

V Praze dne 14. června 2013
Č.j.:592/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
**zákona, kterým se mění trestní zákoník a zákon o výkonu trestu odnětí
svobody**

I. Úvod

Předkládaný návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Návrh**“) navrhuje snížit počet typů věznic na polovinu, ze současných čtyř typů věznic (věznice s dohledem, dozorem, ostrahou a zvýšenou ostrahou) na dva (věznice a věznice se zvýšenou ostrahou).

Hlavním argumentem pro navrhovanou změnu je (stručně řečeno) argument, že stávající úprava, v níž o zařazení odsouzeného do některého ze čtyř typů věznic rozhoduje soud, je nákladná a vede k suboptimálním výsledkům, jelikož trestní soudci (i) při rozhodování vycházejí pouze z trestněprávních faktorů a nezohledňují faktory jiné, a (ii) rozhodují nekonzistentně, což v praxi vede k cca 150 návrhům na změnu zařazení měsíčně.

Právní úprava navrhovaná v Návrhu by snížila počet typů věznic na dva, přičemž rozhodnutí o umístění odsouzeného do typu věznice by i nadále činil soudce. V rámci věznic by však byla provozována další diferenciacie vězeňských režimů, o které by již nerozhodoval soud, ale Vězeňská správa ČR.

II. Připomínky a návrhy změn

K obecné části důvodové zprávy, nazvané „A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)“ je třeba pro účely jejího projednání před Komisí učinit následující připomínky a výhrady:

1. na s. 2 se v bodu 2 tvrdí, že *“Soudy zařazují odsouzené s téměř identickou charakteristikou osobnosti, identickými kriminogenními riziky a potřebami a identickou délkou uloženého trestu do různých typů věznic.”* Předkladatel neuvádí nic o tom, zda tomuto stavu nelze čelit jinak, než legislativním zásahem, např.

metodikou ohledně rozhodování o této otázce, sjednocováním judikatury, úpravou procesních předpisů regulujících řízení o této otázce, či jiným vhodným způsobem, nezasahujícím do základů architektury systému vězeňství;

2. vypovídající schopnosti údajů v tabulce na s. 3 by se podstatně zvýšily, kdyby údaje tam uvedené byly vztaženy k celkové velikosti vězeňské populace. Současný způsob prezentace číselných údajů v Návrhu neumožňuje uživateli Návrhu učinit žádný úsudek o tom, jakého procenta celkové vězeňské populace se přeřazování mezi typy věznic týká;

3. na s. 3 chybí v bodu 1.4 ve výčtu dotčených subjektů odsouzení. Může se jednat o prosté opomenutí, nebo o politováníhodné regulatorní selhání předkladatele;

4. na s. 4 a 5 (bod 2) je popsána podstata navrhované změny, spočívající v tom, že o zařazení do konkrétního vězeňského režimu v rámci typu věznice určené trestním soudcem nemá nově rozhodovat soudce, ale úředník Vězeňské služby. Návrh vychází z toho, že tato změna bude výlučně pozitivní, jelikož Vězeňské službě umožní zařazovat odsouzené do vězeňských režimů na základě podrobného a sofistikovaného diagnostického režimu. Takový pohled na věc je jistě možný a oprávněný; skeptičtější pohled na týž návrh však může namítnout, že v důsledku navržené změny se podstatně sníží právní ochrana, která je odsouzeným k dispozici. Ve věznicích se v případě přijetí Návrhu logicky rozšíří spektrum vězeňských režimů (i vězeňské populace) a rozhodnutí o zařazení do konkrétního vězeňského režimu v rámci věznice může mít významný dopad na osobní poměry odsouzeného. Skutečnost, že toto rozhodnutí má být nově v rukou úředníků Vězeňské služby, nikoli soudců, může kromě výhod nepochybně přinést i rizika, včetně korupčních rizik (k těm dále v bodu 7). Za zdůraznění přitom stojí, že zpráva v komparativní části (s. 7, první odstavec shora) výslovně zmiňuje soudní přezkum správního rozhodnutí o zařazení do konkrétního vězeňského režimu v Bavorsku, sama však na toto téma ničeho neuvádí, což je třeba Návrhu vytknout;

5. ve vztahu k použitým komparacím je třeba poznamenat, že Návrh zcela opomíjí skutečnost, že v tuzemsku je ještě v historické paměti právní úprava tří typů věznic (tzv. nápravně-výchovných skupin). Zákonodárce poté změnou trestního práva rozšířil počet typů věznic na čtyři, přičemž nyní předkladatel naopak navrhuje jeho snížení na dvě. Tento postup indikuje, že předchozí změna právní úpravy nesplnila očekávání a cíle, které do ní zákonodárce vkládal. Bylo by velmi vhodné, aby předkladatel tato očekávání a cíle rekonstruoval a dnešnímu zákonodárci objasnil pravděpodobné důvody legislativního selhání minulé reformy, jež předkladatele dovedlo až k předložení Návrhu. Bez zachycení této relativně nedávné historické zkušenosti trpí Návrh evidentní neúplností;

6. na s. 5 v bodu 5 Návrh uvádí, že 5. „*V současné době nelze blíže analyzovat a specifikovat ekonomické a personální dopady navrhovaného zákona. Předpokládá se však, že dojde ke snížení potřeby investičních výdajů zaměřených na bezpečnost věznic a k úspoře pracovních sil. Přínejmenším je očekáváno zefektivnění finančních nákladů na celkové zabezpečení věznic a jejich personální zajištění. Tyto změny lze jen obtížně předvídat, neboť odvisí též od řady vnějších faktorů jako je celková míra kriminality, počet dopadených a odsouzených pachatelů, trestní politika státu, finanční rozpočet Vězeňské služby ČR apod.*“.

Takovou argumentaci nelze akceptovat. Předkladatel má k dispozici, jak plyne z Návrhu, podrobná data o počtu změn zařazení mezi jednotlivými typy věznic v časové řadě. Nepochybně má také k dispozici podrobná data o rozřazení vězeňské populace do stávajících typů věznic, jakož i o kapacitních, technických a dalších parametrech stávajících vězeňských zařízení. Bez ohledu na nejistotu plynoucí z budoucího vývoje (která vyplývá z povahy věci a je společná zákonodárné činnosti ve všech oblastech regulace) musí být předkladatel schopen předložit zákonodárci přinejmenším hrubé vyčíslení přínosů a nákladů navrhované změny, byť za předpokladu zachování stávajícího stavu či pokračování nedávných vývojových trendů. V jedné rovině je jistě možno alespoň rámcově vyčíslit úsporu z toho, že rozhodnutí, která dosud přijímají za podmínek upravených trestním procesem trestní soudci, budou činit úředníci Vězeňské správy. V další rovině, kterou je možno nazvat materiálně-technickou a provozní, není představitelné, aby předkladatel neměl hotov model či jinou predikci toho, jaké dopady bude jím navrhovaná změna mít na náklady provozování vězeňského systému (být za předpokladu *ceteris paribus*). Má-li předkladatel takový model, je nutné, aby jej zákonodárci předložil, byť by jej opatřil komentářem o výhradách a předpokladech, na nichž spočívá. Nemá-li jej, jde o zásadní regulatorní selhání a Návrh by vůbec neměl být propuštěn do dalšího legislativního procesu;

7. na s. 9 v bodu E se konstatuje, že Návrh je konstruován tak, aby došlo k minimalizaci korupčních rizik. To je velmi zjednodušený pohled na věc, s nímž nelze souhlasit. Je sice pravdou, že základní „binární“ rozhodnutí mezi dvěma typy věznic bude i nadále činit trestní soudce, rozhodnutí o zařazení do konkrétního vězeňského režimu v konkrétní věznici však budou činit úředníci Vězeňské správy. Jejich reálná diskrece v důsledku snížení počtu typů věznic na polovinu nepochybně vzroste, což je *prima facie* třeba považovat za faktor nahrávající korupci. To platí tím více, čím větší rozdíly v komfortu/omezeních mezi jednotlivými režimy v jednotlivých věznicích jsou. Není přitom třeba podléhat iluzím o „nabídkové straně“ potenciálních korupčních transakcí – Návrh sám konstatuje, že dvě třetiny vězeňské populace tvoří recidivisté (s. 5, bod 3). Návrh riziko korupce evidentně podceňuje, což je mu třeba vytknout.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje předkladateli, aby Návrh přepracoval podle výhrad uvedených v článku II výše a předložil jej Komisi k novému projednání.

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise