A. a B. proti Rumunsku, rozsudek ze dne 2. 6. 2020 – K principům ochrany osob zařazených do programu na ochranu svědků

Stěžovatel: A. a B.

Žalovaný stát: Rumunsko

Číslo stížnosti: 48442/16 a 48831/16

Datum: 02.06.2020

Článek Úmluvy: čl. 2

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: ochrana svědka, právo na život, svědek

Český právní řád: čl. 6 Listiny základních práv a svobod
zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením
§ 52, § 55, § 301 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Významnost: 1

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 1/2021
A. a B. proti Rumunsku, rozsudek ze dne 2. 6. 2020

K principům ochrany osob zařazených do programu na ochranu svědků

Autorský komentář:

Rozhodnutí ESLP dále rozvíjí zásady ochrany svědků (případně i dalších osob), kterým v souvislosti s jejich postavením v trestním řízení reálně a bezprostředně hrozí nebezpečí pro život či zdraví. Především zdůrazňuje povinnost státu k přijetí takových konkrétních opatření, o kterých lze důvodně či rozumně předpokládat, že jsou s to eliminovat nebezpečí hrozící těmto osobám. V tomto směru jde o naplnění pozitivního závazku státu vyplývajícího z čl. 2 Úmluvy („1. Právo každého na život je chráněno zákonem.“), aby se zřetelem na zjištěné skutečnosti přijal preventivní opatření na ochranu lidských životů a zdraví. Současně ESLP apeluje na příslušné státní orgány, aby v případě, že věděly nebo i mohly vědět o existenci skutečně a bezprostředně hrozícího nebezpečí přijaly účinná opatření k ochraně těchto osob urychleně, bez zbytečných prodlev. V neposlední řadě se rozhodnutí zabývá povinnostmi chráněné osoby s tím, že porušení přijatých závazků, či dokonce obstrukční jednání z jejich strany nelze klást k tíži příslušných státních orgánů. Rozhodnutí vychází z kritérií obsažených v tzv. Osman testu (viz Osman proti Spojenému království, č. 23452/94, rozsudek velkého senátu ze dne 28. 10. 1998, § 115-16), v němž je též definován rozsah povinností k ochraně svědků.

V posuzované věci ESLP poukázal na rumunskou vnitrostátní úpravu, podle níž byla stěžovatelům poskytnuta ochrana nejprve na podkladě příslušných ustanovení trestního řádu, neboť byli státním zástupcem prohlášeni „za ohrožené svědky“, a poté byli s jejich souhlasem zařazeni do „programu ochrany svědků“. ESLP ovšem vytkl postupu rumunských úřadů průtahy, když od okamžiku zjištění hrozícího nebezpečí do doby formálního zařazení stěžovatelů do programu ochrany svědků uplynulo cca 16 měsíců. Na druhé straně konstatoval, že po celou tuto dobu byla jejich ochrana zabezpečena, a to i přesto, že stěžovatelé s příslušnými státními orgány (s policií) mnohdy nespolupracovali, porušovali přijaté podmínky ochranných opatření, činili obstrukční jednání atd. Za této situace, i přes jisté nejasnosti o průběhu realizace jejich ochrany, nebylo možno vyvodit odpovědnost státu ve smyslu čl. 2 Úmluvy. Rozhodnutí ESLP naopak kriticky nahlíželo na počínání stěžovatelů, coby chráněných osob, ve vztahu k porušování jimi přijatých podmínek ochranných opatření a neustálého stupňování nepřiměřených požadavků ohledně poskytované ochrany.

Ve vnitrostátní úpravě je problematika zajištění ochrany svědka a osob jemu blízkých, kterým v souvislosti s podáním svědectví hrozí újma na zdraví či jiné vážné nebezpečí, upravena ve vztahu k provádění jejich výslechu před orgány činnými v trestním řízení (srov. § 55 odst. 2, § 101, § 101a, § 209 trestního řádu). V rámci trestního řádu jde v zásadě o utajení totožnosti a podoby této osoby, u které je zjištěno takové nebezpečí. Orgány činné v trestním řízení jsou povinny svědka (osobu mu blízkou) současně poučit o právu na utajení své totožnosti a podoby a je-li to třeba, bezodkladně přijmout potřebná opatření k zajištění jeho ochrany. Trestní řád v ustanovení § 55 odst. 2 současně odkazuje na zvláštní zákon, podle něhož lze této osobě zajistit i specifický způsob ochrany.

Tímto zákonem je zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon“).

Použití citovaného zákona je ovšem podmíněno tím, že bezpečnost svědka nebo dalších osob nelze zajistit jiným způsobem (například výše uvedeným postupem podle trestního řádu, poskytnutím krátkodobé ochrany podle § 50 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Okruh ohrožených, a tedy chráněných osob, je v tomto zákoně výrazně širší, když oproti trestnímu řádu navíc zahrnuje kupříkladu obviněného, znalce, obhájce.

Zvláštní ochranu a pomoc lze podle § 4 zákona 137/2001 Sb. poskytnout, jestliže ohrožená osoba souhlasí se způsobem a podmínkami jejího poskytování a ministr vnitra schválí návrh policie, soudce nebo státního zástupce, aby zvláštní ochrana a pomoc byla ohrožené osobě poskytována. Přitom soudce nebo státní zástupce podávají takový návrh prostřednictvím ministra spravedlnosti.

Soubor opatření v rámci poskytnuté ochrany spočívá zejména v osobní ochraně ohrožené osoby, v jejím přestěhování, v pomoci za účelem jejího sociálního začlenění v novém prostředí, v zastírání skutečné totožnosti chráněné osoby. Tuto ochranu a pomoc zásadně poskytuje Policie České republiky, popřípadě vězeňská služba (§ 3 zákona).

Zákon v § 6 též vymezuje povinnosti chráněné osoby, která především musí dodržovat podmínky poskytování zvláštní ochrany a pomoci, řídit se pokyny příslušníků policie (vězeňské služby), bezodkladně je informovat o všech nových skutečnostech a změnách, významných pro postup při poskytování zvláštní ochrany a pomoci.

SKUTKOVÝ STAV

V roce 2012 zahájilo protikorupční státní zastupitelství u Nejvyššího soudu („the High Court of Cassation and Justice“) vyšetřování korupčních trestných činů spáchaných dvěma vyššími úředníky C a D. Vyšetřování bylo široce medializováno.

V období od února do srpna 2015 byli stěžovatelé, kteří dříve pracovali pro C, vyslechnuti státním zastupitelstvím jako svědci případu, jelikož se měli účastnit transakcí mezi C a D, které byly předmětem vyšetřování.

Dne 28. 8. 2015 vydalo státní zastupitelství po výslechu stěžovatelů příkaz, kterým byli prohlášeni za „ohrožené svědky" ve smyslu ustanovení čl. 125 a 126 trestního řádu. V rozhodnutí bylo stanoveno, že budou přijata určitá ochranná opatření, konkrétně policejní dohled, ochrana domova stěžovatelů a neustálý policejní doprovod. Státní zástupce odůvodnil potřebu ochrany takto:

„Svědci jsou v nebezpečí, neboť existuje důvodné podezření, že může být ohrožen jejich život nebo tělesná integrita, s ohledem na prohlášení učiněná před státním zastupitelstvím, která mohou přispět k objasnění trestné činnosti a založení trestní odpovědnosti pachatelů."

Téhož dne byl příkaz státního zástupce zaslán vedoucímu Generálního ředitelství policie v B. (dále jen „GŘP"), který byl odpovědný za zajištění osobní ochrany stěžovatelů prostřednictvím služby zvláštních akcí (dále jen „SAS").

Podle stěžovatelů dne 28. 8. 2015 státní zástupce také vypracoval v souladu s platnými právními předpisy akční plán označující rozsah ochrany, opatření, která mají být přijata, jakož i konkrétní úkoly zapojených policistů. Plán nebyl stěžovatelům poskytnut. Podle oficiálních dokumentů byl plán interním dokumentem GŘP popisujícím konkrétní opatření, která mají policisté podniknout s cílem prosadit příkaz státního zástupce ze dne 28. 8. 2015. Jelikož dokument navíc obsahoval osobní údaje týkající se policistů zapojených do systému ochrany, nemohl být stěžovatelům odhalen.

Na základě návrhu státního zastupitelství zařadit stěžovatele do programu ochrany svědků se zástupci Národního úřadu pro ochranu svědků (dále jen „NÚOS") setkali se státním zástupcem a stěžovateli, aby oběma stranám vysvětlili konkrétní podmínky a požadavky programů a projednali jejich možnosti. Účelem setkání bylo umožnit oběma stranám učinit informované rozhodnutí o zařazení do programu na ochranu svědků.

Podle stěžovatelů měl příkaz státního zástupce sloužit jako dočasné opatření, jehož cílem bylo poskytnout jim ochranu, dokud nebude vyřízeno jejich zařazení do programu ochrany svědků. Státní zástupce přitom poskytl záruky, že opatření nebude mít vliv na jejich soukromý život.

Bylo jim údajně řečeno, že pokud souhlasí se zahrnutím do programu, budou přesunuti do jiného města a nikdo, dokonce ani státní zástupce, nebude znát místo jejich pobytu. Museli by přerušit veškerý kontakt se svými přáteli a omezit kontakt se svými rodinami. Současně by museli prodat veškerý svůj majetek, protože NÚOS nemohl platit náklady na skladování během jejich nepřítomnosti. Byli také informováni, že v novém místě je malá šance najít zaměstnání. Stěžovatelé požádali o čas k rozhodnutí, aby mohli zvážit všechny důsledky.

Dne 9. 12. 2015 stěžovatelé souhlasili se zařazením do programu ochrany svědků. Dne 11. 2. 2016 GŘP požádalo státní zastupitelství o převedení ochrany stěžovatelů na NÚOS. GŘP konstatovalo, že stěžovatelé odmítli spolupracovat s týmy přidělenými na jejich ochranu, opustili svůj domov bez doprovodu a bez uvedení svých úmyslů zapojeným policistům. Kromě toho poukázali na to, že v současné době neexistují žádná nařízení GŘP týkající se metod ochrany ohrožených svědků.

Dne 22. 2. 2016 NÚOS informoval státního zástupce, že stěžovatelé nemohou být do programu zařazeni, neboť s nimi nebylo možné dosáhnout dohody o rozsahu ochrany. Stěžovatelé například požadovali, aby jim byla garantována vysoká úroveň komfortu, pokud budou přemístěni na národní nebo mezinárodní úrovni, což byl přehnaný požadavek, který NÚOS nemohl zajistit.

Dne 1. 3. 2016 byli stěžovatelé vyzváni k podpisu protokolů o ochraně, které obsahovaly podrobný

popis povinností policistů a povinností stěžovatelů (zejména zdržet se jakéhokoli jednání, které by mohlo ohrozit učiněná ochranná opatření, informovat policii o veškerých změnách v jejich osobním životě a činnostech a nezveřejňovat jejich status chráněného svědka ani totožnost zúčastněných policistů).

Dne 7. 7. 2016 stěžovatelé odmítli podepsat nový soubor ochranných protokolů, které obdobně vypracovalo GŘP.

Dne 27. 6. 2016 přijalo GŘP nařízení týkající se metod ochrany ohrožených svědků (platné od 1. 7. 2016).

Mezitím 16. 9. 2015 zahájil Nejvyšší soud hlavní líčení v trestní věci a stal se odpovědným za ochranná opatření.

Dne 29. 6. 2016 státní zastupitelství požádalo Nejvyšší soud, aby zrušil opatření přijatá ve prospěch stěžovatelů a vyloučil je z programu ochrany svědků z důvodu, že jim již nehrozí žádné nebezpečí. Státní zástupce uvedl, že stěžovatelé nemohli uvést žádné konkrétní okolnosti potvrzující existenci ohrožení života a zdraví. Dále konstatoval, že nespolupracovali s policisty, kteří byli pověřeni jejich ochranou, a odmítli podepsat ochranné protokoly, čímž blokovali proces ochrany. Jakákoli ochrana nevyhnutelně omezovala osobní svobodu stěžovatelů, a pokud nebyli ochotni to akceptovat, ochranná opatření nemohla být vynucena.

U soudu stěžovatelé nesouhlasili s návrhem státního zástupce a tvrdili, že ohrožení života a zdraví stále přetrvává. Rovněž prohlásili, že protokoly přijali, ale nedůvěřovali policistům, kteří byli přiděleni k jejich ochraně. Měli za to, že jeden z policistů se dopustil zneužití tím, že je odmítl doprovázet a zároveň jim bránil opustit domov bez doprovodu.

Dne 25. 8. 2016 Nejvyšší soud zamítl žádost státního zástupce ze dne 29. 6. 2016 s odůvodněním, že důvody původních opatření nadále přetrvávají, protože u Nejvyššího soudu nadále probíhá dokazování v trestní věci. Nejvyšší soud dále konstatoval, že je chybou orgánů, že trvalo tak dlouho, než byly stěžovatelům poskytnuty protokoly o ochraně. Současně uvedl, že ochrana svědků by měla pokračovat v mezích stanovených státním zástupcem v nařízení ze dne 28. 8. 2015. Poznamenal však, že samotné protokoly o ochraně nebyly předmětem jednání, avšak ze své povahy ukládaly určitá omezení svobody stěžovatelů, která však nepředstavovala úplné popření jejich práv.

Stěžovatelé tvrdili, že nikdy neobdrželi kopii tohoto rozhodnutí, protože se jednalo o důvěrný dokument, a že o jeho obsahu byli státním zastupitelstvím informováni pouze ústně. Podle oficiálních dokumentů bylo dne 14. 10. 2016 umožněno stěžovatelům nahlédnout do dotčeného rozhodnutí.

Dne 5. 9. 2016 stěžovatelé dali státnímu zastupitelství souhlas se začleněním do programu ochrany svědků a zopakovali, že do té doby nabízená ochrana podle příslušných ustanovení trestního řádu byla nedostatečná, zneužívající a omezující jejich práva.

Dne 15. 11. 2016 stěžovatelé opět odmítli podepsat ochranné protokoly vypracované GŘP v domnění, že omezují jejich základní práva. Podle policejní zprávy vypracované v ten den stěžovatelé po přečtení dokumentů prohlásili, že nikdy nebudou dodržovat požadavky policistů, nebudou je informovat před opuštěním domova nebo čekat před odjezdem na policejní doprovod a nesouhlasili by s přesunem na jiné místo na území Rumunska.

Dne 14. 10. 2016 stěžovatelé vypovídali před Nejvyšším soudem v trestním řízení proti C a D.

Dne 26. 10. 2016 požádal státní zástupce NÚOS, aby posoudil proveditelnost zařazení stěžovatelů do programu na ochranu svědků, a to zahájením postupu stanoveného zákonem o ochraně svědků.

NÚOS vyhodnotila situaci v důvěrné zprávě. Na základě informací prezentovaných ve zprávě požádal státní zástupce dne 5. 12. 2016 Nejvyšší soud, aby nařídil zařazení stěžovatelů do programu ochrany svědků.

Dne 5. 1. 2017 Nejvyšší soud nařídil, aby byli stěžovatelé zařazeni do programu ochrany svědků a aby byla přijata následující ochranná opatření navrhovaná státním zastupitelstvím:

1. *a) zvýšená ochrana domova stěžovatelů,*
2. *b) ochrana během cest k soudu a ze soudu,*
3. *c) pomoc při zajišťování zaměstnání,*
4. *d) finanční pomoc, dokud nebude nalezeno zaměstnání.*

Dne 10. 1. 2017 Nejvyšší soud konstatoval, že příkaz státního zástupce ze dne 28. 8. 2015 přestal platit, a dne 16. 1. 2017 GŘP ukončilo ochranná opatření podle ustanovení trestního řádu.

Dne 17. 1. 2017 stěžovatelé podepsali rámcovou dohodu o asistenci, která upřesňuje ochranná opatření, nabízenou pomoc a ochranné protokoly. Bylo od nich hlavně požadováno, aby se zdrželi jakékoli činnosti, která by ohrozila ochranná opatření nebo prozradila jejich stav či totožnost zúčastněných policistů. Rovněž se od nich požadovalo, aby nezaznamenávali žádné ze svých setkání se styčným důstojníkem. Protokoly rovněž obsahovaly situace, za kterých by došlo k ukončení programu ochrany.

Dne 25. 1. 2017 požádali stěžovatelé NÚOS o změnu totožnosti a přemístění do zahraničí. Ve stejný den byla jejich žádost předána Nejvyššímu soudu. NÚOS byl toho názoru, že žádosti nelze vyhovět z různých důvodů; jedním z nich byla skutečnost, že přítomnost stěžovatelů byla nezbytná pro účely vyšetřování trestného činu, kterého byli svědky.

Dne 30. 1. 2017 stěžovatelé rovněž požádali NÚOS o finanční pomoc s podrobným popisem svých výdajů a daňových povinností. Současně požadovali pomoc při hledání zaměstnání.

Podle zprávy NÚOS ze dne 1. 2. 2017 nemohlo být stěžovatelům nabídnuto zaměstnání, protože od úřadů odmítli všechny nabídky, které odpovídaly jejich úrovni vzdělání, a požádali o práci v oborech, pro které neměli odbornou kvalifikace. Dne 1. 2. a 9. 3. 2017 NÚOS informoval Nejvyšší soud o pokusech najít zaměstnání pro stěžovatele, přičemž všechny návrhy stěžovatelé odmítli.

V mezitímním rozsudku ze dne 30. 3. 2017 Nejvyšší soud žádosti stěžovatelů zamítl. Poznamenal, že odmítli všechny návrhy na zaměstnání předložené NÚOS a nabídku na přemístění v rámci Rumunska. Dále konstatoval, že jejich přítomnost byla často nezbytná pro účely vyšetřování trestného činu. Přesídlení do zahraničí a změna totožnosti nebyly možné, protože stěžovatelé nemohli překročit státní hranici s dočasným průkazem totožnosti jako jediným dokladem totožnosti, který by mohl být vydán podle ustanovení zákona o ochraně svědků. Rozhodnutí bylo důvěrné a zdá se, že jeho obsah byl stěžovatelům zpřístupněn až poté, co jim Soud zaslal vyjádření vlády.

Stěžovatelé tvrdili, že jelikož byli oba nezaměstnaní, museli prodat svůj majetek, aby mohli platit daně. Stěžovatelka A, která si po zahájení ochranných opatření dokázala najít práci, byla údajně zanedlouho poté požádána novým zaměstnavatelem, aby rezignovala z důvodu dotěrné přítomnosti příslušníků policie. Stěžovala si u Národní rady pro boj proti diskriminaci. K datu poslední korespondence stěžovatelů se Soudem (13. 3. 2018) nebyly k dispozici žádné informace o výsledku této stížnosti. Stěžovateli B se nepodařilo najít zaměstnání. Údajně neměl prostředky na obživu. Požádal úřady, aby mu pokryly léčebné výdaje a osvobodily ho od placení daně z nemovitosti.

Podle oficiálních dokumentů vydaných NÚOS obdrželi stěžovatelé měsíční finanční podporu představující ekvivalent hrubé minimální mzdy. Platby zřejmě pokračovaly i poté, co stěžovatelé

opustili zemi.

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

I. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 2 ÚMLUVY

90. Stěžovatelé namítali, že program na ochranu svědků je neúčinný. Odkázali na čl. 2, 8, 13 a 18 Úmluvy a čl. 2 Protokolu č. 4 Úmluvy. Soud, jemuž náleží právní posouzení skutkových okolností případu (viz Radomilja a další proti Chorvatsku, č. 37685/10 a 22768/12, rozsudek velkého senátu ze dne 20. 3. 2018, § 114 a 126), má za to, že povaha této stížnosti, jakož i její formulace, vyžaduje přezkum pouze podle čl. 2 Úmluvy, který v relevantní části stanoví:

„1. Právo každého na život je chráněno zákonem."

A. Přípustnost

1. Zneužití práva stížnosti

91. Vláda tvrdila, že stěžovatelé odůvodnili stížnost vágními a nejasnými tvrzeními, záměrně zvolenými tak, aby utajili skutkové a právní otázky, případně zjevně nepravdivá tvrzení použitá k vytvoření jejich případu. Jejich záměrem bylo uvést Soud v omyl, aby se domníval, že byli ze strany úřadů vystaveni zneužívání a zanedbávání. Z tohoto důvodu vláda požádala Soud, aby prohlásil, že stěžovatelé zneužili své právo stížnosti.

92. Stěžovatelé popřeli všechna obvinění vznesená vládou ohledně jejich údajné špatné víry. Rovněž vyvrátili tvrzení, že si svůj případ vymysleli. Obvinění považovali za absurdní a pobuřující. Podle jejich názoru vláda zkreslila situaci, aby odůvodnila selhání systému ochrany svědků a zneužití ze strany státních orgánů. Kupříkladu uvedli, že nedostatek důkazů o riziku, kterému čelili, byl důsledkem vadného vyšetřování ze strany státních orgánů, nikoli zkreslením situace z jejich strany.

93. Soud opakuje, že podle čl. 35 odst. 3 písm. a) Úmluvy může být stížnost zamítnuta z důvodu zneužití práva na individuální stížnost, pokud byla mimo jiné vědomě založena na nepravdivých skutečnostech. Podání neúplných, a tedy zavádějících informací, může také zakládat zneužití práva stížnosti, zejména pokud se informace týkají samotného případu, a nebylo poskytnuto dostatečné vysvětlení pro nezveřejnění těchto informací. Totéž platí, pokud v průběhu řízení před Soudem dojde k významnému novému vývoji a pokud stěžovatel, přestože je to výslovně vyžadováno pravidlem 47 odst. 7 jednacího řádu Soudu, tyto informace Soudu neposkytl, čímž zabránil rozhodnutí ve věci s plnou znalostí skutkového stavu. I v takových případech však musí být s adekvátní jistotou zjištěn úmysl stěžovatele uvést Soud v omyl (viz Gross v. Švýcarsko [GC], č. 67810/10, § 28, EÚLP 2014, s dalšími odkazy).

94. V projednávaném případě Soud konstatuje, že vládou prezentované zneužívající jednání stěžovatelů není ničím jiným než rozdílným pohledem na skutkové okolnosti případu a na účinnost poskytnuté ochrany vnitrostátními orgány. Soud v podání stěžovatelů nezaznamenal žádná nevhodná vyjádření. Vláda navíc přesvědčivě nepoukázala na konkrétní prohlášení stěžovatelů, která by byla zjevně nepravdivá nebo zavádějící.

95. Na základě toho by námitka vlády týkající se zneužití práva stížnosti měla být zamítnuta.

2. Nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků

96. Vláda tvrdila, že stěžovatelé před Nejvyšším soudem nezpochybňovali operační postupy při realizaci ochranných opatření, jako je přítomnost uniformovaných policistů před jejich dveřmi nebo

požadavek uvést úmysl opustit místo pobytu 72 hodin dopředu. Obdobná stížnost podaná stěžovateli ohledně relokace do zahraničí byla Nejvyšším soudem přezkoumána ve věci samé, s ohledem na dokumenty poskytnuté NÚOS.

97. Stěžovatelé před soudy nezpochybnili rozhodnutí státního zástupce ohledně jejich stížností podaných k činnosti policistů pověřených jejich ochranou. Vláda dále uvedla, že stěžovatelka A nepodala stížnost u příslušných soudů ohledně jejího údajného protiprávního propuštění z práce.

98. Stěžovatelé konstatovali, že až na jednu výjimku státní zastupitelství zamítlo všechna trestní oznámení, která podali. Dále tvrdili, že vláda neuvedla, která vnitrostátní opatření by představovala jasný, účinný a dostupný opravný prostředek.

99. Tvrdili, že neměli možnost podat u vnitrostátních soudů stížnosti týkající se způsobu, jakým byl program ochrany organizován, a ohledně hrubé nedbalosti osob pověřených jejich ochranou.

100. Soud poukazuje na zavedené zásady v jeho judikatuře, zejména zdůrazněné ve věci Gherghina proti Rumunsku, č. 42219/07, rozhodnutí velkého senátu ze dne 9. 7. 2015, § 83-89); a Vučković a další proti Srbsku (předběžná námitka), č. 17153/11 a 29 dalších, rozsudek velkého senátu ze dne 25. 3. 2014, § 69-77.

102. Soud zejména opakuje, že povinnost vyčerpat vnitrostátní prostředky nápravy vyžaduje, aby stěžovatelé běžně využívali prostředky nápravy, které jsou k dispozici a jsou dostatečné, pokud jde o jejich stížnosti podle Úmluvy. Existence předmětných opravných prostředků musí být dostatečně určitá nejen teoreticky, ale i v praxi, v opačném případě jim bude chybět potřebná dostupnost a účinnost (viz Gherghina, citováno výše, § 85).

104. Soud opakovaně zdůrazňuje, že aplikaci pravidla vyčerpání opravných prostředků je nutno vykládat s určitou mírou pružnosti a bez nadměrného formalismu (viz Gherghina, citováno výše, § 87).

106. Předem je potřeba poznamenat, že stěžovatelé uplatnili stížnosti u Nejvyššího soudu a specifikovali problémy, s nimiž se setkali v souvislosti s ochrannými opatřeními a příslušnými policisty, přičemž alespoň některé z těchto stížností byly Nejvyšším soudem přezkoumány.

107. Je pravdou, že stěžovatelé nenapadli před soudy rozhodnutí státního zástupce, která pro ně byla nepříznivá. Soud však nemůže spekulovat o tom, zda v případě podání žaloby u jiných soudů než u Nejvyššího soudu, který byl v jejich případě odpovědný za ochranná opatření podle zákona o ochraně svědků, by stěžovatelé, jejichž totožnost nebyla chráněna, nebyli veřejně odhaleni, čímž by riskovali porušení své povinnosti nezveřejnit svůj chráněný status svědka. Obdobné znepokojení vyjádřil ředitel NÚOS v dopise ze dne 23. 5. 2017, i když vláda pravost tohoto dopisu zpochybňuje. Soud může pouze poznamenat, že rozhodnutí přijatá Nejvyšším soudem byla důvěrná a nebyla sdělena stěžovatelům.

108. Za těchto okolností má Soud za to, že stěžovatelé předložením svých stížností Nejvyššímu soudu vyčerpali vnitrostátní opravné prostředky, které měli k dispozici. Z toho vyplývá, že námitka vlády týkající se nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy by měla být zamítnuta.

109. Soud konstatuje, že stížnost není zjevně neopodstatněná ani nepřípustná z jiných důvodů uvedených v čl. 35 Úmluvy, tudíž musí být prohlášena za přípustnou.

B. K věci samé

110. Stěžovatelé namítali, že jim orgány neposkytly odpovídající ochranu a že vyšetřování obvinění z

ohrožení, které vznesli, byla neúčinná. Poukázali na to, že úřady byly povinny přijmout opatření k prošetření všech rizik ohrožujících jejich životy a k zabránění jejich naplnění. Namísto toho přihlížely k ohrožení jejich životů, což nastalo rozřezáním pneumatik jejich automobilů nebo střelami nacházejícími se u vstupu do jejich domovů.

111. Pokud jde o kvalitu poskytované ochrany, stěžovatelé tvrdili, že Generální ředitelství policie nikdy nepochopilo situaci svědka, který potřebuje ochranu, ani to, jak provést ochranná opatření, aniž by došlo k porušení práva svědků. Policisté byli nezkušení, podali podrobné zprávy o jejich soukromém životě a tyto zprávy sdíleli s dalšími úřady. Stěžovatelé napsali institucím, které považovali za odpovědné za narušení jejich soukromí, avšak bezvýsledně.

112. Vláda poukázala na to, že obvinění z ohrožení života a zdraví, která stěžovatelé vznesli státnímu zástupci, nebyla nikdy shromážděnými důkazy podložena. Stěžovatelé vědomě a záměrně uvedli Soud v omyl za účelem vytvoření zkreslené situace, že se orgány rozhodly nezačlenit je do programu ochrany svědků, ačkoliv disponovaly důkazy o hrozbách. Ve skutečnosti však neinformovali státní zastupitelství o údajných výhrůžkách, které dostali, zatímco probíhala ochranná opatření.

113. Vláda dále argumentovala tím, že navzdory tvrzení stěžovatelů nebylo nařízení prokurátora ze dne 28. 8. 2015 nikdy zamýšleno jako dočasné opatření. Toto nařízení bylo učiněno na základě ustanovení trestního řádu a neobsahovalo žádný odkaz na příslušné ustanovení zákona o ochraně svědků.

114. Vláda dále vyvrátila tvrzení stěžovatelů, že policistům chyběly zkušenosti nebo je odmítli chránit. Pověřená policejní jednotka se účastnila vysoce rizikových policejních operací a byla jim svěřena například ochrana ohrožených soudců. Stěžovatelé naproti tomu soustavně usilovali o to, aby se ochranným opatřením vyhnuli, podali falešné žádosti o ochranu a porušili své povinnosti. Kupříkladu vyprovokovali incidenty s policií, poskytli národní televizi rozhovory v přímém přenosu (které pak vedly k ukončení pracovní smlouvy stěžovatelky A), odmítli adekvátní nabídky práce a odmítli spolupracovat s úřady.

115. Vláda zopakovala, že požadavky kladené na stěžovatele během jejich zařazení do programu ochrany nebyly nepřiměřené a že implicitně souhlasili s jejich dodržováním, když souhlasili se zařazením do programu ochrany.

Posouzení Soudem

a) Obecné zásady

116. Soud poznamenává, že čl. 2 odst. 1 věta první Úmluvy ukládá státu nejen upustit od úmyslného a protiprávního vzetí života, ale také přijmout vhodná opatření k ochraně životů osob v jeho jurisdikci. Závazek státu v tomto ohledu přesahuje jeho primární povinnost zajistit právo na život zavedením účinných trestněprávních norem zabraňujících páchání trestných činů proti životu, které je doprovázeno donucovacími mechanismy pro prevenci, potlačování a postihování porušení těchto norem. Článek 2 Úmluvy může také za určitých, přesně stanovených okolností znamenat pozitivní závazek orgánů přijmout preventivní opatření na ochranu jednotlivce, jehož život je ohrožen trestnými činy jiného jednotlivce (viz R. R. a další proti Maďarsku, č. 19400/11, rozsudek ze dne 4. 12. 2012, § 28; a Maiorano a další proti Itálii, č. 28634/06, rozsudek ze dne 15. 12. 2009, § 103-104).

117. Taková povinnost musí být vykládána způsobem, který nepředstavuje pro státní orgány neúnosné nebo nepřiměřené břemeno. Požadavek Úmluvy přijmout opatření k zabránění ohrožení života se tudíž nevztahuje na každé deklarované riziko, kterým má být život ohrožen. Pokud existuje obvinění, že státní orgány porušily svou pozitivní povinnost chránit právo na život v souvislosti s výše

uvedenou povinností předcházet a potlačovat trestné činy proti životu, je podle názoru Soudu nutné k doložení tohoto obvinění prokázat, že tyto orgány věděly nebo v rozhodné době měly vědět o existenci skutečného a bezprostředního ohrožení života identifikovaného jednotlivce nebo jednotlivců trestnými činy jiné osoby nebo osob a že nepřijaly opatření v rozsahu jejich pravomoci, kterými by bylo možné tomuto riziku předejít. S ohledem na povahu práva chráněného čl. 2 Úmluvy jako základního práva v schématu Úmluvy Soudu postačí, aby stěžovatel prokázal, že orgány neudělaly vše, co od nich lze rozumně očekávat, aby nedošlo k reálnému a okamžitému ohrožení života, o kterém mají nebo by měly mít znalosti. Jedná se o otázku, na kterou lze odpovědět pouze se znalostí všech okolností konkrétního případu (viz Osman proti Spojenému království, č. 23452/94, rozsudek velkého senátu ze dne 28. 10. 1998, § 115-16).

118. Soud se doposud zabýval různými situacemi, které se týkají pozitivních závazků států chránit právo na život podle čl. 2 Úmluvy před trestnými činy jiných osob. Použitím kritérií stanovených v rozsudku Osman (citovaném výše) došlo k definování rozsahu povinností k ochraně svědků, zejména v případě výše uvedeného rozsudku R. R. a další proti Maďarsku (citovaný výše), který se týkal vyloučení ze systému ochrany svědků.

119. Soud dále poznamenává, že čl. 2 Úmluvy může být relevantně aplikován, i když osoba, jejíž právo na život bylo údajně porušeno, nezemřela. V případě R. R. a další proti Maďarsku (citovaný výše, § 26-32) měl Soud za to, že vynětí čtyř z pěti stěžovatelů ze systému ochrany svědků v Maďarsku představovalo porušení pozitivního závazku státu chránit jejich právo na život, byť o život nepřišli, protože existovalo skutečné a bezprostřední riziko (známé vnitrostátním orgánům) ohrožení jejich života, které vyžadovalo ochranu v rámci programu na ochranu svědků. S poukazem na to, že vláda přesvědčivě neprokázala, že předmětné riziko přestalo existovat, a po jejich vyřazení z režimu ochrany svědků přijala nedostatečná opatření na ochranu životů stěžovatelů, dospěl Soud k závěru, že postup maďarských státních orgánů nesplňoval požadavky čl. 2 Úmluvy (viz také Selahattin Demirtaş proti Turecku, č. 15028/09, rozsudek ze dne 23. 6. 2015, § 30-31).

b) Aplikace těchto zásad na projednávaný případ

120. Na úvod Soud poznamenává, že dne 28. 8. 2015 byli stěžovatelé prohlášeni za „ohrožené svědky“ na základě jejich výpovědi, kterou učinili před státním zastupitelstvím v případě korupce zahrnující vysoké úředníky. Státní zastupitelství se zejména domnívalo, že stěžovatelé jsou „v nebezpečí, protože existovalo důvodné podezření, že může být ohrožen jejich život nebo tělesná integrita“. Dne 9. 12. 2015 stěžovatelé souhlasili se zařazením do programu na ochranu svědků. Následně nahlásili několik incidentů, které byly popsány jako ohrožení života a zdraví, i když poměrně neurčitě. Navzdory pokusům státních orgánů o vyloučení stěžovatelů z programu na ochranu svědků Nejvyšší soud opatření zachoval.

121. Soud má za to, že při použití pravidel k ochraně svědků na projednávaný případ orgány výslovně nebo implicitně uznaly, že existuje riziko ohrožení jejich života, tělesné integrity nebo osobní svobody ve smyslu příslušných právních ustanovení (mutatis mutandis, RR a další proti Maďarsku, citovaný výše, § 30). V této souvislosti Soud připouští, že vskutku existovala vážná hrozba reálného a bezprostředního ohrožení života, tělesné integrity a osobní svobody stěžovatelů, a to jak v době, kdy bylo opatření původně zavedeno, tak v říjnu 2017, kdy stěžovatelé opustili Rumunsko.

122. Poté, co bylo prokázáno, že v době, kdy orgány věděly nebo měly vědět, že existuje skutečné a bezprostřední riziko ohrožení života stěžovatelů, zbývá posoudit, zda učinily vše, co od nich lze rozumně očekávat, aby předešly naplnění tohoto rizika (viz judikatura citovaná v odstavci 117 výše).

123. Soud bere na vědomí, že orgány poskytly stěžovatelům ochranu, jakmile bylo riziko zjištěno. Účastníci řízení se neshodují v otázce povahy původního ochranného příkazu. Ať je to jakkoli, je

nutno poznamenat, že toto usnesení v praxi vedlo k přijetí řady opatření na ochranu stěžovatelů: akční plán byl přijat ve stejný den, zúčastněné strany zahájily jednání s cílem stanovit podrobnosti této ochrany a byly přiděleny dva týmy na ochranu stěžovatelů.

124. Je pravdou, že státním orgánům trvalo šest měsíců, než vypracovaly protokoly o ochraně, a to od 28. 8. 2015, kdy byl přijat příkaz státního zástupce, do 1. 3. 2016, kdy byly protokoly poprvé poskytnuty stěžovatelům. Toto zpoždění však nebylo ponecháno bez povšimnutí, neboť Nejvyšší soud kritizoval orgány za jejich nečinnost. Soud rovněž konstatuje, že orgánům trvalo více než tři měsíce, než zajistily dne 9. 12. 2015 souhlas stěžovatelů se zařazením do programu ochrany.

125. Státní zástupce navíc čekal do 26. 10. 2016 se zahájením řízení pro zařazení stěžovatelů do programu ochrany svědků podle zákona o ochraně svědků. Od rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2016 do data, kdy státní zástupce tuto žádost podal, uplynuly dva měsíce.

126. Soud je znepokojen tím, že otázku takového významu a naléhavosti ponechaly státní orgány nevyřešenou po tak dlouhou dobu, která celkem představovala více než jeden rok a čtyři měsíce, a to od 28. 8. 2015, kdy bylo poprvé riziko zjištěno, do 17. 1. 2017, kdy byli stěžovatelé formálně zařazeni do programu.

127. Z výše uvedeného však vyplývá, že stěžovatelé během této doby nezůstali bez ochrany, i když tato ochrana byla přinejmenším na začátku ve většině improvizovaná, bez existence nařízení, které bylo aplikováno až 1. 7. 2016. Nevyhnutelné nedostatky však orgány napravily, přičemž během této doby nedošlo k žádnému přímému útoku na stěžovatele.

128. Soud podotýká, že stěžovatelé namítali nezkušenost a nedostatečnou přípravu policistů pověřených jejich ochranou. Nelze než poznamenat, že podle informací poskytnutých vládou dostali policisté v minulosti srovnatelné úkoly s vysokým rizikem, a proto jejich zkušenosti v oboru nelze zpochybnit.

129. Předchozí zkušenosti policistů ovšem nemohou vyrovnat absenci jasných pokynů jejich nadřízených ohledně rozsahu a cíle dané mise. Soud nemůže než konstatovat, že několik incidentů poukazuje na nedostatečnou přípravu policistů ve službě. V některých případech bylo zjištěno, že byli neozbrojení nebo bez uniforem, opustili místo před příchodem dalšího týmu, nepodali hlášení nebo ztratili spis, který obsahoval citlivé údaje týkající se stěžovatelů. Tato pochybení mohla ohrozit ochranu stěžovatelů. Státní orgány však tyto skutečnosti braly vážně, vyšetřovaly a v případě potřeby potrestaly odpovědné osoby.

130. Bez ohledu na rychlou reakci státních orgánů na odstranění zjištěných nedostatků Soud připouští, že tyto musely přispět k eskalaci konfliktů a nedůvěry mezi stěžovateli a policií. Neospravedlňují však provokativní chování stěžovatelů a opakované nerespektování vlastní odpovědnosti za jejich ochranu.

131. V této souvislosti Soud musí poznamenat, že vnitrostátní právo ukládá chráněným svědkům povinnost spolupracovat s úřady a zdržet se jakéhokoli jednání, které by mohlo ohrozit bezpečnost mise. Tyto povinnosti byly jasně stanoveny v protokolech o ochraně, se kterými stěžovatelé nakonec souhlasili. Nedodržení povinností přijatých podepsáním protokolů mohlo být podle zákona o ochraně svědků důvodem pro vyloučení z programu na ochranu svědků. Lze tedy připustit, že stěžovatelé si byli plně vědomi své povinnosti spolupracovat se státními orgány.

132. V praxi však stěžovatelé opakovaně porušili své povinnosti a ochranné protokoly. Nespolupracovali a velmi často projevovali nevhodné chování vůči policistům. Vynaložili značné úsilí, aby se vyhnuli ochranným opatřením a bránili práci příslušníků policie pověřených jejich ochranou.

Odmítli spolupracovat s ochrannými týmy a vůči policii používali urážlivé výrazy. Stěžovatelé navíc údajně vznesli vůči státním orgánům nesplnitelné požadavky týkající se povinnosti najít jim nová pracovní místa a odmítli přistoupit na kompromis v této otázce. Navíc svou přítomností na sociálních sítích a v televizi riskovali ohrožení jejich statusu chráněného svědka.

133. Stěžovatelé také odmítli nabídku na přemístění v rámci Rumunska. Pokud jde o jejich žádost o změnu identity a přemístění do zahraničí, Nejvyšší soud ji po pečlivém prozkoumání zamítl a uvedl důvody, proč by tato opatření nebyla v jejich situaci proveditelná. Bez ohledu na rozhodnutí Nejvyššího soudu a jejich povinnost dodržovat ochranné protokoly se stěžovatelé jednostranně rozhodli změnit své bydliště v zahraničí. Tímto jednáním prakticky došlo k ukončení jejich ochrany a potenciálně je vystavilo vážnému riziku ohrožení jejich života a lidské integrity. Zdá se však, že navzdory dalším obtížím vyvolaným touto novou situací způsobenou jednáním stěžovatelů státní orgány nezrušily ochranu, ale udržovaly kontakt se stěžovateli v zahraničí a nadále jim poskytovaly finanční podporu.

134. Soud oceňuje státní orgány za jejich úsilí pokračovat v ochraně navzdory nedostatečné spolupráci stěžovatelů namísto toho, aby přistoupil k jejich stažení z programu ochrany svědků, což je možnost stanovená zákonem o ochraně svědků. Ochota státních orgánů zajistit ochranu stěžovatelů a hledat alternativní řešení nebyla oslabena ani při nedostatečné spolupráci stěžovatelů, při porušování pravidel a provokativním chování.

135. S ohledem na výše uvedená zjištění má Soud za to, že orgány učinily vše, co od nich lze rozumně očekávat, aby ochránily stěžovatele před údajným rizikem ohrožení jejich životů, čímž naplnily požadavky čl. 2 Úmluvy.

V důsledku toho nedošlo k porušení tohoto ustanovení.

VÝROK

Z těchto důvodů Soud jednomyslně

1. *Rozhoduje* o spojení stížností;

2. *Deklaruje* stížnost za přijatelnou;

3. *Prohlašuje*, že nedošlo k porušení čl. 2 Úmluvy.

(Zpracovali JUDr. Antonín Draštík a JUDr. Adrian Matúš)