

Důvodová zpráva

k zákonu č. 58/2017 Sb.

kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění

Obecná část**SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA**

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: Zákon, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů	
---	--

Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo spravedlnosti	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozvedte 1.10. 2017
---	---

Implementace práva EU: ---

2. Cíl návrhu zákona

Cílem návrhu je umožnit adekvátní diferenciaci odsouzených ve věznicích, a to podle posouzení jejich osobnostních faktorů a posouzení jejich trestné činnosti z penitenciárního hlediska. Mělo by tak dojít k lepší organizaci rozvoje a implementace standardizovaných programů a specializovaného zacházení v jednotlivých věznicích.

3. Agregované dopady návrhu zákona**3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne**

S navrhovanou změnou nejsou spojeny žádné náklady, které by vyžadovaly navýšení rozpočtu Vězeňské služby ani jiného veřejného rozpočtu. V souvislosti s navrhovaným ustanovením o možnosti podání stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice o umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou nicméně zřejmě bude nutné navýšit plánovaný počet zaměstnanců Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR o 2 osoby, což představuje roční náklad na platy 856 560 Kč, spolu s příslušenstvím (pojistné a přiděl do FKSP) 1 156 356 Kč. Dopady na státní rozpočet budou realizovány v rámci personálních kapacit a rozpočtu celkových výdajů kapitoly Ministerstva spravedlnosti.

3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) Ne
3.4 Sociální dopady: Ano
Ve střednědobém a dlouhodobém výhledu by toto opatření mělo přispět ke snížení míry recidivy kriminálního chování osob odsouzených k výkonu trestu odnětí svobody.
3.5 Dopady na životní prostředí: Ne

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

1.2. Definice problému

Podle platné právní úpravy obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, se trest odnětí svobody vykonává ve věznicích čtyř typů, a to ve věznici se zvýšenou ostrahou, ve věznici s ostrahou, ve věznici s dozorem a ve věznici s dohledem. O zařazení odsouzeného do některého z těchto typů věznic a přeřazení mezi jejich jednotlivými typy rozhodují soudy podle trestního zákoníku a trestního řádu. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 8 odst. 1 stanoví pouze obecně, že věznice se člení podle způsobu vnějšího střežení a zajištění bezpečnosti. Konkrétní režim v jednotlivých typech věznic stanoví prováděcí vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

Jiná situace je při výkonu trestního opatření odnětí svobody u mladistvých. Nepodmíněně odnětí svobody se u mladistvých, kteří nepřekročili devatenáctý rok svého věku, vykonává odděleně od ostatních odsouzených ve věznicích nebo ve zvláštních odděleních pro mladistvé, u nichž se nepočítá s jejich další vnější diferenciací.

Soudy zařazují odsouzené do některého z typů věznic nebo je přeřazují výhradně na základě trestněprávních kritérií. Navíc soud může v podstatě zařadit odsouzeného do jakéhokoli typu věznice (nejde-li o výjimečný trest) a podle poznatků Vězeňské služby soudy k zařazení přistupují rozdílně, neboť zařazují odsouzené s téměř identickou charakteristikou osobnosti, identickými kriminogenními riziky a potřebami a identickou délkou uloženého trestu do různých typů věznic. V důsledku toho musí Vězeňská služba realizovat několikanásobný počet identických programů pro stejné kategorie odsouzených, avšak umístěných v různých typech věznic.

Navrhovaná změna vnější diferenciacie věznic vychází především z potřeby vytváření moderního penitenciárního zacházení s osobami ve výkonu trestu odnětí svobody. Základním cílem je vytvořit takové podmínky, které přispějí k resocializaci těchto osob

a sníží riziko opakování trestné činnosti, což je plně v intencích programovaného prohlášení vlády, která se mj. zavázala minimalizovat rizika recidivy po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (závazek omezit trestnou činnost i recidivu je ostatně obsažen i v aktuální koaliční smlouvě).

1. 3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Diferenciací věznic se rozumí diferenciaci dvojího druhu, a to

- diferenciaci vnější a
- diferenciaci vnitřní.

Vnější (soudní) diferenciací se rozumí zařazování odsouzených do jednotlivých typů věznic dle míry vnějšího zabezpečení a vnitřní bezpečnosti. Způsob výkonu trestu v jednotlivých typech věznic upravuje zákon o výkonu trestu odnětí svobody a jeho prováděcí vyhláška. Ve věznici s dohledem a dozorem nejsou užívány žádné speciální stavebnětechnické prostředky ani ozbrojené strážce k zabránění útěku odsouzených, na rozdíl od věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou. Další rozdíly spočívají zejména ve volnosti pohybu ve věznici i mimo věznici a v umístění pracovišť. Veškeré tyto odchylky v režimu zacházení s odsouzenými osobami přitom vycházejí z primární potřeby zajistit bezpečnost vězněných osob, zaměstnanců i příslušníků Vězeňské služby, jakož i zabránit mimořádným událostem typu útěku vězně apod. O zařazení odsouzeného do jednotlivého typu věznice rozhoduje soud ve svém pravomocném odsuzujícím rozhodnutí. Rozhodnutí o zařazení odsouzeného do určitého typu věznice, které soud učiní při rozhodování o trestu ve svém odsuzujícím rozsudku, však není konečné – odsouzený může být v průběhu trestu přeřazen do jiného typu věznice, o čemž rozhoduje okresní soud, v jehož obvodu se trest odnětí svobody vykonává, a to na návrh státního zástupce, ředitele věznice, na žádost odsouzeného nebo i bez takového návrhu. O přeřazení odsouzeného do věznice s mírnějším režimem rozhodne soud tehdy, jestliže chování odsouzeného a způsob, jakým plní své povinnosti, odůvodňují závěr, že přeřazení přispěje k jeho nápravě. O přeřazení odsouzeného do věznice s přísnějším režimem může soud rozhodnout, jestliže odsouzený závažným způsobem nebo opakovaně porušil stanovený pořádek nebo kázeň, nebo byl pravomocně uznán vinným trestným činem, který spáchal během výkonu trestu.

Vnitřní diferenciací se rozumí umístování odsouzených do jednotlivých věznic a jednotlivých oddělení věznic podle uplatňovaných programů zacházení ve vztahu k rozdílným skupinám odsouzených (prostupné skupiny vnitřní diferenciaci). Prostupné skupiny vnitřní diferenciaci tvoří ucelený systém pozitivní motivace odsouzených. Ve vnitřním řádu se přitom stanoví podrobnější podmínky vnitřní diferenciaci tak, aby odsouzený mohl být během výkonu trestu na základě změn v přístupu, plnění programu zacházení, plnění povinností a chování a jednání v souladu či nesouladu s vnitřním řádem postupně zařazován do jednotlivých skupin. O zařazení a o změně zařazení odsouzeného do prostupné skupiny vnitřní diferenciaci rozhoduje ředitel věznice nebo jeho zástupce na základě doporučení odborných zaměstnanců, zpravidla při hodnocení programu zacházení.

Mladiství odsouzení do devatenácti let věku jsou specifickou skupinou, pro niž právní předpis stanoví zařazování do speciálních věznic (do zvláštních oddělení věznic) odděleně od dospělých; s vnější diferenciací věznic se u této skupiny odsouzených nepočítá.

Nevýhody stávající právní úpravy vnější diferenciaci spočívají zejména v těchto skutečnostech:

1. Soud zařazuje odsouzené do některého typu věznice výhradně na základě trestněprávních kritérií. Navíc soud může v podstatě zařadit odsouzeného do jakéhokoli typu věznice (nejde-li o výjimečný trest) a soudy k zařazení postupují rozdílně – zařazují odsouzené s téměř identickou charakteristikou osobnosti, identickými kriminogenními riziky a potřebami a identickou délkou uloženého trestu do různých typů věznic. V důsledku toho musí Vězeňská služba realizovat několikanásobný počet identických programů pro stejné kategorie odsouzených, avšak umístěných v různých typech věznic. Situaci nelze řešit jinak než změnou právní úpravy, neboť např. metodika či sjednocování judikatury by znamenala zasahování do nezávislého soudního rozhodování.
2. Soud zařazuje odsouzené do některého typu věznic podle podkladů, které má k dispozici ke dni svého rozhodnutí. Nemůže tedy dostatečně zohlednit kriminogenní a bezpečnostní hlediska, která se během výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených mění a vyvíjejí, hlavně v důsledku uplatňovaného programu zacházení. Informace o těchto změnách má k dispozici pouze Vězeňská služba.
3. Obdobná situace je při přemísťování odsouzených z jednoho typu věznice do druhého, kde je třeba zohlednit i bezpečnostní rizika plynoucí z délky soudního rozhodování a s tím spojené prodloužení a rizika plynoucí z nutnosti eskortovat vězně k soudnímu řízení. Kromě toho je přeřazování vázáno procesními lhůtami, a tak je tento systém málo flexibilní a motivační. Je doprovázen agendou, kterou trestní justice vnímá jako obtíž, neboť hlavním posláním soudů je rozhodování o vině a trestu, nikoliv o způsobu výkonu trestu.
4. Současná právní úprava neodpovídá doporučení Evropských vězeňských pravidel č. 51.4, podle kterého musí být každý vězeň vězněn v takových bezpečnostních podmínkách, které odpovídají aktuálnímu stupni rizika. Do mírnějších typů věznice s dozorem a s dohledem jsou zařazováni i vysoce rizikovní odsouzení trestaní za závažnou trestnou činnost, do věznice s ostrahou jsou zařazováni i méně rizikovní odsouzení trestaní za bagatelní trestnou činnost, kterou provádějí opakovaně (recidivisté). Do věznic s dohledem jsou přeřazováni odsouzení s dlouhodobými tresty za závažnou trestnou činnost. Pro tyto odsouzené pak musí Vězeňská služba z bezpečnostních důvodů zřizovat pseudooddělení s dohledem ve věznicích přísnějších typů.
5. Rozlišení stávajících typů věznic stanovené ve vyhlášce, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, spočívá v podstatě ve frekvenci vyhodnocování programu zacházení, zařazování na pracoviště, pohybu ve věznici, přítomnosti zaměstnanců Vězeňské služby při návštěvách a možnosti povolit v mírnějším typu věznice dočasně opustit věznici. Základním kritériem zařazení odsouzeného do některého z typů věznic je však hledisko zajištění bezpečnosti a způsob vnějšího střežení. Proto jsou uvedené rozdíly mezi jednotlivými typy věznic vždy aplikovány pouze ve standardní situaci a ve vztahu ke konkrétnímu odsouzenému se vždy zohledňuje riziko ohrožení bezpečnosti. Práva a povinnosti všech odsouzených, stanovená zákonem o výkonu trestu odnětí svobody, jsou bez ohledu na zařazení do typu věznic shodná.

V České republice je projednáváno více než 150 návrhů na přeřazení odsouzených měsíčně, ročně se jedná průměrně o bezmála 2000 projednávaných věcí. Soudy přitom vycházejí v podstatě pouze z podkladů poskytnutých Vězeňskou službou. Přirozeným důsledkem je pak formální přístup k rozhodování o přeřazení.

Přeřazování odsouzených mezi jednotlivými typy věznic:

Rok	Zmírnění režimu	Zpřísnění režimu	Celkem přeřazených	Průměrný počet osob ve výkonu trestu odnětí svobody
2009	1398	417	1815	19438
2010	1720	497	2217	19449
2011	1534	420	1954	20385
2012	1442	461	1903	20907
2013	1138	145	1283	14063
2014	1151	225	1376	15458

1.4. Identifikace dotčených subjektů

- Vězeňská služba,
- soudy rozhodující o trestu a způsobu jeho výkonu, o společném způsobu výkonu (§ 320 odst. 3 trestního řádu), o přeřazení odsouzeného do jiného typu věznice,
- státní zastupitelství a další subjekty vykonávající dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody,
- registrované církve a náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu duchovní služby v místech výkonu vazby a trestu,
- orgány poskytující sociální služby ve věznicích s cílem napomáhat odsouzeným při vytváření příznivých podmínek pro jejich budoucí samostatný život na svobodě a osoby odsouzené k trestu odnětí svobody.

1.5. Popis cílového stavu

Cílem návrhu je umožnit adekvátní diferenciaci odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody, a to podle posouzení osobnostních faktorů odsouzených a jejich trestné činnosti z hlediska penitenciárního, při zohlednění rizik a bezpečnostního hlediska, a tak umožnit lepší organizaci rozvoje a implementace standardizovaných programů a specializovaného zacházení v jednotlivých věznicích. Povede to k efektivnějšímu zacházení s odsouzenými a jejich úspěšnější reintegraci do společnosti a v dlouhodobém důsledku ke snižování rizik recidivy.

1.6. Zhodnocení rizika

V případě zachování stávajícího stavu budou přetrvávat veškerá negativa popsána v části 1.3.

2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

VARIANTA I – ponechání současného stavu

Ponechání stávající právní úpravy se jeví jako nevhodné, neboť by to znamenalo zachování dosavadních problémů (viz 1.3.).

VARIANTA II – zavedení dvou typů věznic

Možností, jak odstranit negativa vyplývající ze současné právní úpravy, je zavedení pouze dvou typů věznic, a to věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou.

Po nástupu odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody bude odsouzený na základě komplexní diagnostiky umístěn do konkrétní věznice, v níž mu bude stanoven program zacházení. Komplexní diagnostikou se rozumí odborné posouzení, které bude provedeno ve spolupráci několika osob – vychovatele, speciálního pedagoga, psychologa a sociálního pracovníka, příp. dalších. Vzhledem k participaci vícero osob včetně využití hodnotícího systému na proces umístění odsouzeného je navrhovaný režim výrazně méně rizikový, a to i z hlediska korupčního. Na základě plnění stanoveného programu zacházení v rámci průběžného hodnocení a při splnění stanovených kritérií souvisejících s bezpečností, délkou trestu apod. bude docházet ke změnám oddělení, ve kterém je odsouzený umístěn. Při využití adekvátní diferenciaci a hodnotícího systému zaměřeného na rizika a kriminogenní potřeby (jako např. SARPO1) bude u odsouzených možno lépe posuzovat osobnostní faktory, trestnou činnost z hlediska penitenciárního a zohledňovat rizika, bezpečnost a celkové potřeby pro zacházení. Vězeňská služba tak bude moci lépe organizovat rozvoj a implementaci standardizovaných programů a specializovaného zacházení v konkrétních věznicích, což by mělo směřovat k efektivnějšímu zacházení s odsouzenými a jejich úspěšnější reintegraci do společnosti a v dlouhodobém důsledku ke snižování rizik recidivy.

Věznice bude vnitřně diferencována na oddělení

- a) s nízkým stupněm zabezpečení,
- b) se středním stupněm zabezpečení a
- c) s vysokým stupněm zabezpečení.

Výhody navrhované právní úpravy spočívají zejména v těchto skutečnostech:

1. Systém vnější diferenciaci se výrazně zjednoduší, zpřehlední a bude fungovat za jasně stanovených podmínek. Soudy budou nadále rozhodovat o zařazení do jednoho ze dvou typů věznic (do věznice ostrahou nebo do věznice se zvýšenou ostrahou). Rozdíl mezi oběma typy bude stanoven přímo zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Bude spočívat v tom, že Vězeňská služba nebude moci povolit odsouzenému, zařazenému soudem do věznice se zvýšenou ostrahou, opuštění věznice ani přerušování výkonu trestu. Kritériem pro rozhodování soudů o zařazení odsouzeného do jednoho ze dvou typů bude i nadále především kritérium trestněprávní. Věznice s ostrahou bude vnitřně diferencována, a to podle míry svého zabezpečení, na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení; tj. vnitřní diferenciaci věznic s ostrahou bude realizována podle stupně zabezpečení věznice, který je zapotřebí pro zajištění ochrany společnosti (tzv. vnější rizika – zejména s ohledem na závažnost aktuálního odsouzení, kriminální minulost, druh a počet již uložených trestů a ochranných opatření) a pro zajištění bezpečnosti ve věznici (tzv. vnitřní rizika – jedná se o další skutečnosti významné pro stanovení odpovídajícího stupně zabezpečení). Umístění do konkrétního

oddělení v rámci typu věznice s ostrahou bude zajišťovat Vězeňská služba podle míry vnějšího a vnitřního rizika.

2. Vězeňská služba bude mít možnost vybudovat flexibilní, jednotně strukturovaný systém umístování a přemísťování odsouzených na základě vyhodnocení vnějších a vnitřních rizik, plnění programu zacházení, dodržování vězeňského režimu a realizace výstupního programu.
3. Bude důsledně uplatňováno doporučení Evropských vězeňských pravidel č. 51.4, že vězeň musí být vězněn v takových bezpečnostních podmínkách, které odpovídají aktuálnímu stupni rizika. Dojde k daleko lepšímu rozlišení mezi odsouzenými na základě široké palety faktorů zohledňovaných nástrojem SARPO. Redukce typů věznic umožní, aby v konkrétní věznici se stavebnětechnickým a bezpečnostním vybavením byli umístování odsouzení se stejnou mírou rizika. Tím se vytvoří prostor pro jednotný program zacházení, odpovídající právě tomuto riziku a jeho důsledné realizaci.
4. Vězeňská služba bude moci lépe organizovat rozvoj a implementaci standardizovaných programů a specializovaného zacházení v konkrétních věznicích.
5. V důsledku návrhu lze očekávat snížení počtu soudního rozhodování o přeřazování do jiného typu věznice i snížení počtu rozhodování o společném způsobu výkonu postupně uložených trestů odnětí svobody. Realizace návrhu nebude mít v praktických podmínkách každodenního fungování Vězeňské služby podstatné personální dopady a nevyžádá si prakticky žádné introdukční náklady, nicméně v souvislosti s navrhovaným ustanovením o možnosti podání stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice o umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou bude zřejmě nutné navýšit plánovaný počet zaměstnanců Generálního ředitelství VSČR o 2 osoby, což představuje roční náklad na platy 856 560 Kč, spolu s příslušenstvím (pojistné a příděl do FKSP) 1 156 356 Kč. Na druhou stranu se předpokládá efektivnější vynakládání finančních zdrojů na zabezpečení chodu věznic, neboť odsouzení zařazení soudem do věznice s ostrahou budou Vězeňskou službou umístování do oddělení v konkrétní věznici již podle míry rizika stavebně zabezpečené. Předpokládá se, že v delším časovém horizontu tak bude mít toto opatření kladný vliv na snížení míry recidivy. Opakovaně odsouzení přitom dnes tvoří cca 2/3 odsouzených. Přesnější vyčíslení této změny nicméně není možné, neboť odvisí od řady vnějších faktorů jako je např. celková míra kriminality, počet dopadených a odsouzených pachatelů, trestní politika státu, a celé řady dalších.
6. Trestní politika v České republice směřuje ke sblížení a sjednocování naší právní praxe s právními principy zemí Evropské unie, které zahrnují především užití uvěznění jako zákonného nástroje *ultima ratio*, posílení principů restorativní justice, uplatňování alternativních trestů a rozvíjení individuálního zacházení s vězněnými osobami. Změna systému vnější diferenciací (a s ní související následné změny) je jednou ze zásadních podmínek naplnění těchto záměrů.

VARIANTA III – zavedení jednoho typu věznic (zrušení vnější diferenciací)

Jako jedna ze zvažovaných variant bylo i zrušení vnější diferenciací jako takové a její plné nahrazení pouze systémem diferenciací vnitřní. Z praktických poznatků Vězeňské služby však vyplynula potřeba omezit možnost opustit věznici během výkonu trestu nebo přerušit výkon trestu pro skupinu odsouzených s nejvyšší mírou vnitřního a vnějšího rizika. Omezení z tohoto plynoucí jsou takového charakteru, že zařazení do tohoto režimu by mělo být

stanoveno soudem přímo v odsuzujícím rozsudku. Dalším důvodem, proč myšlenka zrušit vnější diferenciaci není nyní zcela podporována, je i ustanovení § 54 odst. 4 trestního zákoníku, podle kterého „uloží-li soud trest odnětí svobody na doživotí, může zároveň rozhodnout, že doba výkonu trestu ve věznici se zvýšenou ostrahou se pro účely podmíněného propuštění do doby výkonu trestu nezapočítává“. Má-li zůstat možnost takového fakultativního zpřísnění výjimečného trestu pro případy, kdy nepostačuje k dosažení nápravy pachatele a ochrany společnosti samotná předem neomezená délka tohoto typu výjimečného trestu a jeví se jako nutné k ochraně společnosti ztížit pachateli jeho možnost návratu do společnosti pro jeho negativní vlastnosti nebo proto, že jde o mimořádně narušenou a těžko napravitelnou osobnost, pak je třeba, aby o délce části vykonaného trestu, který nebude možné započítat do požadované délky trestu nutné pro podmíněné propuštění, nerozhodovala Vězeňská služba, nýbrž soud, neboť takto by Vězeňská služba rozhodovala o formálních podmínkách pro podmíněné propuštění a tím *de facto* nepřímo i o délce vykonaného trestu.

Závěr:

Doporučuje se vybrat variantu II, tj. omezit vnější diferenciaci a zachovat dva základní typy věznic. Změna vnější diferenciaci patří k základním změnám v rámci Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 20152. Vychází z Doporučení Rec (2006)2 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům k Evropským vězeňským pravidlům, z Doporučení Rec (2003)23 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o zacházení s odsouzenými k doživotním a jiným dlouhodobým trestům a rovněž z doporučení uvedených ve zprávách pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, které vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v letech 2006 a 2008. Tato změna je plně v souladu s Výhodisky a záměry nové koncepce vězeňství v České republice³ a odpovídá i výslovnému doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) pro vládu Slovenské republiky⁴.

Z hlediska evropského srovnání jsme jedním z posledních států, který tento postup uplatňuje⁵. Výlučně soudu je uvedené rozhodování svěřeno ještě např. na Slovensku, v Maďarsku či Polsku. V zahraničí je rozhodování o zařazování a přeřazování zpravidla svěřeno orgánům vězeňské správy (např. v Německu, Rakousku, Itálii, Velké Británii, Nizozemsku, ve skandinávských státech nebo v Kanadě)⁶.

V Rakousku o zařazení vězně do jednotlivých typů věznic rozhoduje Ředitelství věznic, které je nadřízeno jednotlivým věznicím a podléhá Ministerstvu spravedlnosti. Při zařazování odsouzeného jsou zohledněna následující kritéria: délka trestu, osobnost odsouzeného, recidiva, druh spáchané trestné činnosti. Před konečným rozhodnutím o zařazení odsouzeného se vyjádří vězeňští specialisté (sociální pracovníci, psychologové, lékaři), kteří jej vyšetřovali. O přeřazení vězně rozhoduje Ředitelství věznic. K přeřazení může dojít např. z bezpečnostních důvodů či na návrh odsouzeného, pokud v jiné věznici předpokládá pro sebe lepší přístup k léčebné péči, terapii nebo vzdělávání. Obdobně například v Chorvatsku soud stanoví délku trestu, o tom, v kterém typu věznice a v které konkrétní věznici odsouzený vykoná trest, však rozhoduje generální ředitelství vězeňské služby. U odsouzených k trestu odnětí svobody delším než 6 měsíců rozhoduje na základě doporučení Centra pro diagnostiku v Záhřebu. Pobyť v tomto centru trvá jeden měsíc, v odůvodněných případech lze délku pobytu upravit. Generální ředitelství přitom může rozhodnout odlišně od doporučení Centra, a postupovat podle vlastního návrhu. Hlavní

diagnostická kritéria jsou délka trestu, pravomocnost rozsudku, recidiva, další trestní řízení a vyhodnocení rizik. Podle stupně zabezpečení se rozlišují věznice otevřené, polootevřené a uzavřené. Odsouzení s trestem odnětí svobody s trestem odnětí svobody kratším než 6 měsíců se umísťují do věznice nejbližší místa jejich bydliště (podmínkou je, že tato věznice disponuje volnou ubytovací kapacitou). V Nizozemí soud stanoví délku trestu, o tom v jakém stupni zabezpečení a režimu odsouzený trest vykonává, rozhoduje „Selection team“ generálního ředitelství vězeňské služby, který se sestává z deseti profesionálních pracovníků (seniors) a deseti administrativních pracovníků. Jejich úkolem je umístění a výběr odsouzených do jednotlivých věznic a zařízení, řešení námitek, řešení kapacity a s tím spojená administrativa. Mezi základní kritéria pro rozhodování se řadí jak statické, tak dynamické faktory: délka trestu, závažnost trestného činu, historie věznění, bydliště, chování ve věznici, zájem o oběť. Rozhodování probíhá na základě Nařízení o vybírání, umísťování a přemísťování vězňů osob.

V některých zemích o zařazování a přeřazování vězňů rozhoduje speciální orgán, např. ve Španělsku jde o tzv. Penitenciární správu (složena zejména z psychologa, sociálního pracovníka a vychovatele), která o zařazení do věznice rozhoduje po uplynutí pozorovací doby.

Literatura považuje koncepci fungující dnes v České republice za přežitou a neefektivní. Řešení spočívající ve svěřením rozhodování jiným orgánům než soudům považuje za pružnější a efektivnější, neboť tyto orgány mají na rozdíl od soudů lepší možnosti k poznání osobnosti odsouzeného, disponují příslušnými specialisty (psychology, sociálními pracovníky, pedagogy a lékaři) a pobyt odsouzeného v nástupním oddělení nebo ve výkonu trestu poskytuje dostatek času pro zkoumání osobnosti odsouzeného. Dosavadní systém by proto měl být nahrazen metodou hodnocení rizik a potřeb odsouzeného v průběhu výkonu trestu odnětí svobody.⁷

Metoda hodnocení rizik a potřeb (Risk/Needs Assessment), která se používá zejména v Kanadě, Austrálii, Velké Británii a USA, se soustřeďuje na zjišťování rizikových faktorů odsouzeného (možnost recidivy a její závažnosti) tak, že jsou analyzovány jak statické (neměnné), tak dynamické (proměnlivé) rysy osobnosti odsouzeného. Součástí této metody je i vyhodnocování motivace odsouzeného, jeho schopnost a ochota podílet se na změně svého života. V České republice již byla vyvinuta tato metoda pod názvem SARPO (Souhrnná analýza rizik a potřeb odsouzených).

Nástroj SARPO byl do věznic zaváděn již od listopadu 2012 a od dubna 2013 je SARPO nasazeno jako standardní nástroj pro tvorbu komplexní zprávy. Se změnou vnější diferenciací věznic proto nejsou očekávány žádné introdukční náklady, které by vyžadovaly navýšení rozpočtu Vězeňské služby. Případné dopady na státní rozpočet budou realizovány v rámci personálních kapacit a rozpočtu celkových výdajů kapitoly Ministerstva spravedlnosti. Ve střednědobém a dlouhodobém výhledu se očekává, že toto opatření bude mít dílčí vliv na snížení míry recidivy kriminálního chování osob odsouzených k výkonu trestu odnětí svobody.

3. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu k Vězeňské službě ČR, soudům a státním zastupitelstvím bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

4. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti novely trestního zákoníku a zákona o výkonu trestu odnětí svobody budou v praxi průběžně provádět orgány Vězeňské služby ČR, státní zastupitelství v rámci výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba a trest odnětí svobody, Veřejný ochránce práv a jiné orgány vykonávající dozor.

5. Konzultace a zdroje dat

Návrh zákona byl zpracován v součinnosti s Vězeňskou službou ČR.

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

Navrhované řešení je v souladu s předpisy tvořícími ústavní pořádek, jakož i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky, a zajišťuje také právní prostředí pro realizaci současných i budoucích mezinárodních závazků z mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy České republiky. Návrh novelizace respektuje zásadu, podle níž státní moc lze uskutečňovat pouze na podkladě zákona a v jeho mezích.

Podle čl. 90 Ústavy České republiky jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Obdobně podle čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit.

Problematikou vnější diferenciací věznic se zabýval náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 30. listopadu 1994 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 8/1995 Sb. Podle tohoto náleží má výkon trestu dvě dimenze, a to jednak kvalitativní (rozsah omezení práv odsouzeného) a jednak kvantitativní (délka omezení práv odsouzeného). Třebaže se tento náleží týká dřívějšího již zrušeného zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 59/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který v § 6 odst. 2 umístění odsouzených do jednotlivých věznic podle rozhodnutí soudu svěřoval Generálnímu ředitelství Vězeňské služby a v § 9 zaváděl přeřazení odsouzeného mezi typy věznic do kompetence ředitele věznice), je třeba závěry Ústavního soudu porovnat i s navrhovanou změnou. V souladu s tímto náleží budou nadále o obou těchto dimenzích rozhodovat výhradně soudy, které rozhodnou přímo v odsuzujícím rozsudku, do kterého typu věznice bude odsouzený zařazen, případně následně rozhodnou o tom, do kterého typu věznice bude odsouzený přeřazen (do věznice s ostrahou nebo do věznice se zvýšenou ostrahou). Rozsah práv odsouzených zařazených do věznice s ostrahou se bude lišit od rozsahu práv, která mají odsouzení, kteří svůj trest vykonávají ve věznici se zvýšenou ostrahou, tj. trest se bude kvalitativně lišit v závislosti na tom, v jakém typu věznice bude vykonáván a je proto zapotřebí ponechat zařazení do těchto dvou typů věznic v kompetenci trestních soudů.

Věznice s ostrahou bude vnitřně diferencována na oddělení lišící se stupněm zabezpečení. Základními kritérii zařazení odsouzeného do některého z oddělení věznice s ostrahou bude hledisko zajištění vnitřní bezpečnosti (tedy bezpečnosti příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby a i samotných vězňů) a způsob vnějšího střežení. Přemísťování odsouzeného mezi odděleními v rámci věznice bude v kompetenci Vězeňské služby, její postup bude soudně přezkoumatelný ve správním soudnictví.

Návrh u odsouzených zařazených do přísnějšího typu věznice vylučuje některá práva, a to možnosti opustit věznici během výkonu trestu nebo přerušit výkon trestu. Tato úprava je slučitelná s čl. 44 odst. 2 Standardních minimálních pravidel pro zacházení s vězni, schválených Ekonomickou a sociální radou OSN i s čl. 24.7 Doporučení Rec (2006) 2 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům k Evropským vězeňským pravidlům, i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (*Giszczak proti Polsku* ze dne 29. listopadu 2011, *Płoski proti Polsku* ze dne 12. listopadu 2002). Dle článku 44 odst. 2 Standardních minimálních pravidel pro zacházení s vězni, schválených Ekonomickou a sociální radou OSN, by mělo být vězni, ať již samotnému, nebo s eskortou, povoleno navštívit kriticky nemocného blízkého příbuzného, kdykoliv to okolnosti povolí. Čl. 24.7 Doporučení Rec (2006) 2 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům k Evropským vězeňským pravidlům jde v tomto ohledu ještě dále a uvádí, že povolení opustit věznici by měl vězeň získat nejen z důvodu návštěvy nemocného příbuzného, ale také kvůli účasti na pohřbu nebo z jiných humanitárních důvodů (např. narození dítěte). Ani u odsouzeného vykonávajícího trest ve věznici se zvýšenou ostrahou v situaci zvláštního zřetelné hodné (návštěva kriticky nemocného příbuzného nebo jeho pohřeb apod.), nehrozí-li nebezpečí útěku, není vyloučeno, aby mohl opustit prostor věznice. Nebude se tak ale dít ve formě opuštění věznice nebo přerušení výkonu trestu, kdy se odsouzený se pohybuje mimo věznici samostatně, tj. bez přítomnosti příslušníků Vězeňské služby, ale v těchto případech se tak bude dít ve formě eskorty, tj. za přítomnosti příslušníků Vězeňské služby.

Na problematiku upravenou předloženým návrhem zákona se právo Evropské unie nevztahuje. Není v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, ani s právními akty Evropské unie, judikaturou soudních orgánů EU a není součástí obecných právních zásad práva Evropské unie.

C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu zákazu diskriminace a ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky.

Navrhovaná úprava nemění podmínky v oblasti ochrany soukromí a osobních údajů.

D. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Předkládaný návrh je zpracován tak, aby došlo k minimalizaci rizika korupčního jednání v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody. O zařazení odsouzeného do jednotlivého typu věznice bude rozhodovat i nadále soud (§ 56 trestního zákoníku). Soudu zůstává rovněž výhradní oprávnění k přeřazení odsouzeného v průběhu výkonu trestu odnětí svobody do věznice jiného typu podle § 57 trestního zákoníku. Přemísťování odsouzeného v rámci jednoho typu věznice, do kterého byl soudem zařazen, zůstává stejně jako dosud v kompetenci Vězeňské služby.

Dosavadní čtyři typy věznic (věznice s dohledem, dozorem, ostrahou a zvýšenou ostrahou) se redukuje na dva typy nazvané „věznice s ostrahou“ a „věznice se zvýšenou ostrahou“. V důsledku vyloučení subjektivního faktoru při přemísťování odsouzeného do jednoho ze tří oddělení v rámci typu „věznice s ostrahou“, které bude prováděno výlučně na základě kriminogenních hledisek s pomocí nástroje SARPO, dochází k výraznému snížení korupčního rizika. Zásadním faktorem snižujícím korupční riziko je, jak výše uvedeno,

participace několika osob od vychovatele přes speciálního pedagoga až po ředitele věznice, příp. dalších na umístění odsouzeného a rovněž možnost tato kriminogenní hlediska kdykoliv přezkoumat. Rozhodnutí o umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou je přezkoumatelné generálním ředitelem Vězeňské služby, přičemž do procesu přezkumu jsou také obligatorně zapojeny i poradní komise ředitele věznice – členové tohoto poradního sboru přitom nejsou personálně spojeny s osobou ředitele věznice, neboť členy komise z důvodu nepodjatosti a vyloučení střetu zájmu nemohou být ředitel věznice ani zaměstnanci věznice a členové komise jsou jmenováni a odvoláváni ministrem spravedlnosti. Postup Vězeňské služby při zařazování odsouzených do jednotlivých oddělení je kromě toho přezkoumatelný správním soudem.

Zvláštní část

K části první (novela trestního zákoníku)

K čl. I bodu 1 (§ 56 odst. 1 a 2) a k čl. II (přechodná ustanovení)

Novela trestního zákoníku spočívá – v souladu s obecnou částí důvodové zprávy – ve změně systému vnější diferenciaci věznic, kdy se navrhuje nahradit dosavadní čtyři typy věznic (věznice s dohledem, s dozorem, s ostrahou a se zvýšenou ostrahou) pouze typy dvěma (věznice s ostrahou a se zvýšenou ostrahou).

Tyto dva typy věznic se od sebe budou odlišovat zejména omezením některých práv odsouzených zařazených do přísnějšího typu věznice, kdy se nově navrhuje vyloučení možnosti opustit věznici během výkonu trestu [což je jinak za splnění zákonných podmínek možné v souvislosti s návštěvou podle § 19 odst. 8 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nebo se může se jednat o odměnu podle § 45 odst. 2 písm. f) zákona o výkonu trestu odnětí svobody] nebo možnosti přerušit výkon trestu [§ 45 odst. 2 písm. h), § 56 odst. 1 a 2 a § 68 zákona o výkonu trestu odnětí svobody], proto se i nadále ponechává rozhodování o zařazení do některého z těchto dvou základních typů věznice soudu. Dalším důvodem, proč se nenavrhuje zrušit vnější diferenciaci zcela, je i ustanovení § 54 odst. 4 trestního zákoníku, podle kterého *„uloží-li soud trest odnětí svobody na doživotí, může zároveň rozhodnout, že doba výkonu trestu ve věznici se zvýšenou ostrahou se pro účely podmíněného propuštění do doby výkonu trestu nezapočítává.“* Má-li zůstat možnost takového fakultativního zpřísnění výjimečného trestu pro případy, kdy nepostačuje k dosažení nápravy pachatele a ochrany společnosti samotná předem neomezená délka tohoto typu výjimečného trestu a jeví se jako nutné k ochraně společnosti ztížit pachateli jeho možnost návratu do společnosti pro jeho negativní vlastnosti nebo proto, že jde o mimořádně narušenou a těžko napravitelnou osobnost, pak je třeba, aby o délce části vykonaného trestu, který nebude možné započítat do požadované délky trestu nutné pro podmíněné propuštění, nerozhodovala Vězeňská služba, nýbrž soud, neboť takto by Vězeňská služba rozhodovala o formálních podmínkách pro podmíněné propuštění a tím *de facto* nepřímou i o délce vykonaného trestu. Ustanovení § 54 odst. 4 trestního zákoníku zároveň motivuje odsouzeného, aby svým chováním ve výkonu tohoto trestu a způsobem plnění svých povinností co nejdříve dosáhl svého přeřazení do mírnější věznice – myšlenka, aby soud přímo v odsuzujícím rozsudku stanovil délku trestu, který nebude započítáván do délky vykonaného trestu nezbytného pro podmíněné propuštění, byla proto odmítnuta.

Věznice s ostrahou pak bude dále vnitřně členěna na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení (viz návrh § 12a zákona o výkonu trestu odnětí svobody).

Tato oddělení se budou od sebe lišit v rozdílném způsobu střežení a zajišťování bezpečnosti, nikoli však v rozdílném rozsahu práv odsouzených.

O zařazení odsouzeného do konkrétního základního typu věznice bude i nadále rozhodovat soud, a to na základě hledisek uvedených v § 56 odst. 2 trestního zákoníku, přičemž kritéria pro zařazování odsouzených do věznice se zvýšenou ostrahou jsou přejímána z dosavadní právní úpravy (pouze s doplněním, že do věznice tohoto typu by měl být pravidelně zařazován, nebude-li rozhodováno podle § 56 odst. 3 trestního zákoníku, nejen odsouzený, který byl odsouzen za úmyslný trestný čin a v posledních pěti letech uprchl z výkonu trestu nebo vazby, ale i odsouzený, který uprchl z výkonu zabezpečovací detence, neboť pro tyto účely jde o obdobnou situaci; na roveň dokonanému útěku se staví i jeho pokus). O zařazení do pouze dvou typů věznic se přitom bude rozhodovat i v případě, kdy bude ukládán trest za trestný čin spáchaný přede dnem účinnosti tohoto zákona.

V souvislosti s navrhovanou změnou nebudou muset být činěna žádná rozhodnutí o přeřazení do nového typu věznice – k tomuto dojde automaticky na základě přechodného ustanovení. Dnem účinnosti tohoto zákona se zařazení odsouzených k výkonu trestu odnětí svobody do věznice s dohledem a do věznice s dozorem mění na zařazení do věznice s ostrahou. Umístění odsouzených do jednotlivých oddělení v rámci nového typu věznice s ostrahou řeší přechodné ustanovení k části druhé tohoto návrhu. K návrhům na přeřazení mezi věznicemi s dohledem, dozorem a ostrahou, o kterých nebylo pravomocně rozhodnuto do dne účinnosti zákona, soud nebude přihlížet, tj. z návrhů na přeřazení mezi jednotlivými základními typy věznic, které byly podány před účinností tohoto zákona a které ke dni účinnosti nebudou pravomocně rozhodnuty, budou vyřizovány pouze návrhy na přeřazení mezi věznicí se zvýšenou ostrahou a věznicí s ostrahou.

K čl. I bodům 2 až 4 a 6 (§ 57 odst. 1 až 3, nový odst. 5)

Jde o legislativně technické promítnutí změny navrhované v bodě 1, kdy se v rámci vnější diferenciacie navrhuje zachovat pouze dva typy věznic. Zároveň se staví na jisto, že o přeřazení od mírnějšího typu věznice si může požádat i odsouzený, kterému byl uložen trest odnětí svobody na doživotí (ten dosud mohl žádat podle § 324 trestního řádu).

K čl. I bodu 5 (zrušení § 57 odst. 5)

Podle dosavadního znění § 57 odst. 5 trestního zákoníku nelze do věznice s dozorem a do věznice s dohledem přeřadit odsouzeného, který se má na základě rozhodnutí soudu podrobit ochrannému léčení v ústavní formě, nebo odsouzeného, kterému byl uložen trest vyhoštění [ustanovení § 56 o zařazování pachatelů do určitého typu věznice však nicméně neobsahuje omezení obsažené v dřívější úpravě v § 39a odst. 3 větě druhé trestního zákona (zákona č. 140/1961 Sb.), podle něhož soud zpravidla nezařadil do věznice s dohledem a do věznice s dozorem takového pachatele, kterému byl vedle trestu odnětí svobody uložen trest vyhoštění, a pachatele, který se měl na základě rozhodnutí soudu podrobit ochrannému léčení v ústavní formě]. V souvislosti se zrušením typu věznice s dozorem a věznice s dohledem se navrhuje zrušit dosavadní § 57 odst. 5 trestního zákoníku, tj. odsouzení s uloženým ochranným léčením ústavním nebo s uloženým trestem vyhoštění budou moci být zařazení (§ 56 trestního zákoníku) jak do věznice s ostrahou, tak do věznice se zvýšenou ostrahou a budou moci být do obou typů věznic přeřazováni (ustanovení § 57 trestního zákoníku). Zajištění dostatečné míry vnějšího střežení a bezpečnosti, aby nedošlo např. útekem ke zmaření tohoto ochranného opatření nebo uloženého trestu, bude úkolem

Vězeňské služby, která by osobu, která má vykonávat ústavní ochranné léčení nebo být po výkonu trestu odnětí svobody vyhoštěna a která byla zařazena nebo přeřazena do věznice s ostrahou, měla zařadit do oddělení se zvýšeným stupněm zabezpečení.

K čl. I bodu 7 (§ 57 nový odst. 6)

Legislativně technická reakce na zrušení stávajícího § 57 odst. 5 trestního zákoníku.

K části druhé (novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody)

K bodu 1 (§ 4)

Návrhem dochází k modifikaci dosavadních poradních sborů ředitele věznice na poradní komise. Poradní komise má sloužit jako vnější prvek kontroly dodržování principů sloužících k dosažení účelu trestu a k ochraně práv odsouzených. Princip nezávislé kontroly vězeňství je dnes zajišťován dozorem státních zástupců nad výkonem vazby a trestu podle § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby a podle § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody ve spojení s § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Vnější kontrolu věznic a vazebních věznic vykonává rovněž veřejný ochránce práv (§ 1 odst. 3 a 4 a § 21a zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv) a vůči mladistvým ve výkonu trestu odnětí svobody a dětem, o které ve věznici pečují odsouzené matky, též orgán sociálně-právní ochrany dětí, který však má jen omezené pravomoci (§ 61 odst. 9 zákona o výkonu trestu odnětí svobody a § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí). Vnější kontrolu podmínek omezování osobní svobody osob umístěných ve věznicích provádějí i orgány zřízené mezinárodními smlouvami, především Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). Dozor státního zástupce je vykonáván zejména směrem ke kontrole zákonnosti, dodržování obecně závazných právních předpisů v rámci výkonu trestu. Veřejný ochránce práv reaguje a šetří konkrétní stížnosti jednotlivých odsouzených, oprávnění veřejného ochránce práv nicméně zahrnuje i systematické návštěvy všech míst, v nichž se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Systematické návštěvy ochránce vykonává podle určitého systému a předem sestaveného plánu na konkrétní časový úsek. Poradní komise nebudou dublovat tyto kontrolní mechanismy, protože se bude jednat o poradní orgán, který bude fungovat v každé věznici (i v každé vazební věznici), jehož základním úkolem nebude provádění osobní kontroly vězeňských zařízení, ale jehož úkolem bude na základě podnětů a potřeb jednak reagovat návrhovými doporučeními a opatřeními vůči řediteli věznice na aktuální situaci ve věznici a dále vytvářet a určovat dlouhodobé cíle, které povedou ke sjednocení podmínek výkonu vězeňství.

Stávající úprava svěřuje konstituování poradních sborů do rukou ředitele věznice. Aby bylo dosaženo větší efektivity tohoto poradního sboru, který by neměl být bezprostředně personálně spojen s osobou ředitele věznice (členy komise z důvodu nepodjatosti a vyloučení střetu zájmu nemohou být ředitel věznice ani zaměstnanci věznice), navrhuje se, aby členové komise byli jmenováni a odvoláváni ministrem spravedlnosti. Jednotlivé členy nicméně vybere a osloví ředitel věznice, protože nejlépe zná prostředí a podmínky konkrétního regionu, svůj návrh zašle prostřednictvím generálního ředitele Vězeňské služby ministru spravedlnosti a ten poté členy poradní komise s jejich souhlasem jmenuje. Ředitel věznice by při tom měl dbát na to, aby celkové složení komise bylo vyvážené a byl vytvořen tým, jehož činnost bude charakterizována kooperací více oborů (předpokládá se, že členy poradní komise by se měli stát zástupci samosprávy, neziskových organizací nebo církví,

odborné veřejnosti jako např. lékaři, adiktologové, sociální kurátoři, koordinátoři prevence kriminality, sociologové, vysokoškolští pedagogové, zástupci výchovných ústavů pro mládež, pedagogicko-psychologických poraden, zástupci Probační a mediační služby, popřípadě významné osobnosti daného regionu). Stanovuje se minimální počet členů komise (pět, z čehož jeden člen bude zvolen předsedou), horní hranice není početně omezena. Jmenování bude možné i opakovaně.

Ministr spravedlnosti může člena komise odvolat, a to na návrh ředitele věznice nebo na návrh předsedy komise, pokud člen komise poruší závažným způsobem nebo opakovaně povinnosti vyplývající z členství v komisi. Důvodem odvolání tak může být například skutečnost, že člen poradní komise poruší povinnost mlčenlivosti, opakovaně se neomluveně neúčastní na jednání komise, apod. Dalšími důvody pro ukončení výkonu funkce jsou obecné důvody, jakými jsou uplynutí funkčního období (zákon stanoví čtyřleté funkční období), vzdání se funkce, úmrtí nebo prohlášení osoby za mrtvou.

Poradní komise je zřizována „k uplatňování poznatků, forem a metod zacházení s odsouzenými, které napomáhají k dosažení účelu výkonu trestu a k ochraně práv odsouzených“. Konkrétně to znamená, že v rámci své činnosti bude moci komise řediteli věznice navrhopvat

- a) přijetí opatření týkajících se programů zacházení s odsouzenými,
- b) přijetí opatření týkajících se zacházení zaměstnanců Vězeňské služby s odsouzenými,
- c) přijetí opatření ke zlepšení podmínek odsouzených ve věznicích, zejména pokud jde o ubytování, zaměstnávání, vzdělávání, stravování, lékařskou péči nebo zacházení s odsouzenými (a to včetně přístupu zaměstnanců Vězeňské služby k odsouzeným).

Specifickým úkolem poradní komise bude jejich spoluúčast v rámci přezkumu rozhodnutí o umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou (blíže viz návrh § 12a – novelizační bod 4 této části).

K zajištění činnosti poradní komise bude samozřejmě zapotřebí poskytnutí součinnosti ředitelem věznice, a to jak poskytováním nezbytných informací (včetně informací o mimořádných událostech, jakými jsou např. vězeňská vzpoura, násilí mezi vězni, útěk vězně apod.), tak i vytvářením vhodných podmínek k plnění úkolů komise. Dalším zdrojem informací pro členy komise mohou být podněty ze strany odsouzených.

Činnost člena poradní komise je jiným úkonem v obecném zájmu (§ 203 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů), při němž náleží členům těchto komisí pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu bez náhrady mzdy. Členům komise budou ze strany Vězeňské služby poskytnuty návrhy cestovní náhrady (obdobně jako zaměstnancům podle zákoníku práce). Z důvodu možnosti seznámit se v rámci činnosti s důvěrnými informacemi týkajícími se jednotlivých odsouzených osob, se členům poradní komise stanovuje povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, které se dozvědí v souvislosti s výkonem své funkce.

Z důvodu kontroly činnosti komisí a také z důvodu shromáždění podnětů a doporučení pro zlepšení situace ve vězeňství se stanovuje předsedovi komise povinnost vypracovat každoročně hodnotící zprávu a zaslat ji generálnímu ředitelství Vězeňské služby. Ke zprávě o činnosti komise připojí své stanovisko ředitel věznice. Tyto zprávy budou podkladem pro vypracování komplexní souhrnné zprávy o činnosti poradních komisí a tato bude předložena ministrovi spravedlnosti. Jejím smyslem je získat všestranný přehled a poznatky o stávající

situaci ve věznicích s konkretizací nejdiskutovanějších problémových oblastí za účelem nalezení řešení k jejich odstranění.

Způsob jednání (pravidla svolání jednání, hlasování, četnost jednání, účast jiných osob na jednání, které nejsou členy komise atd.) a vnitřní organizaci komise (volba předsedy, jeho zastupování apod.) stanoví statut a jednací řád komise, který v zabezpečení jednotnosti v rámci prostředí celé Vězeňské služby vydá generální ředitel Vězeňské služby.

K bodu 2 (§ 5 odst. 1)

Navrhuje se zrušit legislativní zkratku „ministr“, neboť tu se navrhuje zavést již v § 4 (viz novelizační bod 1 této části).

K bodu 3 (§ 8 odst. 1)

Změna vnější (soudní) diferenciaci věznic zavedená v trestním zákoníku (návrh nového znění § 56 odst. 1 trestního zákoníku a odůvodnění k němu) se musí promítnout i do novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Nové dva typy věznic se budou odlišovat jako dosud způsobem vnějšího střežení a zajištěním bezpečnosti a dále i režimem výkonu trestu. Podrobnosti bude nadále upravovat vyhláška Ministerstva spravedlnosti, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Základní odlišnosti stanoví navrhovaný zákon.

K bodu 4 (§ 12a)

Věznice s ostrahou bude vnitřně diferencována, a to podle míry svého zabezpečení, na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení; tj. vnitřní diferenciaci věznice s ostrahou bude realizována podle stupně zabezpečení věznice, který je zapotřebí pro zajištění ochrany společnosti (tzv. vnější rizika – zejména s ohledem na závažnost aktuálního odsouzení, kriminální minulost, druh a počet již uložených trestů a ochranných opatření) a pro zajištění bezpečnosti ve věznici (tzv. vnitřní rizika – jedná se o další skutečnosti významné pro stanovení odpovídajícího stupně zabezpečení).

Základní určení oddělení se bude dít na základě vyhodnocení vnějších rizik, která vyplývají z aktuální trestné činnosti a trestní minulosti odsouzeného. Vnější rizika postihují nebezpečí, které je směřováno vně věznice, prioritou v tomto ohledu je ochrana společnosti. Aktuální trestnou činností se v tomto smyslu rozumí trestná činnost, za kterou byl odsouzenému uložen nepodmíněný trest odnětí svobody (trest aktuálně vykonávaný i trest, který má odsouzený teprve nastoupit). V rámci aktuální trestné činnosti se pak bude sledovat specifická aktuální trestná činnost (trestná činnost obsahující prvek násilného chování nebo sexuální anebo drogový kontext). Dále se bude sledovat délka věznění za aktuální trestnou činnost s přihlédnutím k druhu zavinění, a dále pak penitenciární recidiva.

Základní určení oddělení může být modifikováno vyhodnocením vnitřních rizik. Vnitřní rizika vyplývají ze skutečností, které odůvodňují vyšší stupeň zabezpečení oproti základnímu určení oddělení. Stanoví se na základě vyhodnocení potenciálního rizika jednotlivého odsouzeného. Vnitřní rizika postihují nebezpečí, které je směřováno dovnitř věznice, důležitá je v tomto případě ochrana nejen ostatních odsouzených, ale i zaměstnanců věznice. Do kategorie vnitřních rizik se řadí údaje vyplývající z

- aktuálního bezpečnostního rizika
 - hrozba aktuálního útěku,

- další očekávané trestní řízení za specifickou trestnou činnost,
 - uložená ústavní ochranná léčba nebo zabezpečovací detence,
- bezpečnostního rizika z minulosti
- z minulosti nevykonaná ústavní ochranná léčba nebo zabezpečovací detence,
 - výskyt specifické trestné činnosti v minulosti,
- míry statických rizik (SARPO)
- aktuální velmi vysoké riziko vyplývající z charakteristiky trestné činnosti,
- další významné skutečnosti pro stanovení stupně zabezpečení, zejména
- nenastoupení nebo neoprávněné bránění se nástupu do výkonu trestu odnětí svobody,
 - velmi nebezpečný odsouzený,
 - organizovaný zločin,
 - opakované násilné chování.

Do jednotlivých oddělení budou odsouzení umístováni na základě míry svého vnějšího a vnitřního rizika – do oddělení s nízkým stupněm zabezpečení budou umístováni odsouzení s nízkým vnějším a vnitřním rizikem, do oddělení se středním stupněm zabezpečení budou umístováni odsouzení se středním vnějším a vnitřním rizikem a do oddělení s vysokým stupněm zabezpečení pak budou umístováni odsouzení s vysokým vnějším a vnitřním rizikem.

Ke změně zařazení v rámci vnitřní diferenciaci pak bude docházet na základě

1. změny vnějších nebo vnitřních rizik,
2. výsledku hodnocení plnění programu zacházení
3. hodnocení dodržování vězeňského režimu a na základě
4. realizace výstupního programu.

Na základě určeného oddělení s odpovídajícím stupněm zabezpečení a stanovených dalších kritérií dispečer Vězeňské služby ČR odsouzeného umístí do konkrétní věznice.

O umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou rozhoduje ředitel věznice. Toto rozhodnutí je třeba písemně vyhotovit a doručit odsouzenému (§ 76 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Proti tomuto rozhodnutí může odsouzený brojit stížností, kterou musí podat do 3 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Tato stížnost nemá odkladný účinek.

Ke stížnosti proti umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou se vždy musí vyjádřit poradní komise, které jsou ustanovovány ministrem spravedlnosti, který jediný může její jednotlivé členy odvolávat. Pokud stížnost považuje za oprávněnou, může ředitel věznice své rozhodnutí změnit sám. V opačném případě (tj. trvá-li ředitel věznice přes opačné stanovisko poradní komise na svém původním rozhodnutí nebo nenavrhuje-li poradní komise změnu ředitelova rozhodnutí) rozhoduje o stížnosti generální ředitel Vězeňské služby nebo jím pověřený zaměstnanec Vězeňské služby.

K bodům 5 až 8, 12, 14 a 15 [§ 16, § 41 odst. 4, § 46 odst. 3 písm. f) a g), nadpis § 49, § 49 odst. 1 až 4, § 58 odst. 3, § 64 odst. 1 písm. e) a f), 72a odst. 2 až 5, nadpis § 74 a § 74 odst. 1a 2]

Nový základní druh věznice s ostrahou bude vnitřně členěn podle míry svého zabezpečení na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení. Aby nedocházelo k záměně stávajících oddělení (nástupní, výstupní, krizové atd.) s těmito odděleními, které budou tvořit kostru vnitřní diferenciaci, navrhuje se dosavadní „oddělení“ přejmenovat na „oddíly“.

K bodům 9 a 10 (§ 59)

Legislativně technické změny vyplývající ze zrušení typu věznice s dohledem a věznice s dozorem.

K bodu 11 (§ 71 odst. 3)

Podle stávajícího znění ustanovení § 71 odst. 3 jsou odsouzení k doživotnímu trestu ubytování zpravidla po jednom. Toto ustanovení je předmětem kritiky, zejména ze strany Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), který zdůrazňuje, že *„umístění doživotně odsouzených vězňů musí vycházet z důkladného a soustavného posouzení rizik a potřeb odsouzených založeného na individualizovaném plánu výkonu trestu, nikoliv pouze z délky trestu,“* a *„že by uplatňování příslušného režimu mělo v zásadě záležet na orgánech věznice a vždy by se mělo zakládat na hodnocení individuálního rizika, a nemělo by být automatickým výsledkem druhu vyneseného trestu. V tomto ohledu Výbor připomíná, že doživotně odsouzení vězni nejsou nutně více nebezpeční než ostatní vězni, a že doživotně odsouzení vězni – jako samozřejmě všichni vězni – jsou posíláni do vězení za trest, a ne proto, aby přijali trest.“*⁹

Doživotně odsouzený nemusí být a priori nebezpečnější, resp. nemusí během výkonu trestu představovat vyšší bezpečnostní riziko, než jiný odsouzený s kratším trestem. Míra bezpečnostních rizik není přímo úměrná délce trestu; nebezpečnost není ani nezbytným, ani trvalým rysem pachatele trestné činnosti. Individualizace přístupu k odsouzenému na základě rizika odsouzeného, a nikoli jako automatický důsledek uloženého druhu trestu, bude napříště prováděna prostřednictvím úpravy výkonu trestu velmi nebezpečných odsouzených (§ 72a zákona o výkonu trestu odnětí svobody).

K bodu 13 (§ 72b)

Vězeňská služba nebude moci povolit odsouzenému zařazenému soudem do věznice se zvýšenou ostrahou opuštění věznice [což je jinak za splnění zákonných podmínek možné v souvislosti s návštěvou podle § 19 odst. 8 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nebo se může se jednat o odměnu podle § 45 odst. 2 písm. f) zákona o výkonu trestu odnětí svobody] ani přerušování výkonu trestu [§ 45 odst. 2 písm. h), § 56 odst. 1 a 2 a § 68 zákona o výkonu trestu odnětí svobody].

Tím však není vyloučeno, aby odsouzený vykonávající trest ve věznici se zvýšenou ostrahou v situaci zvláštního zřetelné hodné (návštěva kriticky nemocného příbuzného nebo jeho pohřeb apod.), nehrozí-li nebezpečí útěku, nemohl opustit prostor věznice. Nebude se tak ale díť ve formě opuštění věznice nebo přerušování výkonu trestu, kdy se odsouzený pohybuje mimo věznici samostatně, tj. bez přítomnosti příslušníků Vězeňské služby, ale v těchto případech se tak bude díť ve formě eskorty, tj. za přítomnosti příslušníků Vězeňské služby

(eskortován může být odsouzený nejen k účasti na pohřbu apod. rodinného příslušníka, ale třeba taky ze zdravotních důvodů do mimovězeňského zdravotnického zařízení apod.).

Toto opatření, které platí již v současné době pro odsouzené k doživotnímu trestu (§ 71 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody), je motivováno snahou o zamezení vzniku mimořádných situací. Od tohoto ustanovení lze rovněž očekávat, že bude mít i dílčí motivační efekt, kdy se odsouzený bude snažit dosáhnout svým vzorným chováním, aby ho soud přeřadil do věznice mírnějšího typu.

K čl. IV (přechodné ustanovení)

Aby nebylo zapotřebí v den nabytí účinnosti tohoto návrhu vydat pro každého vězně vykonávajícího trest odnětí svobody ve věznici s ostrahou rozhodnutí ředitele věznice, jehož obsahem by bylo jeho umístění do konkrétního typu oddělení podle stupně zabezpečení (navrhovaný § 12a zákona o výkonu trestu odnětí svobody), navrhuje se úprava přechodným ustanovením; v případech, kdy umístění vězně podle tohoto přechodného ustanovení nebude odpovídat bezpečnostním rizikům daného vězně, bude po nabytí účinnosti navrhovaného zákona vydáno rozhodnutí o jeho umístění do jiného oddělení. Tímto bude snížena administrativní náročnost, která by jinak byla spojena s vydáním vysokého počtu rozhodnutí, a odstraněno potenciální riziko nárazového zahlcení správních soudů nápadem správních žalob vězňů, kteří se svým umístěním do oddělení nebudou spokojeni.

K části třetí (novela zákona o výkonu vazby)

K bodu 1 (§ 3a)

Z obdobných důvodů jako ve věznicích (s ostrahou i se zvýšenou ostrahou) se navrhuje zřídit poradní komise i ve vazebních věznicích. V podrobnostech lze odkázat plně na odůvodnění k části druhé novelizačního bodu 1.

K bodu 2 [§ 4 a § 10 písm. d)]

Legislativně technická změna vyplývající ze zavedení legislativní zkratky „ministr“ v § 3a (viz novelizační bod 1 této části).

K bodu 3 [zrušení § 10 písm. e)]

Zrušení obsoletního ustanovení.

K části čtvrté (účinnost)

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti dne 1. října 2017. Delší legisvakantní lhůta je navrhována proto, aby Vězeňská služba ČR měla dostatečný čas pro změnu profilace věznic a programů zacházení včetně programů terapeutických.

V Praze dne 31. srpna 2015

Mgr. Bohuslav Sobotka, v.r.
předseda vlády

Poznámky pod čarou:

- 1 SARPO (Souhrnná Analýza Rizik a Potřeb Odsouzených) je prediktivní nástroj vyvíjený od roku 2004 Vězeňskou službou ve spolupráci s Probační a mediační službou. Analýza slouží k vyhodnocení pravděpodobnosti dalšího selhání odsouzených v podobě páchání trestné činnosti.
- 2 Viz http://www.vscr.cz/client_data/1/user_files/19/file/PDF/Publikace/Evropsk%C3%A1%20v%C4%9Bze%C5%88sk%C3%A1%20pravidla.pdf
- 3 viz http://www.vscr.cz/client_data/1/user_files/19/file/PDF/koncepce_do%20roku_2015.pdf
- 4 „CPTsadamnieva, že rozdelenie a diferenciaciaväzňovumožňujúca každej osobe byť hodnotený v zmysle bezpečnostných rizík, zručností a potrieb sa má udiať pri prijatí do väzenia a nie na úrovni ukladania trestu. Dobře navrhnutý postup rozdelenia/diferenciácie poskytne úradom potrebné informácie na zaobchádzanie sväzňami ako s jednotlivcami a ich špeciálnymi potrebami; takýto postup umožní rozlišovať malý počet väzňov, ktorímôžupredstavovať hrozbu pre bezpečnosť alebo kontrolu nad väčšinou, ktorá bude vhodná na začlenenie do normálneho vytvoreného programu režimových aktivít. CPT odporúča, aby slovenské úrady posúdili súčasný model diferenciálne väzňov a vyvinuli a zaviedli vhodný systém rozdeľovania a diferenciálne väzňov väzenskými úradmi v zmysle predchádzajúcich poznámok.“
- 5 Karabec, Z. Trestní politika – vstup do problematiky. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, 2008 s. 102.
- 6 Solnař, V., Vanduchová, M. Systém českého trestního práva. III. Tresty a ochranná opatření. Praha: Novatrix, s. r. o., 2009, s. 73.
- 7 Srov. literaturu citovanou v pozn. č. 5 a 6.
- 8 Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 25. března až 2. dubna 2008
- 9 Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 1. až 10. dubna 2014