



Záznam ze zasedání Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 22. listopadu 2016

Přítomni:

Předseda Rady: Jiří Dienstbier, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Členové Rady: Kamila Bendová, Miroslav Dvořák, Jefim Fištejn, Petr Jäger, Lenka Marečková, Zdeňka Pikešová, Radek Policar, Harald Christian Scheu, Pavel Šturma, Czeslaw Walek,

Stálí zástupci: Monika Eretová, Miroslava Hájková, Pavel Pořízek

Hosté: Jitka Brodská (MZV), Eliška Hodysová (MS), Marie Lukasová (KVOP), Radek Šubrt (MV), Martina Štěpánková (náměstkyně pro řízení Sekce pro lidská práva), Jan Záruba (NSZ)

Sekretariát Rady: Jakub Machačka, Petra Kalenská, Martin Archalous, Jana Pešková

Jednání vedl předseda Rady Jiří Dienstbier.

Na začátku jednání bylo přítomno **13 členů s hlasovacím právem** a Rada byla tedy usnášeníschopná.

Program byl navržen v následující podobě:

- 1. Podnět Výboru proti mučení k rozšíření dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech omezování osobní svobody**
- 2. III. kolo Univerzálního periodického přezkumu České republiky (2017) – stav příprav a informace o dalším postupu**
- 3. Různé**

Program jednání Rady byl schválen 13 hlasy.

- 1. Podnět Výboru proti mučení k rozšíření dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech omezování osobní svobody**

Předseda Rady uvedl stručně podnět a poté předal slovo M. Lukasové z Kanceláře veřejného ochránce práv, aby podnět představila. M. Lukasová uvedla, že podnět se věnuje otázce nezávislého expertního dozoru nad místy omezení osobní svobody, který by splňoval podmínky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a judikatury Evropského soudu pro lidská práva a zároveň zajistil efektivní ochranu osobní svobody jednotlivce před špatným zacházením a poskytnout mu účinný prostředek nápravy v každém případě jejího omezení. Podnětem k jeho vypracování byla jak judikatura Ústavního soudu, tak zjištění Evropského výboru pro zabránění mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání z jeho návštěvy v roce 2014 či zjištění veřejné ochránkyně práv např. v zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová z roku 2015. Ty všechny ukázaly na nedostatečný dozor nad dodržováním podmínek a zacházení s osobami v uzavřených zařízeních a tudíž nutnost zajistit i určitý dozor nezávislý na samotných provozovatelích zařízení, který by mohl efektivně chránit osoby před špatným zacházením a omezováním osobní svobody.

V současném právním systému přitom tyto podmínky splňuje nejvíce státní zastupitelství, které již dnes může sledovat dodržování právních předpisů v zařízeních a rovněž může nařídít propuštění

osoby, která je na osobní svobodě omezena neoprávněně, což je pro ochrany osobní svobody osoby a její osobní integrity klíčové. Tyto oprávnění státního zastupitelství jsou však omezeny pouze na vězeňská zařízení nebo školská ústavní zařízení a naopak např. ve zdravotnických zařízeních jako psychiatrické léčebny, v zařízeních pro zajištění cizinců či v zařízeních pro pobyt dětí taková oprávnění chybí. Tato zařízení tedy nepodléhají nezávislému efektivnímu dohledu a osobní svoboda a integrita osob v nich není efektivně chráněna. Rovněž procesní postupy státních zástupců v řízeních o stížnostech v místech omezení osobní svobody nejsou plně v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, především při vyřizování stížnosti, zapojení samotného stěžovatele do tohoto procesu a ve lhůtách pro její vyřízení. Podnět všechny tyto problémy odhaluje a navrhuje konkrétní kroky k jejich řešení spočívající v novelizaci zákona o státním zastupitelství a zákonu upravujících fungování jednotlivých zařízení, ve kterých je omezována osobní svoboda.

Příchodem P. Pořízka se počet hlasujících členů zvýšil na 14.

M. Lukasová představila oba aspekty podnětu. Procesní podmínky bude vhodné upravit změnou samotného zákona o státním zastupitelství. Zejména zavedení krátkých lhůt pro rozhodování státních zástupců je nutné v případě špatného zacházení, které je nutné rychle ukončit a poskytnout člověku před ním efektivní ochranu. Podobně i o stížnostech na nezákonné omezení osobní svobody je nutné rozhodovat co nejrychleji. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne rovněž princip kontradiktornosti řízení o stížnosti a zapojení stěžovatele do řízení. Těchto specifických kvalifikovaných stížností na špatné zacházení či proti omezení osobní svobody nebude moc. Na Kancelář veřejného ochránce práv se ročně obrátí asi 300 vězňů a ne všichni si stěžují na špatné zacházení. Podobně ani 30-40 stížností na psychiatrická zařízení se netýkají všech špatného zacházení.

K výběru zařízení M. Lukasová uvedla, že vládou projednávaná novela zákona o pobytu cizinců zavádí dozor státního zastupitelství je v zařízeních pro zajištění cizinců a nikoliv i v příjímacích střediscích pro žadatele o mezinárodní ochranu. Proto je v tomto směru nutné podnět zachovat. V zařízeních pro děti se podnět soustředí na zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, kde děti často pobývají dlouhodobě na roky. U zdravotních zařízení byl výběr udělán realisticky z hlediska vážnosti situace a množství zátěže a proto se podnět soustředí na psychiatrická zařízení, kde navíc pobývají obzvlášť zranitelní klienti. K přístupu do zdravotnické dokumentace uvedla, že je nutný proto, jelikož lidé věci sami nehlásí, často nemohou ani dobře komunikovat. Dokumentace obsahuje cenné informace o zdravotním stavu lidí včetně známek špatného zacházení. Podle právní úpravy do zdravotnické dokumentace sice nahlíží hodně osob, ale jen v nezbytném rozsahu. Všichni mají navíc povinnou mlčenlivost a i současné formy kontroly jsou již dnes povinny respektovat poskytování zdravotních služeb a nijak je nenarušovat.

Předseda Rady poděkoval M. Lukasové za vystoupení a avizoval svůj pozměňovací návrh k návrhu usnesení vlády, kde došlo k opomenutí úkolu novelizovat zákon o státním zastupitelství a upravit v něm nově navrhované postupy pro vyřizování stížností. Poté předal slovo zástupcům dotčených ministerstev. Jako první vystoupil P. Jäger, který se ztotožnil obecně se s cílem podnětu. Upozornil však na různé možnosti legislativního řešení a vyjádřil se spíše pro novelizaci vnitřních předpisů a metodik státního zastupitelství, které by mohly cíle podnětu rovněž naplnit. Souhlasí s bezodkladností, ale nechce přísně stanovit lhůtu 14 dní pro vyřízení stížnosti, neboť další navrhovaná opatření jako kontradiktornost řízení a přezkum u vyšší instance budou vyžadovat čas. Bezodkladné jednání státního zastupitelství však plyne již z dnešní úpravy. Lhůta 2 měsíce je maximální a není automaticky využívána. Podněty jsou státními zástupci vyřizovány dle závažnosti, z čehož plyne, že stížnosti na špatné zacházení budou mít přednost a budou vyřizovány rychleji. Kontradiktornost řízení by neměla být bezvýjimečná, ale měla by umožňovat např. bezpečnostní výjimky. Odvolání se není jediná cesta pro řešení nespokojenosti s vyřízením stížnosti, lze např. dát podnět k udělení pokynu k nápravě od vyššího státního zastupitelství. Proto by zásahy do zákona rád omezil na minimum. Dodal rovněž, že pro výkon dozoru v nových

zařízeních i složitější postupy bude nutné státní zastupitelství personálně posílit, což si vyžádá zvýšené finanční náklady. Navrhuje proto upravit návrhu usnesení následovně: uložit ministrovi spravedlnosti „zajistit v rámci výkonu správy státního zastupitelství provedení podnětu v oblasti vyřizování stížností na špatné zacházení a neoprávněné držení v zařízení podléhajícím doзору státního zastupitelství a předložit návrh právní úpravy procesního postupu státního zastupitelství tam, kde je to nezbytné.“ Navrhuje rovněž náležitě upravit text samotného podnětu a vypustit úkol novelizace zákona o státním zastupitelství.

J. Záruba popsal praxi Nejvyššího státního zastupitelství. Příkaz k propuštění je rozhodnutím. Ochrana před špatným zacházením musí být efektivní. Rychlost a kontradiktornost je možné naplňovat již dnes při odpovědném přístupu. Státní zastupitelství komunikuje se stěžovatelem. Položil otázku, co bude při nedodržení lhůty. Vše je nutné již dnes odůvodnit. Co tedy bude nedůvodná stížnost? Co opakovaná stížnost? Atrakce případu na vyšší instanci je dne výjimečná. Zákonost všech příkazů státních zastupitelství se již dnes přezkoumává u Nejvyššího státního zastupitelství.

Zástupce Ministerstva vnitra R. Šubert shrnul jeho stanovisko, že vzhledem ke zmíněné projednávané novele zákona o pobytu cizinců se již podnět doзору státních zástupců v zařízeních pro zajištění cizinců věnovat nemusí. Ohledně přijímacích středisek by pak gestorem změn mělo být Ministerstvo spravedlnosti, které má v gesci státní zastupitelství.

R. Policar za Ministerstvo zdravotnictví ocenil podnět jako smysluplný. Státní zastupitelství je podle vhodným kontrolním prvkem. Uvítal by diskusi o některých dílčích aspektech jako např. přístup ke zdravotnické dokumentaci. Přístup státního zástupce samozřejmě zasahuje do soukromí pacientů. Dnes státní zástupce potřebuje pro jakýkoliv přístup ke zdravotnické dokumentaci souhlas pacienta či soudce.

Předseda Rady poděkoval všem vstoupivším a otevřel obecnou rozpravu k podnětu.

Odchodem P. Šturmy počet hlasujících členů klesl na 13.

K. Bendová uvedla, že s podnětem nesouhlasí. Dozor státního zastupitelství jí připomíná prokuraturu za minulého režimu. Současné interní kontrolní mechanismy jsou dostačující. Považuje za důležité chránit také soukromí lidí. Lhůta je podle ní také problematická a je navíc do určité míry „stigmatizující“. Má důvěru ve státní zastupitelství, že dokáže vše včas a přiměřeně posoudit. Omezení svobody je stejně většinou zákonné.

J. Záruba doplnil, že zdravotní dokumentace je cenným zdrojem informací, ale vnímá i rizika při volném přístupu do ní.

H. Ch. Scheu pokládá podnět za dobrý a kvalitně zpracovaný. Čl. 13 zaručující prostředek ochrany při zásahu do lidských práv považuje za důležitý. Rád by od P. Jäger a J. Záruby slyšel, jaká je aktuální situace a jaké jsou potřeby praxe.

M. Lukasová uvedla, že cílem podnětu rozhodně není jen provést formální změny, ale zajistit fungování systému v praxi. Proto podnět předpokládá i personální posílení státních zastupitelství, které konkrétně vyčísluje. K ochraně soukromí ve zdravotnické dokumentaci uvedla, že dnes např. pokud krajský úřad nemá souhlas člověka s přístupem do dokumentace během své kontrolní činnosti ve zdravotnickém zařízení, tak přístup nemá a pak nemůže stížnost vůbec vyřídit. Evropský výbor pro zabránění mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání přitom považuje za nutné upřednostnit ochranu před špatným zacházením před ochranou soukromí kvůli závažnosti špatného zacházení. Principy kontradiktornosti a rychlosti nejsou rigidní a je těžké stanovit hranici pro vyřizování stížností, ale 2 měsíce jsou ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva spíše moc. Podnět netvrdí, že státní zástupci jsou

pasivní nebo lemplové, ale lhůta je bude dobře vést v tom, aby vyřizovali stížnosti včas a poskytovali tak efektivní ochranu před špatným zacházením. P. Jäger připomněl pozitivní zkušenosti z věznice Všehrdy, kde po selhání kontrolních mechanismů Vězeňské služby Nejvyšší státní zastupitelství řádně vyšetřilo nezákonné jednání dozorců vůči vězňům a pohnalo pachatele před soud.

Předseda Rady navrhl ustoupit od změn podnětu, neboť jde jen o návody a konkrétní podoba ustanovení se bude řešit v samotném legislativním návrhu. Rovněž debata o financování je podle něj zatím spíše předčasná. P. Jäger odpověděl, že navrhuje alespoň úpravu návrhu usnesení vlády. Podle něj se debaty stejně nakonec stočí na finance a jsou pak často blokovány. Proto se bude muset při hlasování o podnětu zdržet.

P. Pořízek považuje za hlavní určit a zkrátit lhůtu, neboť jinak je systém státního zastupitelství na vyřizování stížností již docela připraven. Zavedení lhůty a další kroky by tak mohly být provedeny již v rámci systému v jeho stávající podobě, čímž by změn bylo dosaženo rychleji. Upozornil rovněž na to, že podle novely zákona o pobytu cizinců nemá státní zástupce mít oprávnění nařídít propuštění cizince na svobodu, což je přitom obvyklé v případě jiných zařízení, kde v současnosti státní zástupci dozor vykonávají. Na to předseda Rady uvedl, že doufá, že státní zastupitelství zrychlí své postupy určitě samo i bez podnětu. Podle P. Jägera v dnešním systému problémy nejsou.

Předseda Rady následně navrhl upravit návrh usnesení vlády podle návrhu P. Jägera. S tím byl vysloven jednomyslný souhlas. P. Jäger navrhl upravit i text samotného podnětu, ale tento návrh schválen nebyl (6 pro, 0 proti, 7 se zdrželo). Podnět byl nakonec schválen v původním znění (10 pro, 1 proti, 2 se zdrželi).

2. III. kolo Univerzálního periodického přezkumu České republiky (2017) – stav příprav a informace o dalším postupu

Druhým bodem jednání byla informace o přípravě České republiky na 3. kolo Univerzálního periodického přezkumu. Předseda Rady v návaznosti na její minulé jednání, které představilo celkovou problematiku Univerzálního periodického přezkumu, uvedl, že na podzim příštího roku, konkrétně 6. listopadu 2017, bude Česká republika již potřetí prezentovat svou situaci v oblasti lidských práv a naplňování doporučení z předchozího kola přezkumu a přijímat doporučení nová. Samotnému přezkumu budou předcházet přípravné kroky, o kterých informoval tajemník Rady J. Machačka.

Jedním z těchto kroků bude hodnocení naplňování doporučení, která byla České republice udělena během 2. kola přezkumu v roce 2012. Základním podkladem bude tabulka o plnění doporučení, která byla zveřejněna na stánkách Rady. Nejbližším krokem bude právě setkání zástupců státní správy a zástupců občanské společnosti nad hodnocením plnění doporučení. Toto setkání by se konalo u příležitosti Dne lidských práv dne 9. prosince 2016 zde ve Strakově akademii. Cílem setkání bude vzájemnou výměnu názorů nad tím, jak plnění doporučení v minulých letech probíhalo, čeho se podařilo dosáhnout a čeho naopak nikoliv a jak by mohly být v budoucnosti řešeny problémy a otázky, kterým se doporučení věnují. Na akci budou pozváni jak zástupci ministerstev, tak zástupci občanské společnosti včetně členů Rady, aby společně mohli probírat plnění jednotlivých doporučení.

P. Jäger požádal o aktualizaci gescí k jednotlivým doporučením. L. Majerčík okomentoval některá vyjádření v tabulce jako např. splnění zákazu zadržování rodin cizinců s dětmi, které nepovažuje za splněné, neboť k tomuto stále dochází.

3. Různé

Jelikož v tomto bodu již nikdo nic neměl, poděkoval předseda Rady všem za účast a za spolupráci při činnosti Rady a ukončil jednání Rady.