosti předchozí služby k policii. Pro samotné zjišťování skutečností v terénu by samozřejmě měly být civilní osoby proškoleny obdobně jako bývalí policisté pracující v inspekčním orgánu. Pro školení adeptů do nového orgánu by bylo podle Ligy nejvhodnější zapojení odborníků z nezávislých vyšetřovacích orgánů ze zahraničí, kteří by za pomoci školení a praktických tréninků uvedli nové adepty – kupříkladu z právnických fakult, rozličných předchozích nepolicejních povolání či policejní akademie – do týmů společně se starým obsazením inspekce.

Samo ministerstvo vnitra uvažovalo v minulosti nad tím, že by „jeho inspekce“ mohla být obohacena o civilní prvek⁸. Zůstala však uzavřeným, jen pro vybrané policisty vyhrazeným orgánem. Je samozřejmé, že budoucí orgán by se v začátcích musel zřejmě opírat o současnou strukturu i personální substrát inspekce. To by mu ovšem nebránilo, aby do něj postupně vstupovaly osoby z civilní sféry, které by současný systém pod nezávislým vedením a řízením obohacovaly o jiné

⁷ Tak je tomu například u nezávislého orgánu v Anglii a Walesu (Independent Police Complaints Commission), kde podmínkou členství v 17-ti členném řídicím orgánu je, že osoba nikdy neměla služební poměr u policie.

⁸ V rámci diskuse na konferenci Ochrana veřejných zájmů a lidských práv pořádané Asociací právníků PILA v dubnu 2004 v Brně tuto skutečnost přiznal tehdejší zástupce ředitele inspekce, JUDr. Leo Salvét.

pohledy a přístupy, včetně absence pocitů „falešné solidarity“ s bývalými kolegy. Nezávislý orgán pro všechny stížnosti na policisty a pokud možno i městské policisty by samozřejmě služeb vybraných přeřazených expertů z řad policie využíval i nadále jistě v ne úplně zanedbatelném množství. **Osoby v něm působící by ovšem policejní hodnosti nadále užívat neměly.**

9. Kontrola strážníků městské policie

Když se vedou úvahu o tom, které všechny složky státní či i veřejné správy by měl takový nezávislý externí mechanismus šetřit, často se zahrnují do tohoto výčtu také šetření porušení zákona vězeňskou službu nebo i příslušníky BIS. V úvodu zmíněný podnět schválený Radou vlády ČR pro lidská práva se ovšem zaměřoval (vedle pracovníků vězeňské služby) rovněž na vyšetřování městských (obecních) policistů, které jsou v současnosti šetřeny opět policisty (příslušníky Policie ČR). Vzhledem ke známým společensky nebezpečným případům zneužití pravomoci ze strany strážníků by i oni měli být pod transparentní, občanům bližší a důvěryhodnější, kontrolou. Státní policisté se setkávají často se stejným druhem problémů a při vyšetřování činů svých kolegů ze samosprávy v některých případech projevují rysy shovívavosti a přílišné solidarity.

I pro zvýšení důvěry občanů v případech selhání této složky samosprávy by bylo vhodné, aby veškeré stížnosti na městské (obecní) policisty šetřil stejný nezávislý orgán jako v případě porušení zákona příslušníky Policie ČR. Postupoval by obdobně jako u jiných složek. Případy, kde dojde k závěru, že došlo ke spáchání trestného činu, by předával k podání obžaloby specializovaným státním zástupcům. V případech porušení zákona s nižší mírou nebezpečnosti pro společnost, by dával návrhy starostům či ředitelům městské policie na potrestání a dohlížel by na jejich realizaci v praxi a řádné informování o uložení sankcí směrem k občanům, kteří stížnost podali nebo byli jedním strážníků přímo poškození a v rámci pravidelných shrnujících statistik i veřejnosti.

10. Další oprávnění nezávislého orgánu

Systémovost a preventivní působení nezávislého orgánu by mělo být spojeno zejména s jeho dalšími oprávněními, která by navazovala na jeho vyšetřovací pravomoci. Bylo by vhodné mít na mysli, aby působil nejen reaktivně, nýbrž i proaktivně a podával doporučení na zlepšení, vycházel z častěji se opakujících přístupů v jednotlivých případech, zobecňoval je a navrhoval preventivní opatření, která by se postupně zaváděla do praxe. Často se totiž největší problémy vedoucí k porušování zákona odvíjejí od špatného řízení, laxní vnitřní kontroly, nedostatečného nebo nekvalitního tréninku a podobně. Stejně tak by měl vyzdvihovat příklady pozitivní praxe a poskytovat ochranu policistům, kteří najdou odvahu při změně systému „falešné solidarity“, která je obvyklým znakem u některých jednotlivců působících v policii. Tyto pozitivní příklady by pak měly být používány při výuce a vzdělávání policistů.

Zvýšená důvěra občana by měla být opřena rovněž o možnost efektivnějšího přístupu k vyšetřovací proceduře, tak jak to ostatně vyžaduje ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva. Tento přístup se týká nahlížení do spisů i v případech těch nejdrobnějších stížnostních procedur pro stěžovatele a jejich příbuzné a rovněž informování stěžovatelů a v rámci pravidelných statistik i veřejnosti o sankcích, kterými byli z porušení zákona usvědčení policisté v praxi potrestáni.

11. Další systémové prvky podporující odpovědnost při výkonu policejní činnosti

Zavedení systému nezávislého vyšetřování se může v praxi projevit jako kosmetické, pokud nebudou posíleny další prvky práce policie, zejména její lepší řízení na centrální i lokální úrovni či zavedení principů „community policing“ směřujících k prevenci porušování zákona ze strany občanů i policistů a zmírňování napětí ve vztahu mezi občany a policisty v každodenní činnosti. V ideálním případě policie s občany na místních úrovních konzultuje priority svého působení v rámci delších časových období, vysvětluje jim přístup na veřejných setkáních a tak si dále získává důvěru a

zlepšuje komunikaci. Mezi důležité systémové prvky patří i právo na to, aby bylo osobám na policejní stanici umožněno přivolat právníka od počátku doby omezení svobody, právo na vyšetření nepolicejním lékařem, řádné písemné poučování předváděných a zajišťovaných osob o jejich právech a povinnostech (dostupné ve více jazykových verzích) a školení o technikách policejních výslechů za pomoci zkušených zahraničních odborníků či zavedení systému používání záznamových zařízení o průběhu výslechů.

12. Závěr

Existence nezávislé kontroly policie je výhodná především pro policii samotnou. Zvýší se díky ní především důvěra občanů v policii, což její práci, kdy je mnohdy závislá na informacích poskytnutých veřejností, zefektivní. Policie bude také lépe schopna se očistit od falešných obvinění v případě, že nepodloženost stížnosti shledá nezávislý orgán, který bude mít u veřejnosti větší legitimitu oproti orgánům současným. Pomocí nezávislé kontroly své činnosti může policie také získat cenné informace pro zlepšení a zefektivnění své vlastní práce. Liga lidských práv se domnívá, že zřízení nezávislého orgánu vyšetřování stížností na policii je správným a nezbytným krokem, aby policie byla moderním bezpečnostním sborem sloužícím celé společnosti.

Vybraná literatura k tématu:

Addo, M. K., Grief, N.: *Does Article 3 of The European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?*, EJIL, 1998, číslo 3

Complaints Against the Police; Framework for a New System: <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/policec.html>, tento dokument se zakládal mimo jiné na zprávě nevládní organizace Liberty: 'An Independent Police Complaints Commission': <http://www.liberty-human-rights.org.uk/resources/policy-papers/policy-papers-2000/pdf-documents/police.pdf>

Fehérváry, J., Stangl, W. (Hrsg.): *Menschenrecht und Staatsgewalt: Analysen, Berichte und Diskussionen*, Wien, WUV.-Univ.-Verl, 2000

Frowein, J. A., Peukert, W.: *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar, 2. Auflage*, Kehl am Rhein – Strassburg – Arlington, N. P. Engel Verlag, 1996

Hubálková, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*, Praha, Linde, 2003

Kriebaum, U.: *Folterprävention in Europa*, Wien, Verlag Österreich, 2000

Marešová, A.: *Výsledky šetření názorů na trestnou činnost policistů*, *Trestní právo 7 a 8*, 2005

Morgan, R., Evans, M.: *Preventing Torture: A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Oxford, Oxford University Press, 1998

Morgan, R., Evans, M.: *Protecting prisoners – The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford, Oxford University Press, 1999

Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha, 2002

Repík, B.: *Ochrana lidské důstojnosti v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (se zvláštním zřetelem k ochraně před policejním násilím)*, *Trestněprávní revue*, č. 10, 2004

Scheu, H. Ch., Hýbnerová, S. (ed.): *Mezinárodní a národní mechanismy proti mučení*, Praha: Univerzita Karlova, 2004

Šámal, P., Novotný, F., Růžička, M., Vondruška, F., Novotná, J.: *Přípravné řízení trestní*, 2. vydání, C.H.Beck, 2005

Škop, M.: *Judikatura v případě vyšetřování trestných činů policistů – lidskoprávní konotace*, *Jurisprudence*, č. 7, 2006

TAKING COMPLAINTS OF TORTURE SERIOUSLY: Rights of Victims and Responsibilities of Authorities, Redress, September 2004

The Stephen Lawrence Inquiry: Report on an Inquiry by Sir William MacPherson of Cluny. The Stationery Office, London, February 1999: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

Uldriks, N., van Reenen, P.: *Policing Post-communist Societies. Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, Antwerp – Oxford – New York, Intersentia, 2003

Vera Institute of Justice (Joel Miller with the assistance of Cybele Merrick) – Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature (Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, May 5-8, 2002)



(C) Liga lidských práv, 2006, 2007