

VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV



**Mimoriadna správa verejného ochrancu práv
o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd
postupom policajných orgánov**

Národnej rade Slovenskej republiky predkladá:
verejná ochrankyňa práv JUDr. Jana Dubovcová

Bratislava október 2016

PREDLOŽENIE

Týmto využívam svoje právo ustanovené v zákone č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a Národnej rade Slovenskej republiky týmto

p r e d k l a d á m

podľa § 24 zákona o verejnom ochrancovi práv „Mimoriadnu správu o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov“ spojenú s návrhom, aby bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.

Podľa § 24 zákona o verejnom ochrancovi práv „Ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť národnej rade mimoriadnu správu.“

Zistila som skutočnosti nasvedčujúce tomu, že konaním niektorých orgánov došlo k závažnému porušeniu základných práv a slobôd a to ma viedlo k vypracovaniu tejto mimoriadnej správy pre národnú radu a k postupu podľa už citovaného zákonného ustanovenia.

JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

Návrh na prerokovanie mimoriadnej správy na najbližšej schôdzi národnej rady

Týmto predkladám podľa § 24 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“)

n á v r h,

aby mimoriadnu správu, ktorej súčasťou je aj tento návrh, Národná rada Slovenskej republiky prerokovala na svojej najbližšej schôdzi.

Podľa § 24 zákona o verejnom ochrancovi práv „Ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť národnej rade mimoriadnu správu. Súčasťou mimoriadnej správy môže byť aj návrh, aby bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.“

Dôvodom tohto môjho návrhu, aby národná rada mimoriadnu správu prerokovala na najbližšej schôdzi je, že som zistila skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že porušenie základného práva alebo slobody je aj závažné a týka sa aj veľkého počtu osôb.

Považujem za potrebné, aby správa bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.

Bratislava 18. októbra 2016

JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

Právo na ochranu pred neľudským a ponižujúcim zaobchádzaním zo strany orgánov verejnej moci

Prieskumom, ktorý sa týkal ochrany a dodržiavania základných práv a slobôd osôb umiestnených v celách policajného zaistenia, uskutočneným v roku 2015, som zistila, že v policajných budovách má polícia vytvorené priestory, ktoré využíva na obmedzenie osobnej slobody osôb. **Tieto priestory nie sú celami policajného zaistenia a neplatí v nich právny režim, ktorý zákon pre takéto cely predpisuje.** Jedná sa zväčša o mrežami oddelenú časť miestnosti alebo chodby, v ktorej sa nachádza spravidla iba stolička alebo lavica, v niektorých sú zabudované oká alebo držadlá slúžiace na pripútanie osoby.

Tieto priestory policajti bežne používajú na zatváranie a pripútanie fyzických osôb, považujú ich za bežnú súčasť policajného postupu. Nazývajú ich „vyhradené priestory“, miestnosti pre predvedené osoby alebo zadržiavacie miestnosti“. Podľa policajtov ide o „**detenčné priestory** určené na **dočasné** umiestnenie osôb s obmedzenou osobnou slobodou.“

Výsledkom prieskumu sú závažné zistenia:

- 1. Polícia na obmedzenie osobnej slobody fyzickej osoby nepoužíva výlučne na to zákonom určenú celu policajného zaistenia a nepostupuje pri obmedzovaní jej osobnej slobody výlučne zákonom ustanoveným postupom.** Pre svoje potreby si vytvorila v policajných budovách priestory, ktoré nie sú celami policajného zaistenia. Tieto iné priestory si uspokojila na možnosť obmedzovať fyzické osoby na ich slobode. V týchto priestoroch má vytvorené podmienky **nielen na obmedzenie osobnej slobody osoby, ale aj na jej pripútanie.** Priestory sú holé, nemajú vybavenie, ktoré musia spĺňať cely policajného zaistenia, aby v nich boli zabezpečené podmienky, ktoré sú zlučiteľné s úctou k ľudskej dôstojnosti. V týchto priestoroch nie sú: toalety, umývadlá, okná, zabezpečené vetranie, stolík, lôžko, ani zariadenie na privolanie pomoci, zato sú vybavené kovovými okami zabudovanými do steny alebo podobným zariadením, ktoré slúži na pripútanie už zatvorenej osoby o stenu. Policajti volajú tieto priestory „vyhradené priestory“, čo nie je legislatívny pojem, a teda je zřejmé, že ide o priestor a názov, ktoré zákon nepozná.
- 2. Tieto nelegálne priestory uspokojené na obmedzenie osobnej slobody a pripútanie osoby,** ktoré nie sú celami policajného zaistenia, **policajti používajú vo svojej praxi bežne. A to tak, že podľa svojej úvahy do nich dočasne umiestňujú fyzické osoby predvedené na políciu na dobu, o trvaní ktorej sami rozhodnú a z dôvodov, ktoré policajti považujú za potrebné (napríklad z praktických dôvodov, kým si vybaví spisy).** K obmedzeniu osobnej slobody fyzickej osoby v takýchto prípadoch dochádza tak, že policajt osobu **neumiestni do cely policajného zaistenia,** ktorá je na tento účel ustanovená a aj vybavená a pre umiestnenie do cely je potrebné vyhotoviť príslušnú administratívu dosvedčujúcu dobu a dôvod umiestnenia osoby do cely, ale umiestni ju **do iného uzavretého, ničím nevybaveného, nedôstojného priestoru, v ktorom ju môže aj pripútať.** A teda obmedzí osobnú slobodu fyzickej osoby v priestoroch, ktoré **nie sú**

upravené v právnom poriadku a jej umiestnenie do nich je možné aj bez vypísania dokumentácie o jej umiestnení. Pri tom používa vlastný, zákonom neustanovený postup.

Pre zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd v súvislosti s postupmi polície **považujem za potrebné prijať opatrenia**, ktoré som navrhla prezidentovi Policajného zboru:

Nariadiť policajtom **okamžitý zákaz obmedzovať osobnú slobodu** fyzickej osoby **jej umiestnením do „vyhradených priestorov“ v policajnej budove**, ktoré nie sú celou policajného zaistenia, a do akýchkoľvek iných uzavretých priestorov, ktoré nie sú celou policajného zaistenia, a tiež nariadiť okamžité fyzické **zrušenie „vyhradených priestorov“** vytvorených v policajných budovách za účelom možnosti obmedzenia osobnej slobody fyzickej osoby v nich.

Prezidentovi Policajného zboru bola správa o výsledkoch prieskumu doručená dňa **3. marca 2015**, pričom som ho požiadala o oznámenie stanoviska k výsledkom prieskumu a o informovanie o prijatých opatreniach v lehote 20 dní od jej doručenia.

20. marca 2015 ma prezident Policajného zboru informoval, že predloženú správu nechá posúdiť odbornými pracovníkmi Prezídia Policajného zboru a krajskými riaditeľstvami Policajného zboru. Prezident Policajného zboru síce v ustanovenej lehote reagoval veľmi slušným listom, z obsahu ktorého však vyplýva, že nepostupoval podľa § 19 ods. 2 v spojení s § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorého má orgán verejnej správy v zákonom ustanovenej 20 dňovej lehote „oznámiť verejnému ochrancovi práv svoje stanovisko k výsledkom vykonaného prieskumu a **prijaté opatrenia.**“

16. apríla 2015 som podľa § 19 ods. 3 zákona v spojení s § 22 ods. 2. zákona o verejnom ochrancovi práv, dala nadriadenému orgánu Policajného zboru a **nadriadenému orgánu prezidenta Policajného zboru – ministrom vnútra Slovenskej republiky vyrozumienie** o tom, že nezaslanie konkrétneho stanoviska k výsledkom prieskumu a **neprijatie uvedených opatrení** verejného ochrancu práv, zameraných na odstránenie možností porušovania základných ľudských práv a slobôd postupom polície, najmä pri umiestňovaní osôb do uzavretých priestorov, ktoré nie sú celami policajného zaistenia a pripútavania týchto osôb v nich na základe úvahy policajta, **považujem za nedostatočné.**

6. mája 2015 minister listom odpovedal, že prezident Policajného zboru mi konečné stanovisko k navrhovaným opatreniam poskytol dňa **28. apríla 2015.**

Z obsahu konečného stanoviska prezidenta Policajného zboru z 28. apríla 2015 bolo zrejmé, že neprijal žiadne opatrenie a ani prijatie opatrení nenariadil.

1. júna 2015 som vo vyrozumení ministrom vnútra Slovenskej republiky uviedla, že neprijatie opatrení a konečné stanovisko prezidenta Policajného zboru považujem za nedostatočné.

17. júna 2015 z listu ministra vnútra Slovenskej republiky vyplynulo, že stanovisko prezidenta Policajného zboru považuje za dostatočné a opatrenia nebudú prijaté.

Pretože zistenia o tom, že bežnou súčasťou policajného postupu, na ktorý polícia nemá oporu v zákone, je porušovanie základných práv a slobôd osôb a tieto zistenia sú mimoriadne závažné a navyše rezortom akceptované, uplatnila som **po prvý raz v histórii verejného ochrancu práv postup** podľa § 19 ods. 5 zákona o verejnom ochrancovi práv a dňa 15. júla 2015 som zaslala Národnej rade Slovenskej republiky **Oznámenie verejného ochrancu práv. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny v novembri 2015 oznámenie prerokoval a napriek tomu, že bol uznášaniaschopný nedokázal prijať žiadne uznesenie.**

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky **štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.**

Podľa čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nikoho nemožno sťahovať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Z uvedeného vyplýva, že základné právo na osobnú slobodu požíva ústavnú ochranu a možno ho obmedziť iba na základe zákona, zákonným postupom a zo zákonných dôvodov.

Obmedzenie osobnej slobody môže vykonať polícia zaistením výlučne na základe dôvodov, upravených v ustanovení § 19 zákona č. 171/1991 Zb. o policajnom zbore v znení neskorších predpisov. V ustanovení § 42 a nasl. tento zákon upravuje možnosť umiestniť zaistenú osobu do cely policajného zaistenia, ako aj podmienky umiestnenia do cely a podmienky vybavenia cely. **Zákon neustanovuje žiadny iný spôsob umiestnenia osoby do iného uzavretého priestoru. Každé takéto konanie policajta znamená nevyhnutne prekročenie Ústavou Slovenskej republiky vymedzených kompetencií, a teda svojvôľu.**

Neprijatie žiadnych opatrení na nápravu zistených nedostatkov a ich **rezortné krytie takto umožňujú pokračovať v policajnej praxi, ktorá je nezákonná a jej výsledkom je závažné porušovanie základných práv a slobôd.**

Prezident Policajného zboru vydal dňa 26. januára 2015 **„Rozkaz o realizácii úloh na zabezpečenie odporúčaní Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania“.** **Paradoxne práve táto interná norma, ktorá má zabezpečiť zvyšovanie úrovne dodržiavania ľudských práv a slobôd pri policajných postupoch, je jedinou normou, v ktorej je používanie nelegálnych vyhradených priestorov upravené.** Tento rozkaz v bode 1 písm. c) ukladá riaditeľovi národnej kriminálnej agentúry prezídia, riaditeľovi úradu hraničnej a cudzineckej polície prezídia a riaditeľom krajských riaditeľstiev Policajného zboru po individuálnom posúdení každého prípadu, zabezpečiť vykonávanie umiestňovania osôb obmedzených na osobnej slobode do tzv. „určených priestorov útvaru Policajného zboru pre dočasné umiestnenie osôb obmedzených na osobnej slobode,“ ako aj pripútavania osôb k vhodným predmetom, len na nevyhnutne

potrebný čas, každé takéto umiestnenie a pripútanie spolu s časovým rozpätím poznamenať v príslušnej administratívnej pomôcke a tlačive.

V súčasnosti teda ako právny základ umiestňovania osôb do nelegálnych vyhradených priestorov slúži pre policajtov **rozkaz prezidenta** Policajného zboru, ktorý **nemá povahu ani silu zákona, a nie je spôsobilý normatívne upravovať spôsoby obmedzenia osobnej slobody tak, ako to predpokladá čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky**. Týmto interným predpisom vytvoril prezident Policajného zboru policajtom podmienky pre arbitrárne konanie.

Je dôležité si uvedomiť, že polícia nie je štát v štáte, je to orgán verejnej správy.

Príkladom pokračujúceho porušovania základných práv a slobôd je ďalšie zistenie verejného ochrancu práv, týkajúce sa zaistenia osoby podávateľa políciou na OO PZ Lučenec v dňoch od 10. mája 2016 do 13. mája 2016. Postup polície počas jeho zaistenia som preskúmavala na základe podnetu. Zistila som, že **polícia túto osobu umiestnila v nelegálnom vyhradenom priestore** dňa 10. mája 2016 o 16:50 hod. a držala ju tam zamknutú až do dňa 11. mája 2016 do 14:15 hod. Podávateľ **strávil v tomto priestore, ktoré nie je vybavené lôžkom ani toaletou, podľa jeho slov celý čas spútaný putami, takmer 24 hodín** (aj počas celej noci).

U podávateľa boli po jeho prepustení z OO PZ Lučenec **lekárom konštatované početné zranenia** – rozsiahle hematómy na pravej a ľavej ruke, na tvári, v oblasti ľadvín a zo zadnej strany stehien, zlomeniny viacerých rebier, zlomenina priečných výbežkov stavca, zlyhanie obličiek. V deň jeho zaistenia pritom podstúpil dve vyšetrenia (vrátane rtg pľúc), s konštatovaním, že **v čase jeho obmedzenia na osobnej slobode nemal žiadne zranenia. Polícia mi neposkytla presvedčivé dôkazy o tom, že k uvedeným zraneniam nedošlo na policajnom oddelení.**

Po preskúmaní podnetu som konštatovala, že konaním OO PZ Lučenec bol **porušený čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej len „Dohovor“) a **čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorého obsahom je zákaz mučiť alebo podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.**

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je základným zmyslom čl. 3 Dohovoru **úcta k ľudskej dôstojnosti**. Zákaz ponižujúceho zaobchádzania a úcta k ľudskej dôstojnosti sú navzájom prepojené do takej miery, že aj v prípade, ak dotknutej osobe následkom ponižujúceho zaobchádzania nevznikli žiadne závažné ani dlhotrvajúce následky, možno hovoriť **o porušení čl. 3 Dohovoru, ak štátne orgány s dotknutou osobou zaobchádzali nie ako so subjektom, ale ako s objektom práva.**

Som presvedčená, že umiestňovanie osôb, ktorých osobná sloboda je obmedzená, do nelegálnych vyhradených priestorov predstavuje takýto spôsob ponižujúceho zaobchádzania, t.j. zaobchádzanie s ľuďmi nie ako so subjektmi, ale ako s objektmi práva.

Absencia zákonných podmienok pre umiestnenie do takýchto priestorov (poučenie o právach, právo na právnu pomoc, poskytnutie informácie blízkej osobe, možnosť podania sťažnosti alebo opravného prostriedku), **ako aj podmienok vybavenia týchto priestorov** (absencia lôžka, monitoringu, možnosti privolať pomoc, poskytovanie jedla a zabezpečenie pitného režimu) vytvárajú **priestor pre svojvôľu bez možnosti náležitej kontroly a garancie dodržiavania základných práv a slobôd.**

Nezákonný postup orgánu verejnej správy nemožno v demokratickom a právnom štáte ospravedlniť prevádzkovými, organizačnými, technickými, finančnými a ani žiadnymi inými inštitucionálnymi potrebami. Takýto nezákonný policajný postup je viacnásobným zásahom do základných práv fyzickej osoby, a to podľa čl. 5 Dohovoru (obmedzenie osobnej slobody na neistý čas v nelegálnom priestore a nelegálnym postupom), aj podľa čl. 3 Dohovoru (pre nedostatočné podmienky v tomto priestore, ak v nich zatvorená osoba trávi viac hodín).

Prezident Policajného zboru ma v liste zo dňa 28. apríla 2015 informoval o tom, že špecifikácia tzv. „vyhradeného priestoru“ bola predložená do legislatívneho procesu za účelom jej zapracovania do novely zákona o Policajnom zbore. Konštatujem, že do dnešného dňa takáto právna úprava nebola prijatá a súčasné pomery naďalej umožňujú pri vykonávaní zaužívanej policajnej praxe zásahy do základných práv a slobôd osôb.

V demokratickom a právnom štáte je neprípustný taký policajný postup, ktorý neupravuje zákon. Tento, verejným ochrancom práv zistený a namietaný policajný postup, je zaužívanou bežnou policajnou praxou, ktorej dôsledkom je porušovanie základných práv veľkého množstva osôb. Ide o zjavne svojvoľný postup orgánu verejnej správy.

Považujem za závažné zistenie, že po tom ako som upozornila na závažné porušovanie základných ľudských práv nezákonným policajným postupom, zodpovedný predstaviteľ polície namiesto okamžitého zákazu nezákonného postupu vydal rozkaz, ktorým rozkázal svojim podriadeným tento nezákonný postup uplatňovať, dôkazom je aj prípad z Lučenca. Nezákonným postupom polície dochádza k pokračovaniu v porušovaní základného práva osôb, ktoré má systémový charakter, a teda sa týka veľkého počtu osôb.

Z toho dôvodu využívam svoje oprávnenie ustanovené v § 24 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorého, ak verejný ochranca práv zistí skutočnosť nasvedčujúcu, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť národnej rade mimoriadnu správu. Súčasťou mimoriadnej správy môže byť aj návrh, aby bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.

Vzhľadom na závažnosť zistení spolu s mimoriadnou správou predkladám aj návrh, aby táto mimoriadna správa bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.

Po prerokovaní správy na schôdzi národnej rady navrhujem, aby národná rada prijala tieto odporúčania verejného ochrancu práv:

1) **V zákone o Policajnom zbore výslovne uviesť:**

- **policajtovi sa v priestoroch policajnej budovy zakazuje obmedziť osobnú slobodu fyzickej osobe jej umiestnením do iných uzavretých priestorov, než sú na to určené cely policajného zaistenia,**
- **policajtovi sa zakazuje už uzavretú osobu pripútať k stene, k predmetom, spútať ju a akýmkoľvek spôsobom ju znehybniť alebo znehybňovať bez lekárskeho odporúčania, z ktorého je zrejmé, že takýto postup vyžaduje ochrana zdravia zaistenej, zadržanej, predvedenej osoby,**
- **policajt je povinný v prípade, ak dôjde k zhoršeniu psychického, fyzického zdravia policajtom zaistenej, zadržanej, predvedenej osoby počas jej zaistenia, zadržania, predvedenia, preukázať odborným lekárskeým vyjadrením príčiny zhoršenia jej zdravia.**

2) Opakovane poukazujem na to, že Slovenská republika nevytvorila podmienky na naplnenie **základného práva osoby na nezávislé a účinné vyšetrovanie** policajných postupov a postupov iných štátnych orgánov, ktoré uplatnili voči nej silu a takáto osoba si z tohto dôvodu **nemôže riadne uplatniť právo na účinný prostriedok nápravy a na primerané odškodnenie v prípade**, ak sa chyba v postupe štátneho orgánu preukáže. Pretože podľa čl. 86 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky národná rada môže zriaďovať ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy **odporúčam, aby národná rada ustanovila nezávislý orgán vyšetrovania** policajných postupov a postupov iných štátnych orgánov voči fyzickej osobe, pri ktorých je podozrenie **na neoprávnené použitie sily, mučenie, kruté a neľudské zaobchádzanie. Požiadavka nezávislosti vyžaduje, aby tento orgán nebol podriadený vláde, nebol súčasťou ministerstva vnútra, polície, prokuratúry a iných orgánov, a aby nebol obsadený policajtmi, bývalými policajtmi alebo príslušníkmi iných zložiek, ktorých postupy by mal preskúmať.**

3) Podľa čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky do pôsobnosti národnej rady patrí aj kontrola toho, ako sa zákony dodržiavajú, preto odporúčam, aby poslanci **vykonali poslanecký prieskum zameraný na využívanie tých policajných priestorov, ktoré nie sú celami, ale boli vytvorené na tzv. dočasné zatváranie osôb.**