

**NÁVRHY IKSP K
AKČNÍMU PLÁNU
PREVENCE DOMÁCIHO A GENDEROVĚ
PODMÍNĚNÉHO NÁSILÍ
NA LÉTA 2023 - 2026**

Návrhy IKSP založené na výstupech a poznatcích projektu PDP7 „Zlepšení v oblasti zacházení s pachateli a v oblasti podpory obětí v případech domácího a genderově podmíněného násilí v ČR“ financovaného z norských fondů 2014-2021

Oblast 1: Prevence domácího a genderově podmíněného násilí (AP)

1. Vytvoření základní koncepce práce s násilnou osobou

Gestor: MV, ÚV - Skupina pro práci s násilnou osobou (doplněná o zástupce relevantních resortů/orgánů a organizací dle aktuální potřeby)

Koncepce by se měla zaměřovat na následující oblasti:

- návrh řešení systémového zastřešení/řešení práce s násilnými osobami - zařazení práce s násilnou osobou do katalogu sociálních služeb např. ve smyslu změny zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, popř. nalézt jiné vhodné systémové řešení vytvořením platformy, střešní organizace pro poskytující organizace
- zajištění dostupnosti intervencí pro násilné osoby regionálně (alespoň v rozsahu dostupnosti intervenčních center)
- Zajištění systémového financování práce s násilnou osobou
- Doplnění a konkretizace Minimálních standardů pro práci s násilnou osobou ohledně:
 - standardizace způsobu začleňování klientů do těchto programů a
 - standardizace evaluace programů (intervencí)
- navýšení kapacit organizací pracujících s klienty s uloženou povinností.
- metodické zajištění postupů a spolupráce s relevantními aktéry zejména v rámci „předávání“ klientů s uloženou povinností (PČR, SZ, soudy, PMS, IC atd.)
 - přehled dostupných intervencí pro ukládající orgány

Odůvodnění:

Jak vyplynulo z dosavadního výzkumu IKSP, pro další rozvoj v oblasti práce s násilnou osobou identifikovali experti spolupracující na projektu několik hlavních klíčových potřeb, které by mohly přispět k nastavení systematického přístupu k práci s původci (pachateli) domácího násilí. V první řadě jde o potřebu **institucionalizace**, zejména vytvoření jednotného a provázaného systému organizací v oblasti poskytování intervenčních programů původcům DN a centralizovaného financování tohoto systému. Druhým důležitým požadavkem je potřeba další **standardizace**, zejména způsobu evaluace programů pro původce DN, způsobu začleňování klientů do těchto programů. Velmi důležitá je v tomto směru i dostupnost informací o původcích DN všem zapojeným aktérům a možnost sledování recidivy ve vztahu jak k vykázaní, tak k přestupkům a trestným činům jednotlivých klientů. Saturace těchto potřeb by měla vyústit ve vytvoření **sítě organizací poskytujících odpovídající programy (intervence)** a zajištění dobré dostupnosti programů pro násilné osoby po celé ČR, a to jak pro dobrovolné klienty, tak i pro osoby, jimž byla tato povinnost

uložena. Standardizací programů, a zpřehledněním jejich nabídky, způsobu vyhodnocování jednak vhodnosti jednotlivých násilných osob pro ně, jednak jejich účinnosti/úspěšnosti, by se systém stal srozumitelným a transparentním i pro další zainteresované subjekty, jako jsou například orgány činné v trestním řízení. Jde tedy především o **vytvoření základní koncepce práce s násilnou osobou**, zpřehlednění programů a intervencí založených na této práci, zajištění jejich dalšího rozvoje tak, aby byly dostupné v každém regionu, alespoň v rozsahu zastoupení intervenčních center a standardizace vstupu do nich, jakož i standardizace jejich evaluace.

Zároveň je třeba **metodicky uchopit a standardizovat postupy při ukládání terapeutických programů**, neboť v této oblasti je velká mezera v základní „komunikaci“ mezi ukládajícími orgány a poskytujícími organizacemi.

Tyto zásadní potřeby vyplývají nejen z názorů odborníků zjištěných v rámci projektu IKSP, ale také na ně připravuje členské státy návrh **Směrnice Evropského parlamentu a Rady o potírání násilí vůči ženám a domácího násilí**, která v tomto směru počítá s takovými intervenčními programy (čl. 38 návrhu) a dokonce upravuje za určitých podmínek obligatorní uložení intervenčních programů v případě recidivy u některých násilných trestných činů (čl. 12 návrhu).

2. Preventivní (bezpečnostní) pohovor

Gestor MSp a MV

(Podpoření návrhu předsedkyně Asociace pracovníků intervenčních center paní Mgr. Martiny Vojtíškové)

V zahraničních přístupech se objevují další neformální (i když formalizované, legislativně upravené) preventivní nástroje namířené vůči potencionálnímu pachateli domácího násilí, založené na práci s jeho motivací, které využívají orgány vymáhání práva, zejména policie a jejichž cílem je prostřednictvím působení na původce násilí minimalizovat či dokonce zabránit dalšímu nežádoucímu jednání na základě přijetí vlastní odpovědnosti za toto jednání.

V zahraničních přístupech např. v německém či rakouském, který byl v mnoha směrech inspirací pro český systémový přístup v oblasti řešení domácího násilí, se objevuje v souvislosti s určitým sociálně patologickým jednáním „rizikové osoby“, resp. potencionálního pachatele **tzv. bezpečnostní nebo preventivní pohovor** (*Gefährderansprache*) jako jakýsi „neformální prostředek“, který má potenciální pachatele odradit od (dalšího) porušování zákona. Prostřednictvím individuálního setkání nebo osobního dopisu (*Gefährderschreiben*) policie upozorní potenciálního pachatele, že jeho minulé protiprávní jednání vyvolalo obavy v souvislosti s konkrétním budoucím protiprávním jednáním. Policie navrhne, jak by se měl dotýčný

chovat, a oznámí formální policejní opatření, která budou zahájena v případě, že se jeho doporučeními a radami nebude řídit.¹

Jedná se o přímou policejní intervenci speciálně vyškolenými policisty, kteří pachatele upozorní na to, že je jeho jednání závadné a na jeho další (právní) důsledky, zejména v případě pokračování, jenž může vyústit ve spáchání trestného činu. Cílem je především „povzbudit“ pachatele, aby nepáchal další trestné činy a vyhledal odbornou pomoc z vlastní vůle (např. terapii). V zahraničních úpravách se takové opatření objevuje v zásadě **pouze v zákonech o policii**², která je má výhradně ve své kompetenci.

Lze si představit, že takový pohovor bude přicházet v úvahu i jindy a může být prováděn i jinými orgány či aktéry, např. pracovníkem, který projednává přestupek nebo probačním úředníkem. Lze ovšem také předpokládat, že takové postupy již zmíněné subjekty často neformálně provádějí a zda a do jaké míry je vhodné a nezbytné tyto postupy formalizovat. Zároveň je třeba tyto postupy dobře připravit a projednat s kompetentními odborníky možnosti, jak preventivní rozhovor či jinou včasnou preventivní intervenci implementovat a komu tuto kompetenci svěřit, neboť každý ze zmíněných subjektů má poněkud odlišnou úlohu a rozsah působnosti, např. Probační a mediační služba, provádí úkony probace a mediace **ve věcech projednávaných v trestním řízení** nebo v řízení ve věcech dětí mladších patnácti let podle hlavy III zákona o soudnictví ve věcech mládeže.

3. Možnost uložení intervenčního programu pro násilné osoby již např. při (opakovaném) vykázání nebo v průběhu přípravného řízení či řízení o přestupku

Gestor MSp, MV, MPSV

Jde o první návrh, který by s sebou následně přinášel potřebu další podrobné odborné diskuse a specifikace ohledně kompetence rozhodování o uložení v takových případech, podmínek za jakých by přicházela tato možnost v úvahu apod. Podle názoru řady odborníků, zejména těch, kteří poskytují intervenční programy pro násilné osoby, by však taková možnost uložení programu, tedy dříve než jako součást sankce, mohla výrazně napomoci k dřívějšímu získání náhledu a přijetí odpovědnosti a tedy i přispět k efektivnějšímu průběhu probíhajícího řízení. Zároveň by mohlo jít o jakýsi motivační prvek, který by mohl sehrát významnou roli při rozhodování soudu o konkrétní sankci.

¹ Rakouská policie často využívá Gefährderansprache k odrazení osob od narušování pořádku na mezinárodních summitech, k odrazení „chuligánů“ od rvaček a ke změně chování násilných osob z řad mladistvých a pachatelů domácího násilí.

² ² <https://www.jstor.org/stable/44318297?seq=1>, nebo § 12a NPOG, Nieder Sachsen, § 29 PolG, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Vom 6.10.2020 (GBl. 2020, 735, ber. S. 1092),

Také v zahraničních přístupech se takové možnosti objevují, ale jsou velice dobře propracované a navazují na velice dobře připravený a diferencovaný systém intervenčních programů, které je možné v takové situaci uložit.

Toto opatření vyžaduje ovšem legislativní změny řady zákonů, promyšlený aplikační přístup a připravenost a dostupnost intervenčních programů.

Odůvodnění:

Poměrně často zmiňovaným problémem, na nějž poukázala řada expertů, tkví v návaznosti práce s pachatelem či původcem DN. Většina se domnívá, že **opatření jsou ukládána příliš pozdě**, tedy až po odsouzení, ačkoliv by s násilnou osobou, popř. podezřelým, obviněným bylo možné pracovat ještě před započatím trestního řízení, popřípadě přestupkového řízení nebo v jeho průběhu.

Práce s násilnou osobou (původcem či pachatelem domácího násilí) v raných stádiích se omezuje v zásadě pouze na fyzické omezení v podobě vykázání, případně dalších předběžných a zajišťovací opatření, jejichž účelem je v zásadě fyzická izolace násilné osoby od osoby ohrožené. Jak potvrzují i názory expertů s původcem se v této fázi nikterak specificky nepracuje a realizace takových postupů se „odkládá“ až na fáze, kdy již preventivní opatření neplní svou potřebnou preventivní funkci a zároveň jsou ukládána jako součást sankce, což výrazně ovlivňuje naplnění účelu této intervence a často vede k negativnímu či účelovému postoji ze strany původce.

Oblast 3: Systémové zabezpečení řešení genderově podmíněného a domácího násilí a zajištění přístupu ke spravedlnosti pro všechny oběti těchto forem násilí (S+AP)

1. Zkvalitnění postupu při kvalifikaci jednání násilné osoby v souvislosti s jejím vykázáním, a to postupem informování státního zástupce specializovaného na domácí násilí o vykázání podle § 44 zák. č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky v případech domácího násilí.

Předmětem tohoto opatření by byla povinnost policejního orgánu doručit místně příslušnému státnímu zástupci (specializovanému na problematiku DN) kopii úředního záznamu o vykázání společně s kopií úředního záznamu o podaném vysvětlení ohroženou osobou a kopií úředního záznamu o skutečnostech zjištěných na místě, a to neprodleně tj. do 24 hodin, poté, co dojde k vykázání násilné osoby.

Cílem tohoto opatření je napomoci při kvalifikaci jednání se znakem DN a minimalizace chybného posouzení věci jako přestupku nebo jiného neodpovídajícího postupu ve věci ze strany Policie ČR.

Cestou k zajištění plošné realizace takového postupu je **legislativní ukotvení této povinnosti** v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, konkrétně v ustanovení § 47 zákona. To jest tedy cestou novelizace zákona. Podle současné právní úpravy je policista povinen zaslat kopii úředního záznamu o vykazání intervenčnímu centru a dále soudu příslušnému rozhodnout o návrhu na předběžné opatření podle č. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Přidáním dalšího subjektu, tedy státního zástupce, jemuž by byl policejní orgán povinen doručit kopii úředního záznamu o vykazání, by došlo k propojení systému o trestněprávní oblast a napomohlo se tak zrychlení a zkvalitnění kvalifikace trestných činů. Dodání dalších relevantních podkladů ohledně spáchaného jednání by pak mohly upravovat metodické pokyny, zejména pokyn policejního prezidenta č. 181/2020, Sb. o postupu při řešení incidentů se znakem domácího násilí a pokyn NSZ ve věci určení specializace SZ na problematiku DN.

Tento postup by bylo možné také alternativně či pilotně zavádět (pouze) změnou resp. doplněním stávajících výše zmíněných metodických pokynů, zejména pokynu Nejvyššího státního zastupitelství, kterým bylo uloženo, aby na každém okresním/obvodním státním zastupitelství byl státní zástupce – specialista na domácí násilí. Neboť v současné době je tento postup v rámci dobré praxe již aplikován některými státními zástupci-specialisty na případy domácího násilí.

Vhodnost řešení takového opatření by bylo žádoucí předjednat s NSZ. Na NSZ působí Národní korespondentka, která sleduje a každoročně zpracovává zprávu tématům boje proti obchodování s lidmi, zneužívání žen a dětí, nelegální migraci a zaměstnávání, genderovému, domácímu a sexuálně motivovanému násilí a také k ochraně práv obětí trestných činů, která by mohla být v této věci nápomocná.

Odůvodnění:

Jak vyplývá z právní úpravy a dosavadní praxe výkon dozoru státního zástupce začíná až doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, resp. protokolu o provedení neodkladného nebo neopakovatelného úkonu. O zahájení úkonů trestního řízení sepíše policejní orgán neprodleně záznam. Policejní orgán má povinnost jej do 48 hodin zaslat státnímu zástupci (§158 odst. 3 trestního řádu). Státní zástupce je tudíž v zásadě závislý na tom, jak policejní orgán věc vyhodnotí a zdali úkony trestního řízení zahájí.

Navrhované opatření vyplývá z již aplikované dobré praxe státní zástupkyně, která v praxi narážela na případy, kdy policejní orgán věc správně nevyhodnotil, tj. neměl za to, že se v té které věci jedná o podezření ze spáchání trestného činu, tudíž ve věci

nepřistoupil k neprodlenému zahájení úkonů trestního řízení, nýbrž věc posoudil jako přešůpek. O tomto se státní zástupce v rámci domácího násilí má možnost zpětně dozvědět pouze ve třech případech, na základě zaslání ze strany civilního soudu, který rozhoduje o předběžném opatření ve věci ochrany před domácím násilím, dále pokud přešůpkový orgán vyhodnotí, že se nejedná o podezření z přešůpku, nýbrž trestného činu a věc podle § 64 odst. 1 písm. a) zák. č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich, předá orgánu činnému v trestním řízení, zpravidla státnímu zástupci, a za třetí, když zpravidla poškozená osoba žádá o přešůpkum postupu policejního orgánu.

Opakovaně bylo zjišřováno, zejména ze zasláných návrhů podle ZŘS [viz první zmíněná možnost)], že věc byla hned na počátku policejním orgánem chybně vyhodnocena a že se jedná o trestný čin, ať už týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 199 trestního zákoníku, nebo celá řada jiných. V takovém případě státní zástupce zjišřené poznatky zašle policejního orgánu s pokynem, aby zahájil úkony trestního řízení a ve věci začal urychleně konat. Ne vždy je ovšem ohrožená osoba s tímto časovým zpožděním ochotna s policejním orgánem dále spolupracovat, odmítne vypovídat s ohledem na blízký vztah k pachateli, popř. jeho jednání bagatelizuje (opěťovný návrat k násilné osobě, společné děti, nechuť věc řešit s tím, že se situací popasuje sama, raději volí pouze občanskoprávní prostředky aj.) a policejní orgán se ocitá v důkazní nouzi.

Vzhledem k tomu, že s těmito pochybeními (tj. nesprávné posouzení věci) se někteří experti setkávali opakovaně, zavedli v tomto postupu dobrou praxi a v rámci OSZ a uložili všem místním oddělením, aby neprodleně poté, co dojde k vykázání násilné osoby podle § 44 zák. č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky, **ihned na OSZ doručili záznam o vykázání, úřední záznam o podaném vysvětlení ohroženou osobou a dále úřední záznam o skutečnostech zjišřěných na místě.** „Toto se v rámci podchycení včasnosti zahájení úkonů trestního řízení velmi osvědčilo.“