



Štrasburg, 22. marec 2021

CDL-AD(2021)004

Stanovisko č. 826/2015

org. anglicky

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU
PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

ŠPANIELSKO

STANOVISKO

K ZÁKONU O BEZPEČNOSTI OBČANOV

prijaté benátskou komisiou na jej 126. plenárnom zasadnutí

(online, 19. – 20. marca 2021)

na základe poznámok

pán Richard BARRETT (člen, Írsko)

pán Iain CAMERON (člen, Švédsko)

pán Nicolae ESANU (zastupujúci člen, Moldavsko)

pani Regina KIENER (člen, Švajčiarsko)

Obsah

Obsah.....	2
1. Úvod.....	3
2. Okolnosti.....	3
A. Všeobecné vyjadrenia a rozsah stanoviska	3
B. Dva rozsudky Ústavného súdu Španielska.....	5
C. Perspektíva reformy zákona č. 4/2015 v rámci dvoch rozsudkov ústavného súdu	6
3. Analýza.....	8
A. Právomoc polície a definícia priestupkov	8
B. Kontrola osoby a vonkajšia osobná prehliadka	13
C. Spontánne demonštrácie a zodpovednosť organizátorov	16
1. Rozpustenie spontánnych demonštrácií	16
2. Zodpovednosť organizátorov za neoznámenie/odchýlenie sa od oznámenia	17
D. Výška sankcií a účinné preskúmanie súdu	20
E. Odmietnutie na hraniciach v Ceute a Melille	24
4. Záver.....	26

1. Úvod

1. Monitorovací výbor Parlamentného zhromaždenia Rady Európy požiadal Benátsku komisiu listom z 9. októbra 2015 o stanovisko k Organickému zákonu o bezpečnosti občanov ([CDL-REF\(2021\)021](#)) (ďalej aj „zákon č. 4/2015“ alebo „Zákon“). Príprava tohto stanoviska bola prerušená z dôvodu volieb a až do preskúmania niektorých ustanovení zákona č. 4/2015 Ústavným súdom Španielska (ďalej aj „ústavný súd“). Ústavný súd prijal svoj hlavný rozsudok 19. novembra 2020 ([CDL-REF\(2021\)012](#)) a v stanovisku sa pokračovalo.

2. Spravodajcami tohto stanoviska boli pán Richard Barrett (člen, Írsko), pán Iain Cameron (člen, Švédsko), pán Nicolae Eșanu (zastupujúci člen, Moldavská republika) a pani Regina Kiener (člen, Švajčiarsko).

3. Kvôli cestovným obmedzeniam spojeným s pandémiou a nemožnosti navštíviť Španielsko spravodajcovia uskutočnili medzi 11. a 19. februárom 2021 sériu online stretnutí s Kanceláriou verejného ochrancu práv, Kanceláriou predsedu Ústavného súdu Španielska, ministerstvom zahraničných vecí, ministerstvom spravodlivosti, ministerstvom pre predsedníctvo, vzťahy s parlamentom a demokratickú pamäť, členmi parlamentu (poslanecká snemovňa aj senát), ako aj občianskej spoločnosti. Benátska komisia je vďačná Ministerstvu zahraničných vzťahov Španielska a Stálemu zastúpeniu Španielska pri Rade Európy za pomoc pri zorganizovaní online stretnutí.

4. Toto stanovisko bolo vypracované na základe anglického prekladu zákona č. 4/2015 a rozsudkov Ústavného súdu Španielska poskytnutých španielskymi orgánmi. Španielske orgány predložili Benátskej komisii svoje písomné vyjadrenia k návrhu stanoviska, ktorým sa budeme venovať nižšie.

5. Toto stanovisko bolo pripravované na základe poznámok od spravodajcov a výsledkov online stretnutí so španielskymi orgánmi a inými účastníkmi rozhovoru. Bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 126. plenárnom zasadnutí (online, 19. marec 2021).

2. Okolnosti

A. Všeobecné vyjadrenia a rozsah stanoviska

6. „Ochrana občanov“ je komplexný právny pojem, ktorý je zakotvený v španielskej ústave¹ a rozvinutý v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Španielska. Podľa preambuly zákona č. 4/2015 je účelom tohto zákona „ochrana ľudí a majetku a zachovanie spoločenského pokoja“, primárne cez „reguláciu policajných zásahov“, ale pokrýva aj iné otázky. Zákon

¹Článok 104 ods. 1 v kontexte ústavného mandátu bezpečnostných zložiek vykladaný spolu s pojmom „verejná bezpečnosť“ v čl. 149 ods. 1 (29), v ktorom sú popísané kompetencie štátu a možnosti vytvorenia policajných síl v samosprávnych komunitách.

č. 4/2015 upravuje širokú škálu otázok: všeobecné princípy, ktorými sa riadi výkon policajnej právomoci (Kapitola I), nariadenia týkajúce sa dokladov totožnosti a kontrola týchto dokladov (Kapitola II), právomoci polície vstupovať a prehľadávať priestory a vozidlá, robiť osobné prehliadky, vykonávať cestnú kontrolu, kontrolu demonštrácií a iných verejných podujatí, používanie monitorovacích zariadení a pod (Kapitola III). Upravuje tiež špecifické oblasti, v ktorých môže polícia vykonávať správnu kontrolu – obeh zbraní, drog a iných nebezpečných látok, činnosť súkromných bezpečnostných služieb, interné bezpečnostné opatrenia niektorých miest a pod. (Kapitola IV). Definuje aj režim správnych pokút za rôzne porušenia zákona (spojené s verejným poriadkom na uliciach, užívaním drog, prostitúciou, nosením zbraní a pod.) a proces ukladania pokút, ako aj opravné prostriedky proti nim (Kapitola V). Zákon obsahuje aj dodatkové a prechodné ustanovenia, spomedzi ktorých jedno („dodatkové ustanovenie 10“) umožňuje polícii v španielskych autonómnych mestách Ceuta a Melilla zabrániť nelegálnemu prekročeniu hraníc cudzincami.

7. Zákon č. 4/2015 nahradil skorší zákon o ochrane bezpečnosti občanov z roku 1992 (organický zákon č. 1/1992). Oba zákony sú založené na extenzívnom chápaní „bezpečnosti občanov“, majú podobnú štruktúru a pokrývajú rovnaké oblasti interakcie polície a spoločnosti. Zákon č. 4/2015 je však oveľa dlhší a detailnejší pri popisovaní právomocí polície a príslušných povinností súkromných osôb, spoločností a iných štátnych inštitúcií. Zákon č. 4/2015 napríklad stanovuje pravidlá pre vonkajšie osobné prehliadky, zavádza obmedzenia pre demonštrácie okolo parlamentných budov, umožňuje použitie kamerových záznamov, zakazuje nepovolené nahrávanie príslušníkov polície, atď. Takáto úroveň detailov chýbala v zákone z roku 1992. Zákon č. 4/2015 okrem toho umožňuje trestať určité priestupky v správnom konaní, ktoré boli v minulosti trestnými činmi (ako je neuposlušnosť príkazu policajta).

8. Ako bolo vysvetlené spravodajcom, pôvodným zameraním Zákona, ktorý bol podporený vtedajšou vládnuou väčšinou Ľudovej strany (Partido Popular), bola kontrola hromadných verejných podujatí. V prvých rokoch po prijatí zákona č. 4/2015 boli preto ním stanovené sankcie najčastejšie ukladané za výtržníctvo počas demonštrácií, „okupačných“ akcií a iných podobných protestných hnutí. V roku 2015 bolo podľa tohto zákona uložených 87 872 pokút. V roku 2018 tento počet narástol na 249 668 za rok. Celková výška pokút uložených podľa zákona č. 4/2015 v roku 2018 predstavovala 149 miliónov eur (priemerná pokuta bola asi 600 eur).²

9. S príchodom pandémie v roku 2020 sa zameranie Zákona posunulo: začal byť masívne používaný na presadzovanie obmedzení na ochranu zdravia (izolácia, zákaz vychádzania, atď.). Vzhľadom na roztrieštenosť španielskych policajných zložiek (ktoré zahŕňajú štátnu políciu, civilnú stráž, regionálne policajné sily a miestne policajné úrady), je ťažké získať komplexnú štatistiku o uplatňovaní tohto Zákona v celej krajine. Je pochopiteľné, že výška sankcií sa líšila v každom regióne. Podľa Kancelárie verejného ochrancu práv na jar 2020 bolo zložených 1 130 441 pokút rôznymi policajnými zložkami len za jeden z priestupkov,

²Zdroj: https://cadenaser.com/ser/2020/01/27/tribunales/1580115359_144382.html (na základe štatistik ministerstva vnútra)

ktorý je upravených v čl. 36 ods. 6 (neuposlušnutie štátneho orgánu – pozri podrobná analýza nižšie).³

10. Zákon č. 4/2015 je v zásade určitým „policajným kódexom“ definujúcim úlohu polície v spoločnosti. Policajné zložky majú „monopol násilia“, takže tento Zákon je jedným z najdôležitejších prvkov španielskej legislatívy z hľadiska ľudských práv. Zákon upravuje opatrenia, ktoré môžu zasiahnuť do práva na slobodu prejavu [čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“)], slobody zhromažďovania (čl. 11 EDLP), práva na súkromie (čl. 8 EDLP) a do príslušných záruk stanovených v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (ICCPR) a iných medzinárodných dokumentoch. Záverečné ustanovenia upravujú aj otázky týkajúce sa medzinárodného utečeneckého práva. Zásah do práva neznamena, že právo bolo porušené. Nemožno však poprieť, že zákon č. 4/2015 má prinajmenšom potenciál ovplyvniť širokú škálu základných práv. To vysvetľuje, prečo priťahuje kritiku občianskej spoločnosti a politických síl, ktoré sa v roku 2015 postavili proti jeho prijatiu z dôvodu jeho „represívneho potenciálu“.

11. Zákon je príliš rozsiahly, heterogénny a detailný na to, aby ho mohla Benátska komisia komplexne preskúmať. Niektoré jeho ustanovenia navyše odkazujú na iné právne predpisy (ako napríklad na organický zákon č. 9/1983 z 15. júla 1983 týkajúci sa práva na zhromažďovanie alebo zákon č. 30/1992 z 26. novembra 1992 upravujúci systém verejnej správy a správne konanie), o ktorých preskúmanie Benátska komisia nebola požiadaná. Benátska komisia sa bude preto sústreďovať len na tie prvky Zákona, ktoré boli vyzdvihnuté vo vnútroštátnej diskusii a ktoré si podľa jej názoru zaslúžia byť v prvom rade posúdené. Absenciu poznámok k iným ustanoveniam zákona č. 4/2015 (alebo obsiahnutých v iných zákonoch) netreba považovať za tichý súhlas.

B. Dva rozsudky Ústavného súdu Španielska

12. Po prijatí zákona skupina poslancov parlamentu napadla niektoré jeho ustanovenia na ústavnom súde v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti. V roku 2019 prebehli dve voľby do zákonodarného zboru a po druhých voľbách sa zmenila parlamentná väčšina.

13. Ústavný súd Španielska 19. novembra 2020 prijal svoj prvý rozsudok k Zákonu. Ústavný súd rozlišoval medzi pojmami verejná bezpečnosť, občianska bezpečnosť a verejný poriadok. Ďalej analyzoval konkrétne ustanovenia zákona č. 4/2015 a dospel k záveru, že väčšina z nich nie je v rozpore s ústavou. Ústavný súd potvrdil ustanovenia o osobnej prehliadke (čl. 20 ods. 2) a tie o vyvodení zodpovednosti pri demonštráciách v blízkosti národných a regionálnych parlamentov aj v prípade, že nezasadajú (čl. 36 ods. 2). V prípade ustanovení, ktoré definujú zodpovednosť organizátorov za porušenie podmienok konania demonštrácií (čl. 30 ods. 3

³Relevantné štatistické informácie o uplatňovaní zákona (v španielčine, tiež na základe údajov ministerstva vnútra) nájdete tu: <https://www.publico.es/politica/ley-mordaza-millon-multas-implantacion-ley-mordaza-superan-563-millones-euros.html>

spolu s čl. 37 ods. 1)⁴, ústavný súd zistil, že sú „podmienečne ústavné“, pokiaľ sú vykladané spôsobom uvedeným v rozsudku. Podobný prístup bol prijatý aj vo vzťahu k čl. 37 ods. 3 a 7, ktoré definujú priestupky narušenie cestnej premávky a nezákonné obsadzovanie obydlí a budov; tieto ustanovenia boli tiež vyhlásené za ústavné na základe podrobného vysvetlenia, ktoré poskytol ústavný súd k zákonnému pravidlu. Ústavný súd nakoniec usúdil, že „dodatkové ustanovenie 10“, ktoré umožňuje odmietnutie cudzincov pokúšajúcich sa nelegálne prekročiť hranice v Ceute a Melille, je tiež v súlade s ústavou za podmienok, že je uplatnené „na individuálne vstupy“, umožňuje sa súdne preskúmanie a rešpektujú sa medzinárodné záväzky Španielska.

14. Iba jedno ustanovenie Zákona bolo vyhlásené ústavným súdom za protiústavné, a len z časti, a to čl. 36 ods. 23 zakazujúci „nepovolené“ použitie fotografie a videozaberu príslušníkov polície v službe alebo v súkromnom prostredí. Ústavný súd konštatoval, že odkaz na „nepovolené“ obrázky implikuje potrebu povolenia, čo je formou cenzúry. Ústavný súd potvrdil, že vyhotovenie takých obrázkov nemôže byť obmedzené, zatiaľ čo ich použitie – ktoré môže ohroziť chránené záujmy – možno zákonne obmedziť. Ústavný súd preto rozhodol, že odkaz na „nepovolené“ použitie obrázkov má byť zo zákona vylúčený.

15. Zároveň s ústavnými sťažnosťami zo strany poslancov bol zákon č. 4/2015 napadnutý pred Ústavným súdom Španielska aj katalánskym parlamentom z veľmi podobných dôvodov. Ústavný súd 28. januára 2021 prijal rozsudok v druhom prípade (CDL-REF(2021)027). Rozsudok v podstate len zopakoval zistenia rozsudku z 19. novembra 2020. V rozsahu, v ktorom išla druhá sťažnosť ďalej ako prvá alebo sa opierala o iné právne dôvody, ústavný súd ju tiež zamietol. Ústavný súd tak rozhodol, že čl. 35 ods. 1 (zákaz nezákonných demonštrácií týkajúci sa objektov základnej infraštruktúry) a čl. 36 ods. 1 (zákaz rušenia verejného poriadku počas verejných akcií, športových alebo kultúrnych podujatí a rušenia riadneho priebehu zákonných verejných podujatí) sú v súlade s ústavou.⁵

C. Perspektíva reformy zákona č. 4/2015 v rámci dvoch rozsudkov ústavného súdu

16. V rozsudku z 19. novembra 2020 ústavný súd v zásade tvrdil, že ak sú napadnuté ustanovenia Zákona vykladané v dobrej viere a s ohľadom na princípy proporcionality a *in dubio pro libertate*, v rámci vysvetlení poskytnutých generálnym prokurátorom, a berúc

⁴Čo je definované v organickom zákone č. 9/1983 z 15. júla 1983 upravujúcom právo na zhromažďovanie, ktorý okrem iného zahŕňa povinnosť organizátorov „prijat' opatrenia potrebné na riadne vedenie takýchto zhromaždení a demonštrácií“ (čl. 4 ods. 2), ktorým sa ustanovuje subsidiárna zodpovednosť organizátorov za škodu spôsobenú účastníkmi (čl. 4 ods. 3). Zákon č. 9/1983 tiež ustanovuje oznamovaciu povinnosť - 10 dní pred udalosťou alebo, v naliehavých prípadoch, 24-hodinovú oznamovaciu povinnosť (čl. 8), a stanovuje požiadavky na obsah oznámenia (čl. 9), umožňuje štátnym orgánom upraviť čas alebo miesto alebo formát demonštrácie (čl.10) z dôvodov verejného poriadku.

⁵Ústavný súd tiež zistil, že čl. 36 ods. 22 (ktorým sa zavádza obmedzenie plavby vysokorýchlostnými plavidlami a ľahkými lietadlami) bol v súlade s ústavou, tento aspekt zákona však bude mimo rozsahu pôsobnosti tohto stanoviska.

do úvahy relevantnú judikatúru ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), nie sú v rozpore s ústavou (okrem už spomínaných výnimiek). Rozsudok z 28. januára 2021 sleduje rovnakú logiku.

17. Ako to bolo vysvetlené spravodajcom, ústavný súd sa tradične pokúšal vyhnúť zrušeniu normy, ak je možné ju vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou. V jednom zo svojich predchádzajúcich rozsudkov ústavný súd formuloval svoj prístup takto: *„Možnosť protiprávneho použitia pravidiel nikdy nemôže byť sama o sebe dôvodom na vyhlásenie ich protiústavnosti, pretože hoci majú princípy právneho štátu tendenciu nahrádzať vládu človeka vládou zákona, neexistuje zákonodarca, akokoľvek rozumný, ktorý by bol schopný vytvárať zákony, ktoré vládca nemôže zneužiť.“*⁶

18. Je pravda, že napadnuté ustanovenia *mohli* byť interpretované a uplatnené spôsobom, ktorá je v súlade s Ústavou Španielska a medzinárodným právom v oblasti ľudských práv. A ak by bolo ktorékoľvek z týchto ustanovení použité v rozpore s týmto predpokladom, možno to napraviť prostredníctvom ústavného preskúmania konkrétneho prípadu.

19. Tento prístup k preskúmaniu zákonných noriem je založený na predpoklade, že správa a súdna prax nasleduje pravidlá formulované ústavným súdom. V praxi však bude Zákon aplikovaný políciou a bezpečnostnými zložkami a tieto rozhodnutia musia byť často prijímané v priamej reakcii na určité – často spontánne alebo nepredvídateľné – udalosti alebo správanie sa občanov, t. j. bez formálneho právneho postupu, ktoré umožňuje opatrené právne posúdenie vhodných opatrení a primeranosti ich použitia. V praxi môže byť preto často ťažké dosiahnuť interpretáciu a aplikáciu v súlade s medzinárodnými štandardmi v oblasti ľudských práv a právami a slobodami stanovenými ústavou, ako to tvrdí ústavný súd. Ak vedie v praxi právna norma k častému zneužitiu, tak musí byť zmenená, obmedzená alebo doplnená o ďalšie zábezpeky, a to aj vtedy, ak je v ústavnej teórii prijateľná. Skutočnosť, že ústavný súd potvrdil jej súlad s ústavou, nemá na túto analýzu vplyv: zákonodarca si ponecháva možnosť vylepšiť takúto právnu normu. Benátska komisia preto vyzýva španielskeho zákonodarcu, aby prepracoval zákon č. 4/2015 tak, aby boli jeho ustanovenia presnejšie a predvídateľnejšie, a tak menej náchylné k zneužitiu.

20. Ako bolo vysvetlené spravodajcom, napriek veľkému počtu pokút uložených podľa Zákona len malá časť z nich bola napadnutá na správnych súdoch a ústavný súd zjavne nemal ešte šancu preskúmať tieto prípady *in concreto*. Za týchto okolností je pre Benátsku komisiu ťažké zhodnotiť, či je aplikácia zákona v praxi v súlade so španielskou ústavou a medzinárodnými záväzkami Španielska. Španielsky parlament v súčasnosti zvažuje zákon navrhujúci zmenu zákona č. 4/2015. Bez toho, aby sa Benátska komisia vyjadrila ku konkrétnym legislatívnym návrhom, posmeľuje zákonodarcu, aby pokračoval v hĺbkovom zhodnotení praktického fungovania Zákona a jeho účinkov – najmä v oblastiach, ktoré sa týkajú práva na súkromie alebo slobody zhromažďovania.⁷ Vzhľadom na „represívny

⁶ 238/2012 z 13. decembra, LG7

⁷V poslednom bode Benátska komisia pripomína svoje odporúčania v revidovaných spoločných usmerneniach Benátskej komisie a ODIHR k slobode pokojného zhromažďovania (3. vydanie), CDL-AD (2019) 017, ods. 100, kde sa uvádza, že „aby sa zabezpečila aktuálnosť právnych predpisov [...] týkajúcich sa slobody pokojného

potenciál“ zákona č. 4/2015 takého hodnotenie by sa malo konať pravidelne, v rozumných intervaloch.

3. Analýza

A. Právomoc polície a definícia priestupkov

21. Zákon č. 4/2015 obsahuje viacero otvorených ustanovení, ktoré zverujú polícii široké právomoci, ale neuvádzajú, v akých situáciách je možné alebo nemožné tieto právomoci použiť (okrem princípu proporcionality, pozri nižšie).⁸ Zákon definuje aj určité správne priestupky, rovnako vágnym spôsobom – napríklad čl. 37 ods. 4 trestá „prejavenie nedostatku rešpektu voči príslušníkom orgánov činných v trestnom konaní“. Táto formulácia je široko otvorená subjektívnej interpretácii.⁹ Túto flexibilitu viacerých ustanovení Zákona môže ilustrovať skutočnosť, že hoci bol Zákon pôvodne vytvorený na boj proti konkrétnym hrozbám verejnému poriadku (najmä násilné protesty), v roku 2020 sa začal aplikovať pri vymáhaní obmedzení v prospech verejného zdravia zavedených v začiatkoch pandémie. Bolo to možné kvôli širokej formulácii, konkrétne v čl. 36 ods. 6, ktorý vyvodzuje zodpovednosť za „neposlušnosť[...] voči štátnym orgánom“.¹⁰ Predtým, ako sa budeme venovať niektorým konkrétnym príkladom príliš širokých ustanovení, je potrebné pozrieť sa vo všeobecnosti na praktické uplatňovanie takého legislatívneho prístupu.

22. Princíp právnej istoty, ktorý je jedným zo základných prvkov právneho štátu, si okrem iného vyžaduje, aby boli právne normy formulované jasne a ich uplatňovanie bolo

zhromažďovania a adekvátne riešenie ich súčasných potrieb, regulačný rámec v tejto oblasti by sa mal pravidelne prehodnocovať. Preto by mohlo byť žiaduce uložiť zákonnú povinnosť príslušnému štátnemu orgánu, aby zákon preskúmaval s ohľadom na vyvíjajúcu sa prax a v prípade potreby vypracoval odporúčania na reformu. Takéto preskúmania by mali zohľadňovať hodnotenia platných právnych predpisov a praxe uskutočňované v rámci nezávislých monitorovacích iniciatív. Takéto preskúmania môžu následne pomôcť pri informovaní príslušných regionálnych organizácií pre ľudské práva, orgánov zmluvy a Všeobecného pravidelného preskúmania (UPR).“

⁸Napríklad čl. 7 ods. 2 zákona ustanovuje, že „príslušné orgány [...] môžu od jednotlivcov požadovať ich pomoc a spoluprácu v rozsahu nevyhnutnom na splnenie cieľov stanovených týmto [zákonom], najmä v prípadoch vážnej verejnej kalamity alebo mimoriadnej katastrofy, ak to pre nich nepredstavuje žiadne osobné riziko.“ Je to o tom, že sa polícia musí v núdzových situáciách odobrať majetok súkromnej osoby, napríklad vyžadovaním vozidla alebo vstupom na pozemok? Je to o povinnosti upozorniť políciu a oznámiť podozrenia? Toto ustanovenie nestanovuje ani rozsah policajných právomocí (a zodpovedajúce povinnosti jednotlivcov), ani situácie, v ktorých je možné túto právomoc využiť. V zozname týchto široko formulovaných policajných právomocí, ktorý sa nachádza v zákone č. 4/2015, sa dá pokračovať.

⁹Iba v roku 2017 boli podľa správy Amnesty International (Sal a la calle si te atreves) vnútroštátnymi policajnými silami len na základe tohto ustanovenia udelených viac ako 20 000 pokút, čo ukazuje, že pojem „nedostatok rešpektu“ sa používa veľmi často a môže byť interpretovaný veľmi široko.

¹⁰Vláda vo svojom písomnom stanovisku uviedla, že „táto alternatíva trestu sa dlho nevyužívala“. Konkrétne sa odvolávajú na výnos 926/2020, ktorým sa vyhlasuje „núdzový stav“, ktorý regionálnym orgánom dával regulačnú aj sankčnú právomoc pri riešení pandémie. Vyhláska 926/2020 však bola prijatá 25. októbra 2020 (pozri <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/10/25/926>), čo znamená, že sankcia ustanovená v čl. 36 ods. 6 sa už pred týmto okamihom používala niekoľko mesiacov s cieľom presadiť obmedzenia spojené s pandemiou.

predvídateľné.¹¹ Ako už EŠLP opakovane uviedol, zákon musí byť „formulovaný s dodatočnou presnosťou, aby umožnil jednotlivcovi – v prípade potreby s príslušnou pomocou – regulovať svoje správanie“.¹²

23. Požiadavka jasnosti právnych predpisov vyplýva aj z princípu rovnosti pred zákonom. Ponechanie príliš širokej diskrečnej právomoci správneho orgánu alebo sudcovi (hoci aj najrozumnejšiemu a dobromyseľnému) v rozhodovaní v konkrétnom prípade o tom, čo je primerané a čo nie, má negatívny vplyv tak na právnu istotu (chápanú ako predvídateľnosť konania štátu), ako aj na právo na rovnaké zaobchádzanie, pretože aj rozumní ľudia môžu mať iný názor pri hodnotení proporcionality. Takáto široká diskrečná právomoc môže narušiť rozdelenie moci v demokratickom štáte, pretože môže v podstate zveriť orgánom výkonnej moci (polícii) právomoc určiť obsah regulovaného (zakázaného) konania.

24. Benátska komisia si je vedomá, že v praxi je jasnosť zákona prirodzene obmedzená. Rozmanitosť rôznych situácií, ktoré môžu nastať, pokiaľ ide o kontrolu verejného poriadku, znamená, že pre zákonodarcu nie je nezvyčajné, aby polícii poskytol všeobecnú právomoc prijímať opatrenia nevyhnutné pre zachovanie poriadku na verejných miestach, ak je to primerané za daných okolností.¹³ Zákony majú byť jasné, ale nie príliš kazuistické.

25. Vláda vo svojom písomnom vyjadrení zdôraznila, že predchádzajúci zákon (z roku 1992) obsahoval rovnako vágne definície, a že polícia má v mnohých právnych poriadkoch podobne široko definované právomoci. Hoci to môže byť pravda, podľa názoru Benátskej komisie to nezbavuje zákonodarcu jeho povinnosti formulovať právne normy čo najpresnejšie, a ak je vyčerpávajúca definícia prakticky nemožná, zlepšiť predvídateľnosť zákona použitím iných právnych techník, ktoré sú popísané nižšie.

26. Neurčitosť právnej normy môže byť občas kompenzovaná uplatnením ústavných princípov, ako sú proporcionalita, zákaz diskriminácie, účinnosť, dodržiavanie práv a slobôd, atď. Tieto princípy sú uvedené v čl. 4 zákona č. 4/2015. Preambula zákona ďalej podrobne popisuje test proporcionality a zdôrazňuje potrebu nájsť vhodnú rovnováhu medzi verejným poriadkom a individuálnymi či kolektívnymi slobodami. Dva rozsudky ústavného súdu, ako aj jeho rozhodovacia činnosť vo všeobecnosti, a tiež judikatúra EŠLP môžu slúžiť ako usmernenie pre policajné zásahy a ukládanie pokút. To je pozitívne.

27. Občan je však len výnimočne odborníkom na ústavné právo. Ak policajt odkazuje na všeobecne vymedzenú právomoc v zákone ako základ pre ukončenie zhromaždenia, vstup do budovy alebo kontrolu interiéru auta, ako má občan vedieť, že táto právomoc má byť v praxi vykladaná reštriktívne alebo kvalifikovaná s ohľadom na ústavné princípy či judikatúru? Ústavné princípy bývajú neurčité a ako také nepostačujú na to, aby boli právnym

¹¹ Pozri Kritériá právneho štátu, CDL-AD(2016)007, ods. 58 a nasl.

¹² EŠLP, S. a Marper proti Veľkej Británii [GC], č. 30562/04 a 30566/04, ods. 95 a 96, EŠLP 2008

¹³ Pozri napr. švédsky Polislåg (1984:387), oddiel 13

základom pre zásah.¹⁴ Príslušníci polície a bezpečnostných zložiek tiež zvyčajne nie sú vyškolení ústavní právnicki.

28. Analýza toho, či je zákon dostatočne jasný a predvídateľný, závisí od okolností a najmä od oblasti práva, ktoré upravuje. Podľa švajčiarskeho federálneho súdu napríklad stupeň presnosti právnej normy závisí okrem iného od otázky, ktorú reguluje, komplexnosti a predvídateľnosti rozhodnutia potrebného v individuálnom prípade, subjektov, na ktoré sa vzťahuje, závažnosti zásahu do ústavných práv a od otázky, či je za daných okolností rozhodnutie možné a adekvátne iba v konkrétnom prípade. Neurčitosť noriem možno do istej miery kompenzovať procesnými zárukami, pričom sa musí pripisovať osobitný význam princípu proporcionality.¹⁵

29. Benátska komisia v dokumente Kritériá právneho štátu zdôraznila, že predvídateľnosť „je v trestnoprávných predpisoch nevyhnutá“.¹⁶ Rozsudok španielskeho ústavného súdu z 19. novembra 2020 prezentuje rovnaký názor, zdôrazňujúc, že správne predpisy by nemali byť také presné ako trestnoprávne normy. Benátska komisia s týmto prístupom v zásade súhlasí: primárnou otázkou však je, ako odlíšiť „správne“ od „trestnoprávných“ noriem. Komisia poznamenáva, že určité typy „výtržníctva“, ktoré sú teraz uvedené v zákone č. 4/2015 a sú trestané správnymi pokutami, boli v minulosti upravené Trestným zákonom. Zákonodarca by sa nemal vyhýbať ťažkej úlohe formulovať jasné a presné právne normy v oblasti trestného práva len tým, že protiprávne konania charakterizuje ako „správne“. Miera závažnosti správnych pokút (ktoré môžu dosiahnuť výšku až 600 000 eur za najväčšie porušenia – pozri čl. 39 ods. 1 Zákona) privádza tieto priestupky do, alebo veľmi blízko k oblasti trestného práva, ako ho interpretuje ESLP podľa tzv. engelovských kritérií.¹⁷ Za týchto okolností je obzvlášť dôležité, aby boli trestné činy formulované v zákone s nevyhnutnou presnosťou. Mnoho štátov sa rozhodlo presunúť určité veci z trestného do správneho práva čiastočne preto, aby odbremenili všeobecné súdy od riešenia menších záležitostí. Je však rozdiel urobiť z dopravného priestupku (napríklad prekročenie rýchlosti) správny delikt a urobiť z konania proti verejnému poriadku správny delikt. V prípade dopravného priestupku budú často existovať objektívne, empirické dôkazy o potrestanom konaní vo forme kamerových záznamov, radarov a pod. V prípade konania proti verejnému poriadku bude v mnohých prípadoch ako dôkaz, že došlo k trestanému konaniu, slúžiť len slovo príslušníka polície. Aj keď nemožno povedať, že je zákaz presunúť menej závažné protiprávne konania z oblasti trestného práva do správneho práva za predpokladu, že je dodržané právo na spravodlivé súdne konanie a pod., môžu existovať dôvody na čo najvyššiu

¹⁴ ESLP bol už skôr skeptický voči španielskym tvrdeniam, že nejasné zákonné ustanovenie možno objasniť implicitným odkazom na ústavné normy - pozri Valenzuela Contreras proti Španielsku, č. 27671/95, 30. júla 1998

¹⁵ Pozri napríklad BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340

¹⁶ Kritériá právneho štátu citované vyššie, ods. 59

¹⁷ Klasický engelovský test („právna klasifikácia trestného činu podľa vnútroštátneho práva“, „samotná podstata trestného činu“ a „miera závažnosti trestu, ktorý príslušnej osobe hrozí“) sa vyvinul nedávno v rámci správneho konania o výtržníctve - v rozsudku Sergej Zolotukhin proti Rusku [GC], č. 14939/03, ESLP 2009.

mieru presnosti, ako aj na zabezpečenie primeraných kompenzačných záruk (pozri nižšie ods. 34 a ďalšie).

30. Jasnosť právnych predpisov je dôležitou požiadavkou, pokiaľ ide o donucovacie právomoci, ktoré má polícia v každom právnom poriadku: zatknutie, prehliadka, zabavenie, použitie fyzickej sily a zbraní, atď. Pri každom stretnutí policajta so súkromnou osobou by mali obaja viac-menej jasne rozumieť obmedzeniam právomoci policajta a rozsahu povinností jednotlivca.¹⁸ Spravidla platí, že čím je dopad na individuálne práva a slobody závažnejší, tým silnejšia by mala byť demokratická legitimita a presnosť normy.

31. Stručne povedané, „kvázi“ trestné činy proti verejnému poriadku a/alebo donucovacie právomoci polície by mali byť v zákone opísané presnejšie, a povaha zakázaného správania alebo druh a rozsah donucovacej právomoci polície by mali byť z príslušných ustanovení zákona jasné. Benátska komisia preto vyzýva španielske orgány, aby podrobili zákon č. 4/2015 dôkladnej novelizácii s ohľadom na ľudské práva, aby bol jazyk Zákona a rozsah jeho uplatňovania presnejší.

32. Neurčitosť ustanovení Zákona možno napraviť rôznymi prostriedkami. Po prvé je to možné urobiť s odkazom na zásadu proporcionality: Zákon v skutočnosti ide touto cestou a opakovane zdôrazňuje túto zásadu v preambule, úvodných článkoch a ustanoveniach upravujúcich konkrétne právomoci polície. To je pozitívne.

33. Ďalšou cestou je prijatie podrobných nariadení nižšej právnej sily, ktoré by rozvinuli ustanovenia Zákona s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie a ESĽP.¹⁹ Španielska vláda zdieľala s Benátskou komisiou určité pokyny, ktoré podrobnejšie vymedzujú právomoci a povinnosti orgánov činných v trestnom konaní, konkrétne v tých situáciách, ktoré sú regulované zákonom č. 4/2015 – najdôležitejšie je poučenie o osobných prehliadkách a o ukladaní trestov za „neposlušnosť“ orgánom alebo ich zástupcom a nedostatok rešpektu alebo ohľaduplnosti voči príslušníkovi orgánu činného v trestnom konaní (Pokyn č. 13/2018 zo 17. októbra 2018). Je však nejasné, do akej miery toto a iné interné pokyny polície ku kontrole demonštrácií, overené totožnosti a pod. odrážajú súčasnú ústavnoprávnu judikatúru rokov 2020 a 2021. Ak táto judikatúra nie je zohľadnená v pokynoch pre políciu, je to potrebné urobiť prednostne. V opačnom prípade podrobné vysvetlenia obsiahnuté v rozsudkoch ústavného súdu ostanú nevykonané.²⁰

¹⁸ [Kódex Rady Európy pre policajnú etiku](#) navrhuje, aby právne predpisy, ktorými sa riadi polícia, boli prístupné verejnosti, dostatočne jasné a presné, a ak je to potrebné, mali by ich podporovať jasné nariadenia, ktoré sú rovnako prístupné verejnosti.

¹⁹ V tejto súvislosti pozri [Základné zásady OSN týkajúce sa použitia sily a strelných zbraní orgánmi činnými v trestnom konaní](#) (prijaté na ôsmom kongrese OSN o predchádzaní trestnej činnosti a zaobchádzaní s páchatelmi, Havana, Kuba, 27. augusta až 7. septembra 1990). Napríklad podľa ods. 1, vlády a orgány činné v trestnom konaní prijímajú a vykonávajú pravidlá a nariadenia o použití sily a strelných zbraní orgánmi činnými v trestnom konaní proti osobám. Pri príprave týchto pravidiel a predpisov budú vlády a orgány činné v trestnom konaní neustále sledovať etické problémy spojené s použitím sily a strelných zbraní. Pozri tiež odporúčania uvedené v [Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy Rec\(2001\)10 o Európskom kódexe policajnej etiky](#).

²⁰ Vo výročnej správe za rok 2019 španielsky ombudsman odporučil, v súvislosti so zákonom o bezpečnosti občanov, „zaviesť akčný protokol o použití sily, ktorý poskytne policajtom jasné a presné pokyny, ako a za akých

34. Takého predpisy by mali existovať a mali by byť o nich informovaní všetci príslušníci polície, aby im slúžili ako pomôcka pri ich každodennej práci. Pri stretnutí so spravodajcami španielske orgány tvrdili, že štandardné osnovy prípravy policajtov v Španielsku zahŕňajú otázku ľudských práv. Španielska vláda spolu so svojim písomným vyjadrením poskytla Benátskej komisii detailné informácie o Národnom úrade pre ľudské práva pri štátnej polícii, ktorý poskytuje usmernenie v otázkach ľudských práv a pomáha implementovať tréningový plán v oblasti ľudských práv pre všetkých členov štátnej polície, ktorý zahŕňa každoročné plánovanie prednášok, kurzov, konferencií, kolokvií a workshopov na túto tému. Prílohy k písomnému vyjadreniu vlády taktiež opísali rôzne školenia a kurzy, ktoré sú ponúkané príslušníkom polície počas ich kariéry a ktoré slúžia na boj proti policajnému násiliu, rasovému profilovaniu, rodovej diskriminácii a ďalšiemu zneužívaniu policajnej práce. Benátska komisia je vďačná španielskej vláde za tieto užitočné vysvetlenia.

35. V každom prípade by sa doplnenie nejasných zákonov podrobnými nariadeniami na podzákonnej úrovni malo považovať iba za dočasné riešenie a vždy je lepšie spresniť a špecifikovať zákonné ustanovenia.

36. Ďalšia možnosť spočíva v posilnení interného „mechanizmu prešetrenia“ v rámci samotnej polície. Na stretnutí so španielskymi účastníkmi rozhovorom spravodajcovia zistili, že policajní príslušníci musia predkladať interné správy o použití donucovacích právomocí, ale tieto sú však z nevyhnutnosti krátke. Zdá sa, že hlavným účelom podávania týchto správ je umožniť vytvorenie registra páchatel'ov, pretože opakované priestupky sú určujúce pre výšku sankcie. Prvá otázka, ktorá sa v tomto ohľade vynára, je, či si milióny ľudí, ktorí sa dopustili neposlušnosti v kontexte obmedzení spojených s koronavírusom, zaslúžia byť registrovaní ako recidivisti páchajúci priestupky proti verejnému poriadku. Takéto používanie registra páchatel'ov môže byť problematické, pretože protiprávne konanie v oblasti verejného zdravia sa odlišuje od porušenia verejného poriadku, na ktoré je zameraný zákon č. 4/2015. V každom prípade sa nezdá, že by dochádzalo k následnému prešetreniu v zmysle použitia týchto správ na analýzu vzorcov použitia policajnej právomoci, napríklad na uľahčenie následnej vnútornej kontroly policajných síl alebo jednotiek v rámci týchto síl. Nezdá sa tiež, že by niektorý externý orgán mal za úlohu prešetriť tieto správy. V mnohých štátoch existujú obvinenia zo zneužívajúceho správania polície (ako je svojvoľná kontrola totožnosti, diskriminačné profilovanie, atď.).²¹ Stanovenie oznamovacej povinnosti a jasné uvedenie toho, aký druh údajov sa musí zaznamenať, uľahčuje preskúmanie, či sú tieto tvrdenia opodstatnené. To isté platí pre formálne sťažnosti proti polícii. Zástupcovia občianskej spoločnosti vyjadrili názor, že interné mechanizmy na prešetrenie sťažností v rámci polície sú v celku účinné v boji proti korupcii, ale nie také účinné, pokiaľ ide o nadmerné použitie donucovacích právomocí polície proti jednotlivcom z radov širšej verejnosti.

okolností by mali použiť silu, regulačné zbrane a vybavenie proti nepokojom s cieľom posilniť právnu istotu medzi orgánmi a občanmi.“

²¹Pozri Agentúra OSN pre utečencov, oznámenie č. 1363/2005, Rosalind Williams Lecraft proti Španielsku, 19. október 2009

37. Takýto „mechanizmus prešetrenia“ nie je teda limitovaný len na odhalenie možného zneužitia policajných právomocí²², ale môže odhaliť aj vzorce správania, t. j. možné prehnané využívanie právomocí políciou pri výkone jej pôsobností. Prehnané využívanie právomocí môže niekedy vyplývať z príliš mechanického dodržiavania kvantitatívnych cieľov stanovených hierarchiou pre danú jednotku alebo jedného policajta. Generalizované správy o využívaní právomoci založené na zhľukovaní údajov môžu byť napríklad predložené na posúdenie parlamentu, ktorý by na základe toho mohol identifikovať „slabé miesta“ zákona č. 4/2015 a upraviť ich prostredníctvom novely. Kancelária verejného ochrancu práv (*Defensor del Pueblo*) môže hrať v procese užitočnú úlohu.

38. Nakoniec bude možno potrebné venovať pozornosť existujúcim mechanizmom súdneho preskúmania policajných opatrení. Všetci účastníci rokovania sa zhodli, že iba malé množstvo z početných pokút uložených podľa zákona č. 4/2015 bolo napadnutých na správnych súdoch. To sa dá chápať ako dôkaz o spoločenskej akceptácii sankčnej právomoci. Môže to byť však aj znakom toho, že podľa rozšíreného názoru nie je súdne preskúmanie ľahko dostupné alebo neposkytuje primeranú šancu na úspech v spore so štátnou správou. Zástupcovia občianskej spoločnosti vyjadrili názor, že mnoho ľudí je odradených od začatia konania kvôli „úľave“, ktorú osoba dostane, ak prijme svoj trest²³, a pre náklady a značné prieťahy v konaniach na správnych súdoch.

39. Benátska komisia ako všeobecné odporúčanie vyzýva španielske orgány, aby pristúpili k zákonu č. 4/2015 z rôznych uhlov. Je nevyhnutné prepracovať jej ustanovenia o donucovacích právomociach polície a „kvázi“ trestné sankcie, aby boli presnejšie. Ak je to ťažké urobiť tak v zákone č. 4/2015, orgány by mali zabezpečiť, aby rozsudky ústavného súdu boli transformované do konkrétnejších pokynov, ktoré sú dobre známe polícii aj širokej verejnosti. Príslušný výkonný orgán by mal tiež zabezpečiť, aby sa princíp proporcionality prísne uplatňoval, aby sa zaviedli účinné prešetrovacie mechanizmy a aby takto zhromaždené informácie boli predložené parlamentu na kontrolu. A nakoniec, súdne preskúmanie individuálnej sťažnosti na potenciálne zneužitie policajnej právomoci má byť účinné a prístupné.

40. Vo svojom písomnom vyjadrení španielske orgány tvrdili, že pokyny na konanie, ktoré rozvíja zákonné ustanovenia a interné mechanizmy prešetrenia, sa už zaviedli. Ak je to tak, Benátska komisia vyzýva španielske orgány, aby vyhodnotili, či sú tieto pokyny/mechanizmy v súlade s už popísanými parametrami (najmä ods. 36).

B. Kontrola osoby a vonkajšia osobná prehliadka

41. Článok 18 ods. 1 zákona č. 4/2015 dovoľuje polícii vykonať „kontrolu osoby, majetku a dopravného prostriedku“ na verejných miestach. Tieto „kontroly“ môžu byť vykonané, ak

²²V súvislosti s kontrolou zhromaždení, v revidovaných spoločných usmerneniach Benátskej komisie a ODIHR k slobode pokojného zhromažďovania (citované vyššie), ods. 233 sa uvádza, že „je dobrým zvykom nezávislého orgánu dohľadu preskúmať a podať správu o akejkoľvek rozsiahlej alebo spornej policajnej akcii týkajúcej sa verejných zhromaždení“.

²³ Benátska komisia zdôrazňuje, že „úľava“ sama o sebe nie je problémom. Pozri ďalej ods. 77.

existuje „dôkaz“, že budú skutočne viesť k objaveniu zbrane alebo nebezpečných predmetov, ktoré môžu byť použité na „spáchanie trestného činu“ alebo „narušenie bezpečnosti občanov“. Článok 20 ods. 1 povoľuje polícii vykonať povrchovú a vonkajšiu osobnú prehliadku na verejných miestach, ak sú „racionálne náznaky, že by mohli viesť k odhaleniu nástrojov, predmetov alebo iných vecí dôležitých pre vykonanie vyšetrovacích a preventívnych funkcií, ktoré sú zákonom zverené bezpečnostným zložkám a zborom“. Rozdiel medzi „kontrolou osoby“ a „osobnou prehliadkou“ nie je úplne jasný; v každom prípade obe ustanovenia majú rovnaké nedostatky.

42. Rozsudok ústavného súdu z 19. novembra 2020 obsahuje užitočné objasnenie metód a miery indiskrétnosti osobných prehliadok, ako aj spôsob a oprávnené osoby na ich vykonanie (napríklad môžu viesť k čiastočnej nahote).²⁴ Dva ďalšie aspekty kontroly a osobnej prehliadky si však zaslúžia pozornosť.

43. Prvým aspektom je otázka, či majú byť kontroly a osobné prehliadky podložené *individualizovaným* podozrením, alebo je možné ich odôvodniť iba všeobecným mandátom polície predchádzať trestnej činnosti a zachovávať poriadok. Osobné prehliadky založené na objektívnom podozrení, že osoba podrobená prehliadke spáchala alebo má spáchať konkrétny trestný čin, nie sú kontroverzné. Naproti tomu, prehliadky bez individualizovaného podozrenia sú problematickejšie. Týka sa to napríklad náhodných prehliadok osôb nachádzajúcich sa v oblasti náchylnej na trestnú činnosť, alebo prehliadok všetkých osôb nachádzajúcich sa blízko miesta činu bez rozlišovania. Príklady takýchto právomocí možno nájsť v niektorých právnych poriadkoch²⁵, ale je ich ťažšie zdôvodniť.

44. Druhým aspektom je rozsudok ústavného súdu z 28. januára 2021, ktorý zdôrazňuje, že osobná prehliadka má byť vždy podložená „*odôvodneným podozrením*“. Je však stále nejasné, či má byť toto podozrenie individualizované. Odkaz uvedený v rozsudku na osobné prehliadky v zariadeniach na obmedzenie osobnej slobody cudzincov je presvedčivý: tieto prehliadky sú oprávnené, ak je to „*nevyhnutné v konkrétnej situácii, ktorá ohrozuje bezpečnosť zariadenia*“. Otázkou zostáva, či osobné prehliadky na ulici a iných verejných miestach môžu byť odôvodnené všeobecným odkazom na „*situáciu*“, alebo by mali byť spojené s konaním alebo individuálnymi vlastnosťami kontrolovanej osoby.

45. Ako to vyplýva z rozsudkov EŠLP v prípadoch *Gillan a Quinton proti Spojenému kráľovstvu*²⁶ a *Beghal proti Spojenému kráľovstvu*²⁷, EŠLP prestal vyhlasovať všetky neindividualizované prehliadky za odporujúce EDLP. V každom prípade by mali byť podľa EŠLP tieto právomoci spojené s adekvátnymi procesnými zárukami, ktoré znížia riziko ich zneužitia: časové a geografické obmedzenia právomoci polície vykonávať tieto prehliadky, účinná povinnosť polície zaznamenávať/nahlasovať vykonanie takýchto prehliadok, dohľad

²⁴ V tejto otázke existuje prax EŠLP, pozri Wieser proti Rakúsku, č. 2293/03, 22. februára 2007.

²⁵ Pozri Jacques de Maillard, Daniela Hunold, Sebastian Roché a ďalší (2018) Rôzne štýly policajnej práce: diskrečná právomoc verejnej polície pri pouličných kontrolách vo Francúzsku a Nemecku, Policing and Society

²⁶ EŠLP, Gillan a Quinton proti Spojenému kráľovstvu, č. 4158/05, ECHR 2010 (výňatky)

²⁷ EŠLP, Beghal proti Spojenému kráľovstvu, č. 4755/16, 28. februára 2019

výkonnej a zákonodarnej moci nad praxou vykonávania prehliadok (pozri ods. 36 a ďalšie o „mechanizmoch prešetrenia“), atď.

46. Druhá otázka sa týka účelu kontroly osôb a osobných prehliadok. Ústavný súd zopakoval, že prehliadky majú cieľiť na objavenie „*prepravovaných predmetov, ktoré môžu byť použité s cieľom páchať trestný čin alebo priestupok alebo narušiť verejnú bezpečnosť*“. Aj keď osobná prehliadka zameraná na objavenie nástroja alebo predmetu na páchanie trestného činu (napríklad nelegálna zbraň alebo ukradnutý majetok) nie je problematická, odkaz v čl. 18 na bezpečnosť občanov umožňuje polícii vykonať osobné prehliadky bez ohľadu na závažnosť nebezpečenstva, ktoré sa snaží polícia odvrátiť. Podobne slovné spojenie „*preventívne funkcie*“ v čl. 20 ods. 1 naznačujú, že prehliadka môže byť odôvodnená aj vtedy, ak hľadané predmety nesúvisia s trestnou činnosťou, ale len s drobnými priestupkami a malými porušeniami verejného poriadku.

47. Benátska komisia si je vedomá, že čl. 20 ods. 4 spomína zásada proporcionality a že preambula, čl. 4 Zákona („Zásady upravujúce konanie verejných orgánov vo vzťahu k bezpečnosti občanov“) a rozsudok ústavného súdu opakovaním hovoria aj o teste proporcionality. To znamená, že polícia by za normálnych okolností nemala vykonávať tieto svoje právomoci za menej závažných okolností. Ako však už bolo zdôraznené, samotné opieranie sa o ústavné princípy nie je najlepšou obranou proti zneužívaniu. Články 18 a 20 priznávajú policajtom príliš veľkú diskrečnú právomoc, čo môže viesť k nekritickým kontrolám a prehliadkam bez závažných dôvodov alebo, čo je horšie, ku skrytým úmyslom zahaleným všeobecným odkazom na potrebu ochrany verejného poriadku.

48. Benátska komisia preto odporúča prehodnotiť toto ustanovenie; zákon č. 4/2015 by mal spojiť osobné prehliadky a kontroly s odhalením a prevenciou páchania priestupkov *určitej právnej sily* a ustanoviť pravidlo, že majú byť vykonané na základe individualizovaného podozrenia, existencia ktorého by mala byť preukázaná v správe policajta, ktorý prehliadku vykonal. Pokiaľ ide o nekritické/náhodné prehliadky, ak sa im nemožno vyhnúť, môžu slúžiť len na legitímny účel²⁸ a ich použitie by malo byť obmedzené časovo a geograficky opísaním okolností, za ktorých tieto prehliadky možno previesť a mali by byť spojené s procesnými zárukami vrátane vhodného mechanizmu na prešetrenie.

49. S prihliadnutím na uvedené Benátska komisia zdôrazňuje, že úroveň dôkazných prostriedkov potrebná pre odôvodnenie kontrol a prehliadok by nemala byť vysoká. Ako zdôrazňuje EŠLP, „*polícii musí byť pri prijímaní operatívnych rozhodnutí poskytnutá určitá miera voľnosti. Takého rozhodnutia sú skoro vždy náročné a polícia, ktorá má prístup aj k spravodajským informáciám nedostupným pre širšiu verejnosť, je väčšinou v najlepšom postavení na ich prijímanie*“.²⁹ Aj keď je dôležité, aby bola cieľená kontrola alebo prehliadka objektívne odôvodnená, nemusí ísť o rovnakú úroveň, ako sa vyžaduje pri pozbavení slobody alebo *a fortiori* pri odsúdení osoby.

²⁸ K tomu pozri EŠLP, Roth proti Nemecku, č. 6780/18 a 30776/18, 22. októbra 2020, ods. 70 a 72 osobitne.

²⁹ EŠLP, Austin a iní proti Veľkej Británii [GC], č. 39692/09 a 2 ďalší ods. 56, ECHR 2012. Myšlienku, že orgány majú určitú mieru voľnej úvahy pri zisťovaní, či majú organizátori demonštrácie násilné úmysly, možno nájsť v revidovaných spoločných usmerneniach o slobode zhromažďovania, uvedených vyššie, ods. 49.

C. Spontánne demonštrácie a zodpovednosť organizátorov

50. Ďalšou oblasťou, ktorá na vnútroštátnej úrovni vzbudila veľkú kritiku, je prístup zákona č. 4/2015 k policajnej kontrole neoznámených hromadných udalostí a zodpovednosti za ich organizáciu. V súlade s logikou Zákona bude následná analýza Benátskej komisie zameraná na reguláciu pokojných demonštrácií, aj keď môže dôjsť k porušeniu verejného poriadku alebo inému rušivému správaniu. Toto stanovisko sa nebude zaoberať zjavne nemierovými zhromaždeniami, ktoré zahŕňajú koordinované a trvalé útoky na štátne inštitúcie a iné podobné násilné udalosti, ktoré možno označiť ako „nepokoje“.

1. Rozpustenie spontánnych demonštrácií

51. Právo na zhromažďovanie v Španielsku reguluje zákon č. 9/1983. Podľa čl. 4 tohto zákona sú organizátori demonštrácie „zodpovední za náležitý poriadok“ na demonštrácii a prijímajú opatrenia potrebné pre ich riadne uskutočnenie. Podľa čl. 5 môžu orgány rozpustiť demonštráciu, ktorá je nezákonná v zmysle Trestného zákona alebo subsidiárne, ak „sa vyskytnú narušenia verejného poriadku, ktoré ohrozujú osoby alebo majetok“. Článok 8 tohto zákona vyžaduje, aby organizátori písomne upovedomili orgány o nadchádzajúcej konferencii najmenej 10 dní pre jej uskutočnením alebo v urgentných prípadoch 24 hodín vopred. Článok 9 uvádza informácie, ktoré musia byť zahrnuté v oznámení. Článok 10 stanovuje, že ak „môže nastať narušenie verejného poriadku, ktoré ohrozuje osoby alebo majetok“, orgány môžu zakázať demonštráciu alebo prípadne navrhnúť zmenu dátumu, miesta, trvania alebo trasy. Proti nepovoleniu orgánov alebo zmene formátu demonštrácie sa možno odvolať na súde; organizátori majú 48 hodín na podanie odvolania (čl. 11).

52. Článok 23 ods. 1 zákona č. 4/2015 dovoľuje orgánom rozpustiť demonštráciu v prípadoch stanovených v čl. 5 zákona č. 9/1983 (citovaný vyššie). Článok 23 osobitne spomína, že rozpusteniu by malo predchádzať varovanie (ibaže by demonštranti používali zbrane alebo iné nebezpečné predmety) a malo by ísť o poslednú možnosť.

53. Niektorí zástupcovia občianskej spoločnosti namietali pred spravodajcami, že španielsky právny poriadok nepozná spontánne demonštrácie a že polícia ich často rozpustí z jediného dôvodu, a to že neboli o nej upovedomení. Zákon č. 9/1983 skutočne výslovne nespomína spontánne demonštrácie.

54. Benátska komisia na úvod pripomína, že povinnosť organizátorov upovedomiť orgány v predstihu je bežná požiadavka v každom demokratickom štáte. Dovoľuje to polícii prijať nevyhnutné preventívne opatrenia s cieľom koordinovať rôzne potreby týkajúce sa využívania verejného priestranstva: uprednostniť rôzne požiadavky, odkloniť dopravu, vyslať viac polície na miesto, aby sa zabránilo stretu s možnými proti-demonštrantmi a pod.³⁰ Pri každej zákonnej povinnosti by bolo neúčinné, keby sa jej dodržiavanie nesankcionovalo.

55. V niektorých situáciách nie je možné splniť oznamovaciu povinnosť z objektívnych dôvodov. Týka sa to spontánnych masových zhromaždení alebo takých demonštrácií, ktoré

³⁰ ESLP, Primov a iní proti Rusku, č. 17391/06, ods. 117, 12. júna 2014

síce boli oznámené vopred, ale prilákali viac ľudí, než bolo plánované, alebo nečakane došlo k zmene trasy a pod. Benátska komisia už predtým zdôraznila, že „orgány musia prijímať primerané a vhodné opatrenia na uľahčenie zhromaždení, ktoré sa zídu v krátkom čase alebo v reakcii na naliehavú či vznikajúcu situáciu (vrátane spontánnych zhromaždení, bleskových zábavných akcií a neoznámených zhromaždení), ak majú mierumilovný úmysel aj priebeh“.³¹ Európsky súd pre ľudské práva taktiež zdôraznil, že rozpustenie zhromaždení „len preto, že nebola splnená oznamovacia povinnosť bez protiprávneho konania účastníkov“ je v rozpore s EDLP.³²

56. Ústavný súd vo svojom rozsudku z 19. novembra 2020 vysvetlil, že demonštráciu po oznámení nemožno zakázať, pokiaľ neexistujú „*opodstatnené dôvody*“, na základe ktorých sa dá dospieť k záveru, že „*na mieste s vysokou premávkou osôb môže nastať podstatné narušenie*“. Ústavný súd ďalej zdôraznil, že nebezpečenstvo „*podstatného narušenia*“ by malo mať určitú intenzitu (čo bolo okrem iného opísané ako „*kolaps premávky, ktorý znemožňuje poskytovanie základných služieb ovplyvňujúcich bezpečnosť osôb alebo tovaru*“). Tento prístup je úplne v súlade so stanoviskom ESĽP, ktorý uviedol, že určitá úroveň narušenia normálnej premávky a bežného života masovými zhromaždeniami je vo všeobecnosti nevyhnutná a musí byť tolerovaná³³, a s prístupom Benátskej komisie samotnej, ktorá uznala, že určité narušenia bežného života a práv tretích osôb možno na účel ochrany práva na zhromažďovanie tolerovať.³⁴ Článok 23 zákona č. 4/2015 explicitne prijíma zásadu proporcionality, keď hovorí, že nútené rozpustenie demonštrácií je posledná možnosť.

57. Z čl. 5 organického zákona č. 9/1983, čl. 23 zákona č. 4/2015 a výkladu poskytnutého ústavným súdom vyplýva, že orgány nemôžu rozpustiť demonštráciu – a to ani tie, kde nebola splnená oznamovacia povinnosť – pokiaľ neexistuje zistiteľná hrozba „*podstatného narušenia*“. Bolo by však lepšie, ak by toto kritérium bolo jasnejšie formulované v zákone. Napríklad švédsky zákon o verejnom poriadku osobitne vyníma spontánne demonštrácie z pod oznamovacej povinnosti. Švédsky zákon vyžaduje, aby bol na ulici zásah do verejného poriadku predtým, než dôjde k rozpusteniu demonštrácie.³⁵ Podľa názoru Benátskej komisie by bolo užitočné zahrnúť v zákone č. 4/2015, ako aj v zákone č. 9/1983 výslovné pravidlo vyžadujúce od polície tolerovať spontánne demonštrácie, ak nenarušujú verejný poriadok.

2. Zodpovednosť organizátorov za neoznámenie/odchýlenie sa od oznámenia

58. Zákon č. 4/2015 ustanovuje zodpovednosť za porušenie požiadavky oznámenia demonštrácie štátnym orgánom. Článok 37 ods. 1 zákona č. 4/2015 preto definuje ako priestupok „*stretnutia na miestach verejnej premávky a demonštrácie v rozpore s čl. 4 ods. 2 (povinnosť organizátorov zabezpečiť náležitý poriadok počas demonštrácie), čl. 8*

³¹ CDL-AD (2020) 030, Kosovo - stanovisko k návrhu zákona o verejnom zhromažďovaní, ods. 38, a revidované spoločné usmernenia o slobode mierového zhromaždenia, uvedené vyššie, ods. 171

³² ESĽP, Bukta a iní proti Maďarsku, č. 25691/04, ods. 36, ESĽP 2007-III.

³³ ESĽP, Barraco proti Francúzsku, č. 31684/05, ods. 43 a 48, 5. marca 2009

³⁴ Pozri revidované spoločné usmernenia, už citované, bod 4. 139 a 143

³⁵ Ordninglagen 2:4

(oznamovacia povinnosť), čl. 9, 10 a 11 organického zákona č. 9/1983, za ktoré nesú zodpovednosť organizátori alebo propagátori“.³⁶ Ak sa v blízkosti „infraštruktúry poskytujúcej základné služby spoločnosti“ uskutočnila neoznámená alebo zakázaná demonštrácia a predstavovala nebezpečenstvo pre život a fyzickú integritu osôb, takéto konanie „organizátorov a propagátorov“ je považované za závažný priestupok, za ktorý možno uložiť pokutu vo výške 30 000 až 600 000 eur.

59. Článok 30 zákona č. 4/2015 definuje organizátorov ako osoby, ktoré podali oznámenie, alebo iné osoby, ktoré „skutočne vedú, riadia alebo vykonávajú podobné činnosti alebo ktoré kvôli publikáciám a vyhláseniam zvolávajúcih stretnutie, ústnym a písomným vyhláseniam, ktoré sa o nich šíria, sloganom, vlajkám alebo iným vystaveným znakom, alebo z dôvodu iných skutočností, možno odôvodnene považovať za ich vodcov“.

60. Benátska komisia už v minulosti varovala pred neprimeranou záťažou uloženou organizátorom hromadných podujatí. Ako sa zdôrazňuje v revidovaných spoločných usmerneniach k slobode zhromažďovania, štát má naďalej pozitívny záväzok zaistiť primerane zabezpečené policajné mechanizmy potrebné pre zachovanie verejného poriadku a bezpečnosti.³⁷ Preto by povinnosť organizátorov prijať opatrenia potrebné pre náležitý priebeh demonštrácií (pozri čl. 4 zákona č. 9/1983) nemali byť vykladané príliš široko. Primárnou povinnosťou organizátorov je ostro odradiť od každého výtržníctva a informovať policajné sily o každom incidente, ktorý môže ovplyvniť bezpečnosť verejnosti a pod. Táto povinnosť však nemôže byť vykladaná tak, že požaduje od organizátorov, aby prevzali celú zodpovednosť polície za takéto podujatia.

61. Ústavný súd vo svojom rozsudku z 19. novembra 2020 vysvetlil, že v oblasti správneho práva nemožno trest ukladať „len na základe výsledku a bez ohľadu na aktívne správanie“ údajného páchatel'a. Ďalej opakuje, že trest možno organizátorovi uložiť len za „úmyselné protiprávne konanie alebo zavinenie“. Možno logicky vyvodiť, že ak je demonštrácia spontánna, aj oznámenie 24 hodín pred jej uskutočnením je nemožné. Organizátori alebo propagátori takýchto podujatí by nemali byť trestaní za nedodržanie zákonnej požiadavky z dôvodu nedostatku zavinenia. Z odôvodnenia ústavného súdu takisto vyplýva, že organizátori nemôžu byť zodpovední za odklon od formátu demonštrácie uvedenej v oznámení, ktorý nemožno rozumne predvídať alebo mu predísť prostriedkami, ktoré majú organizátori k dispozícii. Benátska komisia je preto názoru, že ak sa zákon č. 4/2015 vykladá v zmysle detailných usmernení poskytnutých ústavným súdom v rozsudku z 19. novembra 2020, jeho ustanovenia sú prijateľné.

62. Z tejto interpretácie Zákona vyplýva, že polícia vie a rozumie komplexnej právnej teórii rozvinutej v rozsudku ústavného súdu. Bolo by oveľa ľahšie, ak by samotný Zákon obsahoval potrebnú kvalifikáciu, čím by sa vylúčilo riziko príliš formálneho uplatňovania čl. 37 ods. 1

³⁶ V roku 2018 sa toto ustanovenie uplatnilo 138-krát a výsledkom boli pokuty vo výške 38 750 Eur; priemerná výška pokuty teda bola 280 Eur. Pozri

https://cadenaser.com/ser/2020/01/27/tribunales/1580115359_144382.html

³⁷ Citované vyššie, ods. 156

(t. j. trest za samotné nesplnenie oznamovacej spoločnosti alebo odklon od požiadaviek oznámenia) a bez zohľadnenia situácií, keď je splnenie tejto povinnosti nemožné.³⁸

63. Benátska komisia už v minulosti zdôraznila, že nedostatok jednoznačnosti vo vzťahu k zodpovednosti organizátorov za deviantné konanie niektorých demonštrujúcich môže mať nepriaznivý vplyv na slobodu zhromažďovania v krajine. Skúsenosti ukazujú, že nemožno nikdy vylúčiť, aby sa demonštrujúci odhodlaní použiť násilie zamiešali medzi tých, ktorí demonštrujú pokojne. V dôležitom rozhodnutí Švajčiarsky federálny súd výslovne potvrdil „*nepriaznivý účinok*“ na výkon práva na zhromažďovanie a slobodu slova, ak je cena, ktorá sa musí zaplatiť za kontrolu demonštrácií, nekritická, pretože odrádza tých, ktorí majú právo na výkon základných práv.³⁹ Švajčiarsky federálny súd konštatoval, že organizátori môžu byť zodpovední vtedy, ak ich konanie bolo „*úplne nepochopiteľné*“. Z pohľadu proporcionality možno maximálnu pokutu CHF 30 000 uložiť len vo výnimočných prípadoch – súd spomenul masívne zhromaždenie s rozsiahlym násilníctvom; ak bolo zapojených viacero organizátorov, sú zodpovední len pomerne. Federálny súd nakoniec považoval toto ustanovenie kvôli jeho nekritickému charakteru za odporujúce zásadám rovnosti a proporcionality a zrušil ho. Benátska komisia a ODIHR v revidovaných spoločných usmerneniach formulovali svoj spoločný prístup takto: „*zodpovednosť bude existovať len vtedy, ak organizátori a dozerajúce osoby osobne a úmyselne nabádali, spôsobili alebo sa podieľali na skutočných škodách alebo narušení poriadku.*“⁴⁰

64. Benátska komisia v skratke odporúča v zákone č. 4/2015 ustanoviť, že organizátori a propagátori demonštrácie nemôžu byť zodpovední za neplnenie oznamovacej povinnosti alebo nedodržanie formátu demonštrácie určeného v oznámení, ak bolo stretnutie spontánne alebo odklon od pôvodne plánovaného formátu demonštrácie nemohli predvídať, alebo mu zabrániť prostriedkami, ktoré sú im dostupné.

65. Španielske orgány vo svojich písomných stanoviskách tvrdili, že čl. 21 španielskej ústavy (ktorý hovorí o práve na pokojné zhromaždenie) „*bez výnimky*“ vyžaduje, aby bol v prípade demonštrácie na mieste verejnej dopravy príslušný orgán vopred informovaný. Trvajú na tom, že povolenie spontánnych demonštrácií v zákone by „*zjavne odporovalo čl. 21 ústavy*“. Podľa ich slov by sa vláda mala namiesto toho, aby vyslovene povolila v zákone spontánne demonštrácie, „*zdržať*“ ukladania pokút organizátorom za uskutočnenie demonštrácie, ak je jej účelom „*poskytnúť okamžitú a pokojnú reakciu na nedávnu udalosť*“. Pre Benátsku komisiu sa taký výklad čl. 21 španielskej ústavy, ktorý je v súlade s EDLP, nejaví nemožný. Usmernenie poskytnuté orgánom v rozsudku ústavného súdu z roku 2020 sa zdá byť v súlade s judikatúrou ESĽP v tejto oblasti. Ak by však povolenie spontánnych demonštrácií bolo v rozpore s ústavou, zákonodarca by mohol prijať cestu navrhovanú vo vyjadrení vlády.

³⁸Pozri prípad ESĽP vo veci Laguna Guzman proti Španielsku, č. 41462/17 zo 6. októbra 2020 o násilnom rozptýlení spontánneho protestu po oficiálnej demonštrácii. V tomto prípade ESĽP rozhodol, že došlo k porušeniu čl. 11; osobitne poznamenal, že spontánny protest bol pokojný až do jeho rozptýlenia, a domnieval sa, že orgány neposkytli relevantné a dostatočné dôvody odôvodňujúce rozptýlenie protestu.

³⁹ BGE 143/147, z roku 2017

⁴⁰ Citované vyššie, ods. 37

Podľa názoru Benátskej komisie môže zákon upresniť, že organizátori môžu byť výnimočne oslobodení od všeobecnej oznamovacej povinnosti a vymenovať podmienky, za ktorých to je možné. Takáto formulácia by dôraz kládla na iné: spontánne demonštrácie ostávajú povolenou výnimkou zo všeobecnej oznamovacej povinnosti. Podľa názoru Benátskej komisie by každopádne mala byť „zásada tolerancie“ vyjadrená v samotnom zákone a nemala by vyplývať len z praxe správnych a súdnych orgánov. Zákon by mal vyjasniť aj to, že „zásada tolerancie“ sa vzťahuje nielen na *ex post* správnu zodpovednosť organizátorov, ale aj na konanie polície počas takého spontánneho podujatia. Polícia by nemala rozpustiť zhromaždenie len z dôvodu, že nebola upovedomená, a mala by tolerovať malé narušenia normálneho života v meste, ktoré môže spôsobiť – toto jednoznačne vyplýva z judikatúry ESĽP citovanej v rozsudku ústavného súdu.

66. Benátska komisia tiež odporúča preskúmať formuláciu použitú v čl. 35 ods. 1 zákona č. 4/2015, ktorý hovorí, že ak neoznámená demonštrácia prebieha neďaleko „infraštruktúry a zariadení poskytujúcich základné služby spoločnosti“ a predstavuje nebezpečenstvo pre život a fyzickú integritu osôb, priestupok spadá do kategórie závažných priestupkov, za ktoré možno uložiť pokutu až do výšky 600 000 eur.

67. Benátska komisia nespochybňuje, že vytváranie nebezpečenstva pre život a fyzickú integritu je závažným protiprávnym konaním a môže v zásade odôvodňovať vážnejšie sankcie (v porovnaní napríklad s tými narušeniami, ktoré sotva narušia bežný mestský život alebo hospodárske aktivity).⁴¹ Druhú podmienku – konkrétne blízkosť takýchto neoznámených demonštrácií k „infraštruktúre a zariadeniam poskytujúcim základné služby spoločnosti“ – je však možné vykladať veľmi široko. Každé miesto v meste môže byť teoreticky blízko k nejakému druhu infraštruktúry. Je dodávka vody základnou službou a čo ak sa neoznámená demonštrácia uskutoční neďaleko vodovodného potrubia? Rozsudok ústavného súdu z 28. januára 2021 podrobne komentoval pojem „blízkosť“ a nevyhlásil toto ustanovenie za nejasné: ústavný súd zdôraznil, že „sa tým poskytuje vymáhateľovi určitá miera voľnej úvahy na prispôbenie zákonnej definície konkrétnym a meniacim sa okolnostiam v realite“. Benátska komisia súhlasí, že kvôli „meniacim sa okolnostiam v realite“ môže byť ťažké určiť vyčerpávajúci zoznam takýchto „infraštruktúr a zariadení“. Stále však môže byť užitočné zúžiť formuláciu použitú v Zákone⁴² alebo aspoň uviesť príklady, ktoré by usmernili políciu, sudcov a všeobecnú verejnosť, ktoré druhy zariadení má zákonodarca na mysli. Ak je však výška sankcie oprávnená čisto na základe nebezpečenstva pre život a zdravie, tak je odkaz na „infraštruktúru a zariadenia“ nadbytočný.

D. Výška sankcií a účinné preskúmanie súdu

68. Zákon č. 4/2015 upravuje tri typy správneho priestupku: malý, závažný a veľmi závažný. Pokuta za malé priestupky je v rozsahu 100 až 600 eur, za závažné v rozsahu 600 až 30 000

⁴¹ O proporcionalite sankcií v tomto konkrétnom prípade pozri nasledujúcu časť nižšie.

⁴² Pozri podobnú analýzu zákazu konanie náboženských zhromaždení v blízkosti vzdelávacích inštitúcií, CDL-AD(2018)002, [Arménsko - spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o slobode svedomia a o náboženských organizáciách](#), ods. 48

eur a za veľmi závažné od 30 000 do 600 000 eur. Za porušenia, ktoré prekračujú „veľmi závažné“ priestupky, ustanovuje sankciu Trestný zákon.

69. Benátska komisia opakuje, že priestupky ako nesplnenie oznamovacej povinnosti o zhromaždení alebo odklon od obmedzení smeru, času a miesta stanovených pre zhromaždenie by nemali byť trestané odňatím slobody alebo tvrdými pokutami.⁴³ „Tvrdosť“ pokút nemožno posudzovať abstraktne. V Španielsku je minimálna mesačná mzda 850 eur.⁴⁴ Niektoré demonštrácie, no najmä protesty proti úsporným opatreniam za posledných desať rokov, ktoré spustili prijatie zákona, často lákajú ľudí s nižším ako priemerným príjmom. Je pozitívne, že čl. 33 Zákona spomína ekonomickú situáciu páchatel'a priestupku ako faktor, ktorý sa musí zohľadniť pri určení výšky sankcie, zastáva sa však názor, že toto ovplyvňuje len stanovenie výšky pokuty v limitoch upravených pre každú kategóriu. Vzhľadom na uvedené sa výšky pokút stanovených v Zákone javia ako relatívne vysoké.

70. Ústavný súd sa dotkol otázky proporcionality sankcií vo svojom rozhodnutí z 28. januára 2021. Ústavný súd konkrétne uviedol, odkazujúc na svoju staršiu judikatúru, že nie je jeho úlohou rozhodnúť o proporcionality sankcií *in abstracto* a že táto otázka by mala byť zodpovedaná sudcom všeobecného súdu na základe okolností každého konkrétneho prípadu alebo prípadne ústavným súdom samotným v rámci konania o sťažnostiach. Ide o veľmi prudérny prístup, ktorý rešpektuje politické rozhodnutia zákonodarcu. Tento prístup však riskuje, že sa prehliadne nepriaznivý vplyv, ktorý majú takéto vysoké pokuty vo všeobecnosti na slobodu zhromažďovania. Hoci sa v praxi najvyššie pokuty nikdy neukladajú⁴⁵, samotná ich existencia v Zákone môže odradiť ľudí od zapojenia sa do pokojných protestných akcií. Nepriaznivý účinok ešte umocňuje vágny a otvorený charakter niektorých ustanovení definujúcich priestupky: ak hranica medzi prijateľným a odsúdeniahodným správaním nie je úplne jasná a sankcie sú príliš vysoké, občas sa radšej rozhodne pre nevyužitie základného práva z dôvodu opatrnosti. Hoci je pochopiteľné, že ústavný súd čaká, kým sa pred ním objaví vhodný prípad v rámci konania o sťažnosti, zákonodarca by mal zaujať viac proaktívny prístup a preskúmať sankcie ako také, v neposlednom rade cez prizmu „nepriaznivého účinku“, ktorý môžu mať.

71. Vysoké sankcie sú znepokojivé nielen z pohľadu čl. 11 EDĽP (sloboda zhromažďovania), ale aj preto, že sankcie za závažné a veľmi závažné porušenia upravené v čl. 39 môžu viesť tieto konania až do sféry trestného práva, t. j. uplatnili by sa čl. 6 ods. 2 EDĽP (spravodlivé konanie v trestných veciach) a čl. 7 (v ktorom je okrem iného obsiahnutá zásada *nulla crimen/nuella poena sine lege*).⁴⁶ Toto zase vyvoláva veľa zložitých otázok, ktorým sa musí zákonodarca venovať.

⁴³ Revidované spoločné usmernenia, uvedené vyššie, bod 36.

⁴⁴ Pozrite si [priemerný plat v Španielsku 2021 - Kompletný sprievodca](https://www.payexplorer.com) (payexplorer.com)

⁴⁵ Podľa španielskych účastníkov diskusií pokuta vo výške 600 000 EUR ešte nikdy nebola v praxi uložená

⁴⁶ Odôvodnenie rozsudku Veľkej komory vo veci Sergey Zolotukhin proti Rusku [GC], č. 14939/03, bod 55, 2009, naznačuje, že povaha trestného činu výtržníctva ho približuje oblasti trestného práva. Aj keď v tomto prípade, na rozdiel od Sergeja Zolotukhina, zákon ustanovuje iba peňažné pokuty a nijaké pozbavenie slobody, výška týchto pokút je mimoriadne vysoká, takže môže pravdepodobne vzniknúť otázka kvalifikácie týchto

72. Prvou otázkou je kvalita zákonných noriem definujúcich priestupky. Benátska komisia opakuje, že jasnosť a predvídateľnosť noriem je osobitne dôležitá v trestných právnych predpisoch. Problémy spojené s čl. 37 ods. 4 (nedostatok rešpektu) už boli spomenuté (pozri ods. 21). Ďalším problematickým ustanovením je čl. 36 ods. 6 zákona č. 4/2015, ktorý definuje „neuposlušnutie štátneho orgánu alebo jeho zástupcov pri výkone ich povinností“ ako závažný priestupok.⁴⁷ Ako bolo vysvetlené spravodajcom, toto ustanovenie pokrýva nielen neuposlušnutie zákonných príkazov policajta *v rámci rozsahu zákona č. 4/2015*, ale *akékoľvek* neuposlušnutie *akéhokoľvek* príkazu alebo pokynu. Toto ustanovenie bolo preto masívne využívané v roku 2020 počas pandémie a v núdzovom stave na ukládanie pokút za porušenie izolácie a podobných obmedzení. Článok 36 ods. 6 sa javí ako všeobecné ustanovenie, ktoré umožňuje polícii ukladať pokuty (až do výšky 30 000 eur) v podstate na základe akéhokoľvek protiprávneho konania.

73. Benátska komisia si je vedomá ťažkostí, ktoré zažilo Španielsko a ktoré stále zažíva v dôsledku pandémie. Je pochopiteľné, že orgány potrebovali rýchlo nejaké právne nástroje na zastavenie šírenia vírusu, a preto použili nástroj, ktorý mali poruke. Takýto priebeh udalostí bol pochopiteľný v začiatkoch pandémie. Použitie čl. 36 ods. 6 týmto spôsobom však predstavuje značný odklon od pôvodného výkladu tohto ustanovenia, ktorý, ako to chápe Benátska komisia, si vyžadoval neuposlušnutie konkrétneho pokynu policajta konajúceho v rámci zákona. Hoci tento nový výklad môže byť v súlade so znením ustanovenia, vykresľuje nebezpečenstvo príliš flexibilne formulovanej zákonnej normy tohto druhu. Miesto toho, aby musela vláda ísť za parlamentom a požiadať o osobitné právomoci na riešenie núdzového stavu, ktoré môže parlament poskytnúť na základe ustanovení s obmedzeným časom platnosti a iných záruk, vláda môže využívať existujúce právomoci prostredníctvom opätovného výkladu. Medzi španielskymi orgánmi môže existovať značná miera dohody o potrebe právomocí v oblasti verejného poriadku na kontrolu lockdownu, stále však existuje priestor na legitímne nezhody o tom, aký druh právomocí, ako dlho a aké zábezpeky by sa mali uplatniť.⁴⁸ Takýto prístup navyše otvára cestu na trestanie ľudí za porušenie aj najrozsiahljších budúcich nariadení vlády.

74. Druhá otázka sa týka uplatniteľnosti procesných záruk poskytnutých čl. 6 EDLP na správne konania podľa zákona č. 4/2015. Článok 6 garantuje rovnosť zbraní a rešpektovanie prezumpcie nevinoty, ako aj ďalšie špecifické záruky v ods. 3, napríklad právo na advokáta. Viaceré charakteristiky posudzovaného správneho konania nespĺňajú tieto štandardy.

75. Konkrétne čl. 52 ustanovuje (vyvrátiteľnú) domnienku pravdivosti policajných správ pripravených v rámci správneho konania vzťahujúcich sa k priestupkom popísaným

sankcií ako „trestnoprávnych“. Skutočnosť, že niektoré z priestupkov opísaných v tomto zákone boli predtým vo vnútroštátnom práve kvalifikované ako „trestné činy“, podporuje tento záver.

⁴⁷ Toto ustanovenie je oveľa väčšie ako podobný priestupok (kvalifikovaný v tom čase ako menej závažný) opísaný v zákone č. 1/1992 – čl. 26 písm. h): „*Neuposlušnutie príkazov štátneho orgánu alebo jeho zástupcov vydaných priamo na základe ustanovení tohto zákona, [...]*“.

⁴⁸ O núdzových opatreniach a úlohe parlamentu pri ich kontrole pozri dokument CDL-AD(2020)014, [Správa - Dodržiavanie demokracie, ľudských práv a právneho štátu počas núdzového stavu: úvahy](#), najmä ods. 62 a nasl.

v Zákone. Nie je nezvyčajné, aby sudca veril výpovediam policajtov a nasledoval tak „prezumpciu pravdivosti“ v praxi – tak je to v mnohých právnych poriadkoch. Ale aby mali policajné správy osobitnú dôkaznú silu, to je z hľadiska právneho štátu otázný prístup.⁴⁹ Účinok je ten, že sa dôkazné bremeno presúva na občanov, a to skôr vo veci samej ako v právnych predpisoch, a štandardne môže dôjsť k uloženiu vysokej pokuty. To všetko je ešte spornejšie vzhľadom na to, že sa zdá, že v týchto konaniach neexistuje právo na právnu pomoc (pozri nižšie).

76. Niekoľko ďalších prvkov stavia odporcu do oslabeného postavenia. Sankcie uložené podľa zákona č. 4/2015 sú priamo vymáhateľné po prijatí správneho rozhodnutia (pozri čl.53 ods. 1).⁵⁰ Podľa čl. 54 sa môže odporca vyhnúť zaplateniu pokuty v plnej výške a zaplatiť len polovicu za podmienky, že akceptuje skutočnosti popísané v policajnej správe a vzdá sa práva na podanie opravného prostriedku. Toto pravidlo sa nevzťahuje na pokuty za veľmi závažné priestupky, ale stále môže postaviť údajného páchatel'a pred ťažké rozhodnutie: buď zaplatí 15 000 eur „na mieste“, alebo sa odvolá a podstúpi riziko, že zaplatí 30 000 eur (a trovy).

77. Vláda trvá na tom, že možnosť zníženia pokuty existuje aj v iných prípadoch (napríklad porušenie pravidiel cestnej premávky) a nezasahuje do práva na prístup k súdnemu preskúmaniu. Tento nástroj (prepadnutie práva na opravný prostriedok za zníženie trestu) je skutočne známy v mnohých právnych poriadkoch a nie je *a priori* nežiaduci, ale nesie so sebou rovnaké problémy ako v prípade inštitútu dohody o vine a treste, hoci na menej závažnej úrovni. V každom prípade je to iba jeden faktor, ktorý robí v praxi súdne preskúmanie menej atraktívnym. Problémom v kontexte Španielska je ten, že takéto ťažké rozhodnutie (podobné dohode o vine a treste) má byť odporcom urobené veľmi rýchlo – do 15 dní od prijatia rozhodnutia o uložení pokuty (pozri čl. 53 od. 1) a s tým, že policajná správa bude mať osobitný dôkazový status. Páchatel' bude musieť takéto rozhodnutie urobiť často sám, keďže v týchto prípadoch španielske právne predpisy nestanovujú práva na advokáta plateného štátom. Nakoniec, ako bolo vysvetlené spravodajcom, aby mohol odporca proti pokute podať opravný prostriedok na súde, musí byť zastúpený advokátom a zaplatiť mu za tieto služby, ako aj za služby *procuradora* (iný druh právneho zástupcu podľa španielskeho práva). To môže účinne odradiť predpokladaného páchatel'a od domáhania sa súdneho preskúmania rozhodnutia o uložení pokuty.

78. Tieto faktory stavajú predpokladaného páchatel'a do čistej procesne nevýhodnej pozície naproti správne orgánu. To vyvoláva vážnu otázku o súlade správneho konania so zárukami spravodlivého konania podľa čl. 6 EDLP. Benátska komisia naliehavo žiada španielskeho zákonodarcu, aby sa pozrel na správne konania z pohľadu trestného práva

⁴⁹ Ako správne zdôraznili španielske orgány, určité typy domniek nie sú samy osebe v rozpore so zásadou prezumpcie neviny: pozri ESLEP, Salabiaku proti Francúzsku, rozsudok zo 7. októbra 1988, séria A, č. 141-A, s. 15-16, ods. 28.

⁵⁰ Vláda vysvetlila, že podľa čl. 90 ods. 3 zákona č. 39/2015 z 1. októbra 2015 o správnom konaní orgánov verejnej správy môže vymáhateľnú pokutu predbežne pozastaviť správny orgán na žiadosť zainteresovanej strany, ak sa chystá podať odvolanie proti rozhodnutiu správneho súdu.

a zaistil tak, aby predpokladaný páchatel mal aspoň minimálne záruky vyžadované podľa čl. 6 EDLP.

79. Zástupcovia občianskej spoločnosti sa domnievali, že v praxi nastal problém s prístupom k súdnemu preskúmaniu, najmä pre chudobných ľudí. Španielske orgány nesúhlasili, tvrdiac vo svojom písomnom vyjadrení, že „značný“ počet správnych pokút bol zrušený správnymi spôsobmi, že existuje možnosť podania žaloby v civilnom konaní a že rozhodnutia správnych súdov vyhlasujúce neplatnosť uložených sankcií „*nie sú časté*“. Z dôvodu absencie presných informácií alebo analýz štatistických údajov používania týchto pokút, ako aj v rámci procesných prekážok uvedených vyššie (ods. 74-77) pretrvávajú pochybnosti o účinnosti súdneho preskúmania správnych pokút.

80. Toto odporúčanie nemá rovnakú silu vo vzťahu k nižším pokutám ustanovených zákonom č. 4/2015, ktoré nemožno kvalifikovať ako „trestné“ a pre ktoré možno stanoviť „ľahší“ postup.

E. Odmietnutie na hraniciach v Ceute a Melille

81. Zákon č. 4/2015 zavádza do organického zákona č. 4/2020 z 11. januára 2020 dodatkové ustanovenie 10, ktoré upravuje práva a slobody cudzincov v Španielsku a ich oficiálnu integráciu. Toto ustanovenie povoľuje zabrániť prechodu cudzincov snažiacich sa o nezákonné prekročenie oplotených hraníc v španielskych autonómnych mestách Ceuta a Melilla. Zabránenie sa má vykonať „*v súlade s medzinárodnými dohovormi o ochrane ľudských práv, ktorých je Španielsko stranou*“. Dodatkové ustanovenie 10 nariaďuje, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podávali na miestach na to určených na hraničných priechodoch a aby sa s nimi nakladalo v súlade s nariadeniami o medzinárodnej ochrane.

82. Podľa niektorých zástupcov občianskej spoločnosti⁵¹ dodatkové ustanovenie 10 právne upravilo postup odmietania na hraniciach, ktorý je už mnoho rokov bežným javom. Neexistujú údaje o hromadných vyhosteniach, keďže pre španielske orgány sa tieto „odmietnutia“ robia mimo španielskeho územia, a nie je na to potrebný žiaden správny postup. Vzhľadom na spôsob, akým sú tieto odmietnutia vykonávané, nie je možné žiadne individualizované zaobchádzanie s potenciálnymi žiadateľmi o azyl.

83. Rozsudok ústavného súdu z 19. novembra 2020 potvrdil ústavnosť dodatkového ustanovenia 10, ale s určitými výhradami. Odôvodnenie ústavného súdu možno zhrnúť takto. Cudzinci, a to ani tí, ktorí sa na území Španielska nachádzajú nelegálne, ne strácajú svoje základné práva. Právo na azyl nie je základné právo, ale je uznané podľa španielskeho práva. Práva cudzincov v tejto oblasti upravuje organický zákon č. 4/2020 z 11. júna 2020 (o právach a slobodách cudzincov s Španielsku a ich spoločenskej integrácii) a sú rozvinuté v kráľovskom dekréte č. 557/2011 z 20. apríla 2011. Tieto ustanovenia upravujú viaceré situácie, v ktorých je možné nelegálneho cudzinca vrátiť do jeho krajiny pôvodu, a uvádza najmä situáciu, v ktorej sa nachádzajú cudzinci zadržívaní na hraniciach alebo v ich

⁵¹ Informácie priniesol Novact, Medzinárodný inštitút pre nenásilné konanie

blízkosti. Cudzinci majú právo na právnu ochranu, právo na kontradiktórne konanie o ich prípade, požívajú bezplatnú právnu pomoc a tlmočenie, môžu robiť podania a podávať opravné prostriedky. Odmietnutím cudzincov na hraniciach nad nimi vykonávajú španielske orgány svoju právomoc, takže sa na nich vzťahujú všetky právne predpisy o cudzincoch. Odmietnutie na hraniciach je skutočne donucovacím opatrením, ktoré sa neriadi správnym poriadkom, ale cudzinci sa môžu odvolať proti takýmto úkonom na súde. Navyše, pri postupe „odmietnutia na hraniciach“ policajné zložky musia vždy rešpektovať dôstojnosť cudzincov a rešpektovať medzinárodné záväzky Španielska. To zahŕňa „venovanie osobitne pozornosti určitým zraniteľným kategóriám osôb“ (maloletý bez sprievodu, deti, tehotné ženy, starí ľudia a ľudia so zdravotným postihnutím, atď.).

84. Ústavný súd ďalej skúmal rozsudok veľkej komory ESĽP vo veci *N.D a N.T. proti Španielsku*.⁵² Európsky súd pre ľudské práva bol v tomto prípade konfrontovaný s pokusom cudzincov preniknúť na španielske územie v Ceute a Melille zneužitím ich početnej prevahy a použitím sily. Zdá sa, že dodatkové ustanovenie 10 sa vzťahuje na masové prekročenia, ale uplatňuje sa aj na tých cudzincov, ktorí sa snažia prekročiť hranice v Ceute a Melille individuálne. Novozavedený právny režim v žiadnom prípade nie je v rozpore so stanoviskom ESĽP. Rozsudok ESĽP vo veci *N.D a N.T.* uznal, že odmietnutie na hraniciach patrili do právomoci Španielska. Zaviedol však test obojstrannosti (*two-prong test*), ktorý umožnil veľkej komore dospieť k záveru, že táto prax hromadných odmietnutí bez individuálnych rozhodnutí nebola v rozpore s čl. 4 protokolu č. 4 k EDĽP (zákaz hromadného vyhostenia cudzincov): takéto hromadné vyhostenia boli legitímne, pretože ich vyvolalo zavinené správanie cudzincov snažiacich sa o prekročenie hranice (zneužitím ich značného počtu a použitím sily), ale za predpokladu, že mali skutočný a účinný prístup k legálnym prostriedkom vstupu.

85. Ústavný súd v závere konštatoval, že dodatočné ustanovenie 10 bolo v súlade s ústavou, pokiaľ sa „uplatňuje na jednotlivé vstupy“, že odmietnutia podliehajú úplnému dohľadu súdov a sú v súlade s medzinárodnými záväzkami.

86. Benátska komisia uznáva, že Španielsko sa nachádza v zložitej situácii. Ako každý suverénny štát má nepopierateľné právo chrániť svoje hranice pred nelegálnym vstupom. Ďalej je vzhľadom na svoju geografickú polohu viazaná záväzkom voči svojim partnerom v Európskej únii strážiť vonkajšie hranice schengenského priestoru. Španielsko musí zároveň rešpektovať svoje medzinárodné záväzky v oblasti medzinárodnej ochrany ľudských práv a utečeneckého práva, a neporušovať najzákladnejšie práva cudzincov podľa španielskej ústavy.⁵³ Tak ústavný súd v rozsudku z 19. novembra 2020, ako aj ESĽP v prípade *N.D. a N.T.* uznali toto napätie a snažili sa nájsť vhodnú rovnováhu medzi konkurenčnými záväzkami Španielska podľa jej ústavy a medzinárodného práva.

⁵² ESĽP, *N.D. a N.T. proti Španielsku* [GC], č. 8675/15 a 8697/15, 13. februára 2020

⁵³ Zásada nenavrátania vyplýva z čl. 3 Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu a z čl. 3 Dohovoru o právnom postavení utečencov, ako aj z čl. 4 protokolu č. 4 (zákaz hromadného vyhostenia cudzincov). V tejto súvislosti je tiež relevantný článok 3 EDĽP, ktorý zakazuje neľudské a ponižujúce zaobchádzanie a mučenie.

87. Odôvodnenie ústavného súdu a EŠLP ide v podstate rovnakým smerom, a to aj v prípade, že dosah záverov EŠLP v prípade *N.D. a N.T.* bol užší (týkal sa len hromadných odmietnutí). Oba rozsudky sú „podmienečné“, t. j. založené na predpoklade, že existujú ďalšie základné záruky (účinné individuálne preskúmanie žiadostí o azyl v osobitne pridelených „vstupných miestach“, súdne preskúmanie zamietnutí, osobitná pozornosť venovaná cudzincom v zraniteľnej kategórii, atď.). Tieto predpoklady môžu byť príliš optimistické a môžu sa javiť ako nesprávne za okolností jednotlivých prípadov.

88. Benátska komisia nemá mandát na analýzu celého súboru španielskych právnych predpisov o utečencoch, o postupe vybavovania žiadostí o azyl a súdneho preskúmania odmietnutí. A čo viac, nemôže skúmať *de facto* situáciu migrantov v Maroku alebo individuálne pomery migrantov, ktorí sa rozhodli nelegálne preniknúť na španielske územie namiesto použitia oficiálnych „vstupných miest“. Ústavný súd bol v rovnakej situácii, čo vysvetľuje prístup, ktorý zaujal.

89. Španielsky zákonodarca je však v inej situácii: môže sa na tento problém pozrieť z vtáčej perspektívy a overiť, či systém vybavovania žiadostí o azyl funguje efektívne a zaručuje právo na individualizované zaobchádzanie.

90. Pokiaľ ide o dodatkové ustanovenie 10, je možné ho ďalej rozvíjať s cieľom implementovať niektoré z odporúčaní poskytnutých ústavným súdom. Najdôležitejšie je, že zákon by mal určiť, že odmietnutie na hranici nie je *povinnosťou*, ale *možnosťou*, a že policajti zadržiavajúci migrantov na hraniciach môžu postupovať odlišným spôsobom, ak v rámci okolností vidia, že títo konkrétni cudzinci môžu mať pádne dôvody na nepoužitie bežných hraničných priechodov pre žiadateľov o azyl. Na podzákonnej úrovni môžu byť vypracované určité pokyny týkajúce sa situácií, v ktorých je potrebné prijať takého rozhodnutie (najmä pokiaľ ide o zraniteľné kategórie potenciálnych žiadateľov o azyl, okrem iných relevantných kritérií). Zákonodarca môže ďalej preskúmať právne predpisy o fungovaní oficiálnych vstupných miest a súdnom preskúmaní odmietnutí udeliť azyl s cieľom zabezpečiť, aby predstavovali životaschopnú alternatívu k nelegálnemu prekročeniu hraníc a ponúkli primeranú šancu na individuálne zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl.

4. Záver

91. Benátska komisia pripravila stanovisko k organickému zákonu o bezpečnosti občanov (zákon č. 4/2015) na základe žiadosti Monitorovacieho výboru Parlamentného zasadnutia Rady Európy.

92. Zákon č. 4/2015 pokrýva široký rozsah otázok. Benátska komisia nemôže posúdiť každú z nich, a preto sa sústredila na ustanovenia, ktoré pritiahli pozornosť vnútri štátu: právna úprava o osobnej prehliadke na verejných miestach, kontrola spontánnych demonštrácií a zodpovednosť organizátorov, závažné správne pokuty stanovené Zákonom a odmietnutie cudzincov na španielskych hraniciach v mestách Ceuta a Melilla.

93. Väčšina týchto otázok bola riešená v dvoch rozsudkoch Ústavného súdu Španielska z 19. novembra 2020 a 28. januára 2021. Ústavný súd až na jednu výnimku upustil

od neplatnosti sporných ustanovení, ale poskytol pre nich výklad v súlade s ústavou. Benátska komisia sa vo svojej analýze opiera o zistenia ústavného súdu. Komisia však zastáva názor, že ak právna norma vedie v praxi k zneužitiu, mala by sa zmeniť, obmedziť alebo doplniť ďalšími normami, aj keď je teoreticky ústavne prijateľná. Španielsky parlament v súčasnosti posudzuje návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 4/2015. Benátska komisia nabáda zákonodarcu, aby uskutočnil hĺbkové posúdenie praktického fungovania Zákona a jeho vplyv na ľudské práva a slobody. Vzhľadom na „represívny potenciál“ tohto zákona by sa takáto kontrola mala vykonávať pravidelne.

94. Zákon č. 4/2015 obsahuje viacero otvorených ustanovení, ktoré zverujú polícii široké právomoci, ale neuvádzajú, v ktorých situáciách sa tieto právomoci môžu použiť, ani aké opatrenia môže polícia prijať. Niektoré priestupky sú v Zákone formulované príliš širokým spôsobom. Benátska komisia uznáva, že je neobvyklé, aby právne predpisy stanovili všeobecnú právomoc polície prijímať nevyhnutné opatrenia na udržanie poriadku na verejných miestach, ale pripomína, že jasnosť a predvídateľnosť právnych predpisov zaisťuje rovnaké a nediskriminujúce zaobchádzanie a právnu istotu (chápané ako predvídateľnosť činnosti štátu). To je obzvlášť dôležité v oblasti trestného práva. Kvôli povahe priestupkov a závažnosti pokút stanovených zákonom č. 4/2015 môžu preukázateľne spadať do rozsahu trestného práva. Benátska komisia preto odporúča, aby boli takéto „kvázi“ trestné činy a/alebo donucovacie právomoci polície v zákone upravené presnejšie.

95. Benátska komisia tiež odporúča prijať detailnú právnu úpravu na podzákonnej úrovni, ktorá by odrážala súčasnú ústavnú judikatúru a slúžila ako usmernenie pre políciu pri ich každodennej práci. Je tiež dôležité posilniť „mechanizmus na prešetrenie“ v rámci polície, čo by pomohlo identifikovať vzory na využívanie policajných právomocí, odhaľovať zneužívanie (ako sú svojvoľné kontroly identity, diskriminačné profilovanie a pod.), uľahčovať následné interné alebo externé inšpekcie policajných síl a v konečnom dôsledku umožniť parlamentu analyzovať prax používania donucovacích právomocí a novelizovať podľa toho legislatívu. Môže byť tiež potrebné posilniť existujúce mechanizmy súdneho preskúmania policajných opatrení, zefektívniť ich a sprístupniť.

96. Benátska komisia vzala na vedomie podrobné vysvetlenia španielskej vlády, ktorá tvrdila, že takéto interné pokyny a mechanizmus prešetrenia sú už zavedené. Ak je to tak, je to pozitívne, ale Benátska komisia aj napriek tomu nabáda španielske orgány, aby prehodnotili tieto pokyny/mechanizmy s ohľadom na už popísané parametre (pozri najmä ods. 36–37).

97. Benátska komisia urobila nasledujúce osobitné odporúčania týkajúce sa zákona č. 4/2015:

- pokiaľ ide o čl. 18 a 20 (osobné prehliadky a vonkajšie osobné prehliadky na verejných miestach), Zákon by ich mal spojiť s účelom zistenia a prevencie priestupkov určitej závažnosti a stanoviť pravidlo, že majú byť vykonané na základe individualizovaného podozrenia. Pokiaľ ide o nekritické/náhodné prehliadky, ich použitie by malo byť obmedzené a doplnené procesnými zárukami vrátane vhodného mechanizmu prešetrenia;

- zákon č. 4/2015 by mal špecifikovať, že orgány by mali tolerovať demonštrácie – aj tie, kde nebola splnená informačná povinnosť, alebo ktoré sa odklonia od podmienok uvedených v oznámení – ak nepredstavujú zistiteľné riziko „podstatného porušenia“. Organický zákon č. 9/1983 (o práve na zhromažďovanie) by mal byť tiež novelizovaný. Španielsky zákonodarca má diskrečnú právomoc pri rozhodnutí, ako sa „princíp tolerancie“ začlení do zákona, aby bola zákonná formulácia v súlade s čl. 21 ústavy;
- zákon č. 4/2015 by mal špecifikovať, že organizátori a propagátori demonštrácií nemôžu byť zodpovední za neoznámenie úradom alebo odklonenie od formátu demonštrácie uvedenej v oznámení, ak bolo zhromaždenie spontánne alebo odklon nebolo možné rozumne predvídať, alebo mu zabrániť prostriedkami dostupnými pre propagátorov a organizátorov;
- výška trestov stanovená zákonom č. 4/2015 – najmä tie za závažné a veľmi závažné priestupky (až do výšky 600 000 eur) – sa v kontexte Španielska javí ako pomerne vysoká. Vzhľadom na nepresnú definíciu niektorých priestupkov (najmä čl. 36 ods. 6, ktorý upravuje „neuposlúchnutie orgánov“), môžu tieto pokuty mať nepriaznivý účinok na výkon slobody zhromažďovania. Výška pokút by mala byť preto prehodnotená;
- niektoré tresty stanovené zákonom č. 4/2015 možno charakterizovať ako „trestné“. Preto by postup, ktorým sa ukladajú, mal spĺňať niektoré základné požiadavky trestného konania stanovené v čl. 6 EDLP podľa jeho trestnej časti. Prezumpcia pravdivosti policajných správ, okamžitá vykonateľnosť vysokých pokút a nedostatok nároku na právnu pomoc oslabujú postavenie obžalovaného voči štátu. Zákonodarca by mal zabezpečiť, aby predpokladaní páchatelia mali aspoň minimálne záruky požadované v čl. 6 EDLP;
- o odmietnutí cudzincov snažiacich sa o nezákonné prekročenie španielskej hranice v autonómnych mestách Ceuta a Melilla (dodatkové ustanovenie 10 k organickému zákonu č. 4/2015) Benátska komisia uznáva, že Španielsko sa nachádza v zložitej situácii, v ktorej musí chrániť svoje hranice a zároveň musí plniť svoje záväzky podľa medzinárodného práva. Hoci dodatkové ustanovenie 10 je „podmienečne ústavné“, Komisia sa domnieva, že zákon by mal stanoviť, že príslušníci polície by nemali pokračovať v odmietaní na hraniciach, ak za daných okolností vidia, že cudzinec má závažné dôvody na to, aby nepoužil bežný postup pri hľadaní azylu.

98. Benátska komisia verí, že tieto odporúčania budú použité pri diskusii v parlamente týkajúcej sa novej novelizácie zákona č. 4/2015 a inej relevantnej právnej úpravy. Pre ďalšiu pomoc v tejto veci zostáva k dispozícii španielskym orgánom a Parlamentnému zhromaždeniu.

Z originálu: Spain - Opinion on citizen's security law CDL-AD(2021)004

Preložil: Mgr. Andrea Nagyová, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

