

Příloha

V Praze dne 22. července 2013

Č.j.: 592/13/REV1

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 nekonsistentně, 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 diferenciací vězeňských režimů, o které by již nerozhodoval soud, ale Vězeňská správa ČR.

Toto stanovisko je zpracováno k dopracované Závěrečné zprávě RIA předložené předkladatelem dne 19. července 2013 na základě stanoviska s připomínkami Komise RIA projednané s předkladatelem na jednání komise dne 21. června 2013.

II. Připomínky a návrhy změn

V původním stanovisku byly předkladateli předloženy následující připomínky v bodech 1. -7.:

Z formálních požadavků byly dle požadavků doplněny údaje k celkové velikosti vězeňské populace (připomínka č. 2), aby bylo možné si pro možnost dovodit, jakého procenta celkové vězeňské populace se přeřazování mezi typy věznic týká, a ve výčtu dotčených subjektů (s. 3 v bodě 1.4) byly doplněny odsouzení mezi dotčenými subjekty, kteréžto opominutí bylo označeno za politováníhodné.

V připomínce č. 1 bylo dále požadováno, aby předkladatel vysvětlil v RIA, zda stavu, kdy "Soudy zařazují odsouzené s téměř identickou charakteristikou osobnosti, identickými kriminogenními riziky a potřebami a identickou délkou uloženého trestu do různých typů věznic." (s. 2), 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. Předkladatel uvedl, že metodika či sjednocování judikatury by znamenala zasahování do nezávislého soudního rozhodování (sic), ale především konstatoval neúměrnou zátěž v podobě vysokého počtu projednávání případů (ročně průměrně bezmála 2000 projednávaných věcí), které jednání soudů zatěžují, přičemž soudy zařazují odsouzené do některého typu věznic podle podkladů, které mají k dispozici ke dni svého rozhodnutí a nemohou tedy dle předkladatele dostatečně zohlednit kriminogenní a bezpečnostní hlediska, která se během výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených mění a vyvíjejí, hlavně v důsledku uplatňovaného programu zacházení. Potřebnými informacemi přitom disponuje pouze Vězeňská služba ČR. Rozhodnutí soudů proto označil za v mnoha případech pouze za formální.

V připomínce č. 4 (a rovněž č. 7) k údajům na s. 4 a 5 (bod 2) bylo konstatováno, že navrhovanou změnu, 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, a to na základě podrobného a sofistikovaného diagnostického režimu, by bylo možné označit za oprávněnou. Zpravodaj ale současně požadoval více vyhodnotit i možná rizika, neboť navrhovaná procesní změna povede ke snížení míry právní ochrany odsouzených, na což by měl předkladatel jednoznačně upozornit. Nelze přitom vyloučit, že otázka, zda rozhodnutí Vězeňské služby o umístění odsouzeného do konkrétního vězeňského režimu je či není v podmínkách nově navrhované právní úpravy soudně přezkoumatelné, bude muset být otestována judikatorně. Dále vyzval předkladatele, aby se více věnoval otázce vyhodnocení korupčních rizik, kdy přestože rozhodnutí mezi dvěma typy věznic (do věznice nebo do věznice se zvýšenou ostrahou) bude i nadále činit trestní soudce, rozhodnutí o zařazení do konkrétního vězeňského režimu v konkrétní věznici budou ale činit úředníci Vězeňské správy, jimž diskrece v důsledku snížení počtu typů věznic na polovinu nepochybně vzroste. Předkladatel se s touto připomínkou vypořádal pouze částečně především s poukazem na skutečnost, že míra korupčního rizika bude snížena faktorem participace vícero osob od vychovatele přes speciálního pedagoga až po ředitele věznice, příp. dalších na umístění odsouzeného a rovněž možnost tato kriminogenní hlediska kdykoliv přezkoumat.

V připomínce č. 5 ve vztahu k použitým komparacím byl předkladatel vyzván, aby se více věnoval vysvětlení důvodů, které ho vedly k navržení systému se dvěma typy věznic, přestože v tuzemsku byla ještě v historické paměti nejprve právní úprava tří typů věznic (tzv. nápravně-výchovných skupin) a poměrně nedávnými změnami trestního práva došlo následně k rozšíření počet typů věznic na čtyři. Předkladatel byl vyzván, aby podrobněji objasnil pravděpodobné důvody legislativního selhání minulé reformy, jež předkladatele při analýze dovedly k nynější podobě a navrženým změnám v Návrhu. Touto připomínkou se předkladatel v dopracované RIA více nezaobíral a lze ji považovat za nevyřádanou.

V připomínce č. 6 byl předkladatel vyzván k alespoň hrubému vyčíslení přínosů a nákladů navrhované změny, případně alespoň rámcově vyčíslení úsporu z toho, že

rozhodnutí, která dosud přijímají za podmínek upravených trestním procesem trestní soudci, budou činit úředníci Vězeňské správy. V další rovině byl předkladatel vyzván k doplnění predikce toho, jaké dopady bude jím navrhovaná změna mít na náklady provozování vězeňského systému. Předkladatel se s tímto požadavkem vypořádal informací, že realizace návrhu nebude mít v praktických podmínkách každodenního fungování Vězeňské služby ČR podstatné personální dopady a nevyžádá si prakticky žádné introdukční náklady a jelikož je očekáván implementací opatření v delším časovém horizontu příznivý vývoj na snížení míry recidivy, kde opakovaně odsouzení přitom dnes tvoří cca 2/3 odsouzených, doplnil předkladatel, že toto snížení povede ke snížení nákladů na výkon trestu podle kvalifikovaného odhadu do 50 mil. Kč v nejbližších letech. Tento údaj však není nikterak komentován či blíže rozepsán, čili není možné odvodit, čím a v jaké oblasti by úspora měla být generována, a zda se jedná o úsporu roční, či celkovou.

Na základě posouzení způsobu dopracování lze konstatovat, že předkladatel se vypořádal, byť v úsporné míře, především s připomínkami č. 1. – 4., původního stanoviska (stále však chybí upozornění o snížení míry právní ochrany odsouzených). Nedostatečně či zcela zůstaly ale vypořádány především připomínky týkající se způsobu objasnění podoby navržené změny v historickém srovnání nedávných změn nejprve zvýšením ze tří na čtyři a nyní navrhovaného snížení typu věznic na dvě (připomínka č. 5). Dále se jedná o popis předpokládaných úspor a vysvětlení, z jakých dat je číselný údaj o předpokládaných úsporách predikován (č. 6) a za nedostatečně vypořádaný je nutno označit i způsob doplnění informací ohledně vyhodnocení korupčních rizik (č. 7).

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že z formálního hlediska předložená RIA splňuje metodické náležitosti kladené na zpracování Závěrečné zprávy RIA, přesto upozorňuje, že s ohledem na výše uvedené neobsahuje informace o všech relevantních dopadech navrhovaného řešení.

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

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v. r.
předseda komise