

Pripomienky k návrhu zákona o niektorých opatreniach na zvýšenie odolnosti Slovenskej republiky v oblasti obrany a bezpečnosti a o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Vážený pán minister,

dovoľte mi Vám formou listu k Vaším rukám, ako i vo forme uplatnenia pripomienok prostredníctvom systému Slov-lex, doručiť moje pripomienky s cieľom posilniť garancie základných práv a slobôd vyplývajúcich z Ústavy Slovenskej republiky a z medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Pripomienky vychádzajú z mojich poznatkov, z poznatkov mojich predchodcov, ako aj z odborných poznatkov kolegyň a kolegov z Kancelárie verejného ochranu práv.

K čl. I § 24

Znenie pripomienky: Navrhujem za odsek 1 doplniť nový odsek 2 v znení “Ústnym vyhlásením preukazuje žandár svoju príslušnosť k Žandárskemu zboru iba vo výnimočných prípadoch, keď okolnosti zákroku neumožňujú túto príslušnosť preukázať služobným preukazom. Služobným preukazom sa žandár preukáže ihneď, len čo to okolnosti zákroku dovoľia.” Zvyšné ustanovenia tohto paragrafu sa primerane prečísľujú. Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Z navrhovaného znenia ustanovenia § 24 ods. 1 vyplýva, že žandár bude vykonávať svoje povinnosti v poľnej vojenskej rovnošate. Toto označenie preto môže, aj napriek povinnosti nosiť rukávové označenie podľa ustanovenie § 24 ods. 3, vyvolávať neistotu u osôb, voči ktorým žandár zakročuje, v režime akého zákona príslušník zakročuje. Zároveň, v kombinácii s absenciou menoviek žandárov, to výrazne sťažuje ich identifikáciu. Ak to okolnosti dovoľujú, mali by sa príslušníci preukázať preukazom v rámci zákroku aspoň v čase, keď im to už okolnosti zákroku dovoľia (porovnaj § 13 ods. 3 zákona č. 171/1993 Z. z.), aby osoby, voči ktorým zákrok smeruje, vedeli jednoznačne identifikovať zakročujúceho príslušníka žandárskeho zboru. Pre vylúčenie pochybností a ochranu subjektov, voči ktorým sa zakročuje, rovnako ako na ochranu žandárov, navrhujem doplniť ustanovenie § 24 o povinnosť preukázať sa služobným preukazom hneď ako to okolnosti zákroku dovoľia, analogicky k zákonu o Policajnom zbore. Toto doplnenie zabezpečí posilnenie právnej istoty pri zákrokoch žandárov.

K čl. I § 27 ods. 3

Znenie pripomienky: Navrhujem v prvej vete, v časti, ktorá znie „alebo ani po predchádzajúcom poskytnutí potrebnej súčinnosti nemôže hodnoverne preukázať svoje meno a priezvisko [...]“ zmeniť spojku „alebo“ za spojku „a“.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Navrhujem legislatívno-technickú úpravu s cieľom vylúčenia akýchkoľvek pochybností o subsidiarite postupu žandára. Vzhľadom na princíp minimalizácie zásahu do základných práv a slobôd by sa represívnejšie prostriedky mali použiť iba v prípade, ak tie, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd menej invazívnym spôsobom, nevedli k dosiahnutiu sledovaného cieľa. Preto je nevyhnutné, aby bola polícia, prípadne vojenská polícia požiadaná o súčinnosť až v momente, keď nebude možné osobu identifikovať z dôvodu nepredloženia dokladu totožnosti a ani neposkytne súčinnosť. Zmena spojky presnejšie a jednoznačnejšie vyjadruje popisovanú subsidiaritu.

K čl. I § 31 ods. 2

Znenie pripomienky: Navrhujem k ustanoveniu o oprávnení žandára vykonať prehliadku dopravného prostriedku, vecí, batožiny a nákladu zaviesť primerané právne garancie, ktoré zabezpečia rovnováhu oprávnenia žandára s právom na súkromie osoby, voči ktorej zákrok smeruje. Navrhujem zaviesť garancie v podobe povinnosti žandára vykonávať prehliadku šetrným spôsobom. Zároveň navrhujem, aby ustanovenie obsahovalo pravidlo, že prehliadka sa vykonáva spravidla za prítomnosti osoby, ktorej dopravného prostriedku, vecí, batožiny a nákladu sa prehliadka týka.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Dopravný prostriedok, veci ale aj náklad a batožina, ktoré sa v dopravnom prostriedku nachádzajú, môžu a často aj obsahujú mnoho osobných vecí osoby voči ktorej zákrok smeruje. Akýkoľvek zásah do práva na súkromný a rodinný život musí byť vykonaný s cieľom dosiahovania legitímneho cieľa a zároveň musí obsahovať dostatočné právne garancie na ochranu pred zneužitím. Vzhľadom na potenciálny súkromný charakter vecí a predmetov, na ktoré môže žandár počas prehliadky naraziť, odporúčam zaviesť pri prehliadke aspoň minimálne právne garancie pred zneužitím.

K čl. I § 33

Znenie pripomienky: Navrhujem za slovné spojenie „ochranu práv a slobôd“ doplniť slovo „iných“.

Odôvodnenie: Legislatívno-technická úprava zosúladenia navrhovanej formulácie s presnou formuláciou výpočtu legitímnych dôvodov na zásah do práva na slobodu

pohybu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „**Dohovor**“).

K čl. I, všeobecne k tretiemu oddielu

Znenie pripomienky: Navrhujem doplniť tretí oddiel návrhu zákona, ktorý pojednáva o donucovacích prostriedkoch, o všeobecnú povinnosť riadiť sa pri používaní donucovacích prostriedkov zásadou subsidiarity, resp. primeranosti.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Proporcionalita vyžaduje, aby každé použitie sily zodpovedalo riziku ujmy, s ktorou sa dôstojník stretne, ako aj závažnosti legitímneho cieľa presadzovania práva, ktorý jej použitie plní. Táto požiadavka proporcionality funguje popri požiadavke nevyhnutnosti. Požiadavka subsidiarity, resp. primeranosti vyjadruje stav, kedy je žandár povinný použiť najmiernejší z donucovacích prostriedkov, ktorým je možné dosiahnuť účel zákroku. Iba v prípade, že by jeho použitie nevedlo k zamýšľanému cieľu, je žandár oprávnený použiť donucovací prostriedok, ktorý zasahuje do základných práv a slobôd vo väčšej miere. Za príklad hodný nasledovania predkladám rakúsky model, ktorý v zákone o policajnom zbore zakotvuje zásadu primeranosti, resp. subsidiarity takto. „Pri plnení úloh [polície] môžu [príslušníci] zasahovať do práv osoby len vtedy, ak je toto oprávnenie ustanovené v tomto spolkovom zákone, a ak na splnenie týchto úloh nepostačujú iné prostriedky, alebo ak je použitie iných prostriedkov neprimerané zásahu, ktorý je potrebné vykonať.“ [ustanovenie § 28a ods. 3 zákona Sicherheitspolizeigesetz – SPG, č. BGBl. No. 566/1991]. „Ak sa zásah do ľudských práv ukáže ako nevyhnutný (§ 28a ods. 3), možno k nemu predsa len pristúpiť, ak je to primerané dôvodu a želanému výsledku. Bezpečnostné orgány a orgány verejnej bezpečnostnej služby [si] musia: 1) vybrať spomedzi niekoľkých vhodných právomocí tú, ktorá bude mať pravdepodobne najmenší vplyv na dotknuté osoby; 2) vziať do úvahy, či je opatrenie namierené proti nevinnej osobe alebo proti osobe, od ktorej nebezpečenstvo pochádza, alebo ktorej ho možno pripísať; 3) zabezpečiť, aby bol želaný výsledok primeraný škode a rizikám, ktoré môžu byť spôsobené; 4) zabezpečiť ochranu práv a oprávnených záujmov dotknutých osôb aj pri výkone velenia a donucovacej moci; 5) prestať vykonávať velenie a donucovaciu moc len čo sa dosiahne požadovaný výsledok alebo sa ukáže, že ho nemožno dosiahnuť týmto spôsobom.“ [tamtiež, ustanovenie § 29]

K čl. I § 35

Znenie pripomienky: Navrhujem za odsek 4 doplniť odsek 5 v znení „Slzotvorné prostriedky sa nesmú použiť v uzatvorených priestoroch. Zároveň je povinný slzotvorné prostriedky použiť tak, aby bola bezprostredne po ich použití dostupná procedúra neutralizujúca účinky slzotvorných prostriedkov.“ Zvyšné odseky sa primerane prečísľujú.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Aj medzinárodné organizácie uvádzajú, že slzotvorné prostriedky sú potenciálne nebezpečné a neexistuje legítimný dôvod ich použitia voči osobám v uzatvorených priestoroch – napríklad v cele. Použitie slzotvorného prípravku v uzatvorených priestoroch predstavuje zásadné riziko pre život a zdravie osoby. [CPT: *The CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, s. 80]. Zavedenie zákazu použitia slzotvorných prostriedkov v uzatvorených miestach Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (ďalej len „CPT“) explicitne odporúča aj vo svojej správe z návštevy Českej republiky [Správa CPT z návštevy Českej republiky v dňoch 25.3. – 2.4.2008; s. 19, para. 46]. Okrem toho, v zmysle medzinárodných štandardov, pri použití slzotvorných prostriedkov má byť zabezpečené aj bezodkladné medicínske ošetrovanie, ktoré neutralizuje následky slzotvorného prostriedku [Správa CPT z návštevy Portugalska v dňoch 14. – 25.2.2008, s. 37, para. 92].

K čl. I § 35 ods. 3

Znenie pripomienky: Navrhujem zmeniť druhú časť vety ustanovenia, ktorá znie „použitý donucovací prostriedok a intenzita jeho použitia neboli zjavne neprimerané nebezpečnosti útoku.“ Zároveň navrhujem ustanovenie doplniť o povinnosť žandára v pravidelných intervaloch (najmenej raz ročne) absolvovať školenie o ochrane základných práv a slobôd pri používaní donucovacích prostriedkov.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) k čl. 3 nastavuje iné kritériá pri posudzovaní primeranosti použitia donucovacích prostriedkov. ESLP stanovuje, že použitie sily je prípustné len ak je vyvolané správaním páchatela a použité donucovacie prostriedky **musia byť primerané sledovanému cieľu**. Slovné spojenie „zjavne neprimerané“ dáva príslušníkom žandárskeho zboru oveľa širší priestor pre použitie sily. Text ustanovenia **je v príkrom rozpore** s ustálenou judikatúrou ESLP. Samotné ustanovenie ponecháva širokú mieru voľnej úvahy žandárovi pri výbere donucovacieho prostriedku, ktorý sa rozhodne použiť. V takom prípade je ale potrebné, aby dokázal žandár rýchlo a efektívne vyhodnotiť celú situáciu a zvoliť ten donucovací prostriedok, ktorým dosiahne účel zákroku a zároveň ním v najmenšej miere zasiahne do základných práv a slobôd. Rýchle a správne rozhodovanie môže žandár nadobudnúť len pravidelným kvalitným výcvikom v tejto oblasti. Analogicky poukazujem aj na spôsob tréningu a preškoľovania príslušníkov Policajného zboru Rakúska, o ktorom som sa podrobne informoval počas svojej nedávnej návštevy. Približne 30 000 príslušníkov každoročne absolvuje preškolenie k základným povinnostiam, ktoré obsahuje aj preškolenie o povinnostiach pri používaní donucovacích prostriedkov.

K čl. I § 35 ods. 4

Znenie pripomienky: Navrhujem doplniť garanciu možnosti použitia donucovacích prostriedkov, ktorými sú údery a kopy sebaobrany a obušok **len voči osobe, ktorá kladie aktívny odpor.**

Táto pripomienka je **zásadná.**

Odôvodnenie: Návrh zákona explicitne nevylučuje ani využitie pomerne závažných prostriedkov voči osobe, ktorá kladie len pasívny odpor. V zmysle judikatúry EŠLP je pritom prípustné **využiť silu len v prípade, ak je takáto potreba vyvolaná správaním osoby.** Navyše, použitie sily musí byť vždy primerané. Využitie donucovacích prostriedkov, ku ktorým pripomienka smeruje, použitých voči osobe, ktorá kladie pasívny odpor, sa javí byť neprimerané. Navyše, donucovacie prostriedky zasahujú do telesnej integrity osoby, ktorá je jednou z najdôležitejších hodnôt a podlieha najprísnejšej ochrane. Rozširovanie okruhu situácií, v ktorých k ich využitiu môže dôjsť, resp. zovšeobecňovanie podmienok, za ktorých môžu byť použité, **predstavuje zásadné zníženie ľudskoprávneho štandardu.** Snahou štátu by malo byť práve naopak, čo najviac sprísňovať a špecifikovať podmienky, v ktorých môžu byť donucovacie prostriedky využité.

K čl. I § 35 ods. 5

Znenie pripomienky: Navrhujem doplniť toto ustanovenie o garanciu v nasledujúcom znení: „žandár, ktorý použil donucovacie prostriedky podľa § 35 ods. 1, písm. b.), je povinný priebežne vyhodnocovať potrebu ich použitia, a ak pominú dôvody, pre ktoré ich použil, je povinný okamžite upustiť od ich ďalšieho používania.“

Táto pripomienka je **zásadná.**

Odôvodnenie: Podľa medzinárodných ľudskoprávnych štandardov musí byť rozhodnutie o použití donucovacích prostriedkov náležite odôvodnené, musí sledovať legitímny účel a byť primerané sledovanému cieľu, vychádzať z individuálneho zhodnotenia situácie a samotnej osoby, voči ktorej sú donucovacie prostriedky použité (*Individual Risk Assessment*). V prípade, že príslušník rozhodne o použití pút, táto potreba má **byť neustále priebežne vyhodnocovaná** (*Dynamic Risk Assessment*) a použitie donucovacích prostriedkov musí byť okamžite ukončené, ak pominuli okolnosti, ktoré si to vyžiadali, ako je napríklad agresivita osoby. Z našej skúsenosti pri monitoringu používania pút v rámci Policajného zboru však práve priebežné vyhodnocovanie rizika v praxi absentuje a osobám, voči ktorým sa zakročovalo, sú aplikované donucovacie prostriedky - putá dlhšie, ako na čas nevyhnutne potrebný, a to aj potom, ako sa už osoba upokojila. Domnievam sa, že táto povinnosť žandára by mala byť zákonne upravená, aby si ju príslušníci žandárskeho zboru museli osvojiť a zaviedli ju tak do svojej praxe.

K čl. I § 35 ods. 10

Znenie pripomienky: Navrhujem rozšíriť okruh osôb, na ktoré sa vzťahujú osobitné obmedzenia aj o deti vo veku od 15 do 18 rokov.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Aj tieto osoby patria - podľa judikatúry EŠLP - medzi osobitné, obzvlášť zraniteľné skupiny. Tento osobitný status odôvodňuje, podľa môjho názoru, zahrnutie aj týchto skupín do osobitného režimu používania donucovacích prostriedkov. Zároveň, toto ustanovenie už aj teraz obsahuje garanciu, že v prípade, ak existuje riziko ohrozenia života a zdravia, žandár (napríklad pri zákroku voči fyzicky dobre disponovaným mladistvým), môže použiť všetky druhy donucovacích prostriedkov, pretože obmedzenie okruhu použiteľných donucovacích prostriedkov sa neuplatní.

K čl. I všeobecne

Znenie pripomienky: Navrhujem do znenia zákona zapracovať právny rámec pre možné používanie telových kamier žandármi pri plnení svojich služobných úloh, predovšetkým pri vykonávaní zákrokov podľa tohto zákona.

Táto pripomienka je **zásadná**.

Odôvodnenie: Už predchádzajúce verejné ochrankyne práv odporúčali, s cieľom dosiahnuť lepšie preukazovanie spôsobu použitia sily príslušníkmi Policajného zboru, zavedenie systému tzv. telových kamier. Tieto kamery by mali slúžiť na audiovizuálne zaznamenávanie tých služobných zákrokov, ktorými dochádza k zásahu do základných práv a slobôd osôb, predovšetkým do práva na telesnú integritu a osobnú slobodu. Tieto odporúčania pritom pravidelne verejný ochranca práv pripomína v podnetoch, kde konštatuje neprimerané použitie sily zo strany príslušníkov polície. V súčasnosti už prebieha pilotné testovanie využitia telových kamier v Policajnom zbore s výhľadom na ich celoplošné zavedenie v primeranom čase. Podľa navrhovaného znenia zákona žandársky zbor podporuje plnenie úloh Policajného zboru a zároveň by mal disponovať obdobným okruhom donucovacích prostriedkov ako samotný Policajný zbor. Považujem preto za nevyhnutné, aby bolo možné objektivizovať zákroky žandára rovnako, ako to bude možné aj v prípade príslušníkov Policajného zboru po zavedení telových kamier. Ako ukazujú skúsenosti zo Slovenskej republiky, ale aj zo zahraničia, zavedenie telových kamier prináša viaceré benefity pre samotných príslušníkov, ale aj pre fyzické osoby.