

JAN MUSIL

## REFORMA PŘÍPRAVNÉHO ŘÍZENÍ

### 1. DOSAVADNÍ HISTORICKÉ KONCEPCE PŘÍPRAVNÉHO ŘÍZENÍ

Budoucí reforma našeho trestního procesu se nebude moci vyhnout změně celkové koncepce přípravného řízení. Je třeba říci, že jde o úkol velmi nesnadný. V celém trestním řízení dochází k neustálému střetávání dvou významných společenských zájmů: Na jedné straně stojí zájem na účinné ochraně společnosti před trestnými činy; na druhé straně zájem na ochraně občanských práv a svobod, které mohou být ohroženy postupem represivních státních orgánů. Kolize těchto, z části protikladných zájmů, poznamenává celé trestní řízení, ale nejmarkantněji se projevuje v přípravném řízení.

Postup státních orgánů v této rané fázi řízení je znesnadněn nedostatkem relevantních informací o trestném činu. Tyto informace se teprve začínají shromažďovat, jsou neúplné, nedostatečně ověřené, snadno znehodnotitelné ať už úmyslnými zásahy pachatele nebo jiných zainteresovaných subjektů nebo přirozeně probíhajícími procesy narušujícími jejich určitost. Nebude-li tomuto ohrožení informací včas zabráněno, unikne pachatel trestní odpovědnosti. Proto je nutný velmi rychlý a účinný zásah státních orgánů (zejména policie, která je pro tuto neodkladnou reakci nejlépe personálně a technicky vybavena). A zde se vynořuje druhé nebezpečí: Aby byl zásah orgánů přípravného řízení opravdu rychlý a efektivní, nemůže být příliš podvážen formálními procedurami, sledujícími ochranu občanských práv a svobod; z toho vyplývá, že riziko excesu ze strany státních orgánů je vyšší.

V tom je významný rozdíl přípravného řízení oproti pozdějšímu soudnímu řízení, ve kterém je možné vytvořit dokonalejší procesní záruky ochrany občanských práv a svobod. V soudním řízení jsou informace o trestném činu již do značné míry fixované, nehrozí akutní nebezpečí jejich ztráty nebo poškození; tím, že informace byly v přípravném řízení předem shromážděny, vytríděny a zčásti verifikovány, může se soud při hlavním líčení opřít o úplnější a spolehlivější informační bázi.

Optimálně sladit tyto kolidující zájmy tak, aby byla zachována funkčnost přípravného řízení, je nesnadným legislativním úkolem. V historickém vývoji trestního procesu lze vysledovat několik modelů přípravného řízení.

Dnes již překonaný a v čisté podobě již nikde neexistující je středověký model **inkvizičního řízení**. Obviněný v něm figuroval pouze jako objekt řízení, veškerá oprávnění a procesní aktivita se soustředila v rukou vyšetřujícího soudce - inkvizitora. Tento model jednostranně preferoval státní zájem na účinném postihu kriminality; na ochranu občanských práv a svobod nebral téměř žádný zřetel. Inkviziční řízení si kladlo za cíl již v předsoudním stadiu objasnit vyčerpávajícím způsobem všechna relevantní fakta; zvláště ceněným výsledkem bylo dosáhnout doznání obviněného ("confesio corona probationum"). Soudní řízení bylo pouze formálním „přívězkem“ trestního procesu, jeho výsledky byly předem dalekosáhle předurčeny přípravným řízením. Pro inkviziční řízení byly dále charakteristické zásady tajnosti, písemnosti, vyloučení nebo omezení obhajoby, tuhý formalismus a zákonná teorie průvodní; nezřídka bylo doprovázeno torturou.

Nejvyhraněnější podoba inkvizičního procesu byla smetena velkými buržoazními revolucemi, avšak mnohé jeho rysy ovlivňovaly i další historický vývoj trestního procesu a některé z nich jsou „geneticky zakódovány“ i v dnešních modelech přípravného řízení.

Soudobé koncepcce předsoudního stadia trestního procesu lze zhruba rozdělit do dvou velkých skupin:

a) **Anglosaský systém trestního řízení** vůbec nezná přípravné řízení jako právem upravenou procesní činnost. Trestní proces má výlučně podobu kontradiktorního řízení před soudem. I v tomto systému fakticky existuje rozsáhlá příprava soudního řízení, spočívající zejména v hledání a zajišťování pramenů důkazů. Tuto přípravnou činnost vykonává jak žalobce a v jeho zastoupení policie, tak obviněný, resp. jeho obhájce; nejde však o procesní činnost a její výsledky nemají důkazní povahu. Aby tato mimoprocesně zjištěná fakta získala důkazní relevanci, musí být v podobě důkazního prostředku předložena před soudem (např. výslechem svědka).

b) **Reformovaný kontinentální trestní proces** získal základní podobu ve velkých trestněprocesních kodifikacích 19. století ve Francii, Prusku a Rakousko-Uhersku. Existuje dnes ve velkém množství modifikací v mnoha evropských i mimoevropských zemích; jeho základní rysy převzaly i trestní řády bývalých evropských socialistických zemí, včetně platného čs. trestního řádu č. 141/1961 Sb. ve znění novel. Obecně lze

konstatovat, že legislativním vývojem dochází jak v zahraničí, tak i u nás, k postupnému oslabování inkvizičních prvků přípravného řízení, nicméně některé z nich, jako je neveřejnost a omezená účast obhajoby, jsou dodnes pro kontinentální model přípravného řízení příznačné.

Ačkoli existuje pestrá škála variant legislativních úprav přípravného řízení, pokoušejí se někteří autoři o jejich klasifikaci, přičemž hlavním kritériem bývá vztah přípravného a soudního řízení. Solnař<sup>1)</sup> podle tohoto hlediska rozlišoval dvě koncepce:

ba) Přípravné řízení je chápáno jako **podstatná část procesu**, usilující o co nejúplnější objasnění věci; je jakousi „generální zkouškou“ na hlavní líčení, v němž se zpravidla pouze opakují důkazy provedené již v přípravném řízení, často toliko přečtením protokolů sepsaných ve vyšetřování.

bb) Účelem přípravného řízení je pouze **umožnit žalobci rozhodnutí, má-li podat obžalobu či nikoli**; těžiště dokazování spočívá v hlavním líčení, v němž mají být zásadně provedeny všechny relevantní důkazy.

Solnař sám se přimlouval, aby de lege ferenda byla prosazována druhá z naznačených koncepcí, protože lépe odpovídá celosvětovému reformnímu úsilí o oslabování inkvizičních prvků trestního řízení.

Do které skupiny zařadit naše přípravné řízení, zakotvené v trestním řádu z r. 1961? K této otázce se před lety vyslovil Štěpán, který soudil, že náš model neodpovídá žádnému ze Solnařových typů, nýbrž jde o zvláštní, kvalitativně odlišné pojetí.<sup>2)</sup> V polemice se Štěpánem vyslovili Růžek a Císařová názor, že specifika platné čs. úpravy neznamenají žádné kvalitativní novum. Podle nich naše přípravné řízení odpovídá prvnímu typu Solnařovy klasifikace, protože „... význam výsledků přípravného řízení pro vytváření podkladu pro rozhodnutí v hlavním líčení je již podstatný, nikoli zanedbatelný...“, což „... znamená již určitý, nikoli nepodstatný stupeň vázanosti hlavního líčení výsledky přípravného řízení.“<sup>3)</sup>

S tímto obecným hodnocením vztahu přípravného řízení k hlavnímu líčení, jak jej prezentují Růžek a Císařová, je možno souhlasit. Zároveň je však třeba uznat, že přes mnohé peripetie přece jen náš legislativní vývoj od 60. let vnesl do přípravného řízení mnohé pozitivní rysy.

Kladně lze hodnotit postupné rozšiřování práv obviněného a obhajoby v přípravném řízení. Rozsah účasti obhájce na vyšetřovacích úkonech,

<sup>1)</sup> Solnař, V.: Jaké záruky mají být poskytnuty obviněným během přípravného řízení? Věstník Čs. společnosti pro právo trestní, XIII, 1937, 2, s. 21—27.

<sup>2)</sup> Štěpán, J.: Účel a rozsah přípravného řízení a jeho poměr k hlavnímu líčení. Právník, CVI, 1967, 8, s. 716—725.

<sup>3)</sup> Růžek, A. — Císařová, D.: Vztah přípravného řízení k hlavnímu líčení. Socialistická zákonost, XIV, 1968, 7, s. 426—433.

jak je zakotven v § 165 tr. ř., je zejména po novele z r. 1990 (zák. č. 178/1990 Sb.) tak velký, že převyšuje obvyklé srovnatelné zahraniční úpravy. Také některé další instituty přípravného řízení, jako je institut zahájení trestního stíhání (§ 160 tr. ř.) a skončení vyšetřování (§ 166), se osvědčily a jsou v souladu s liberálními trendy pokrokového procesního zákonodárství.

Nehledě na tato dílčí zlepšení lze konstatovat, že současná právní úprava našeho přípravného řízení je nevyhovující a vyžaduje zásadní změny.

## 2. CO LZE VYTKNOUT SOUČASNÉMU MODELU PŘÍPRAVNÉHO ŘÍZENÍ?

### 2.1. *Hypertrofie přípravného řízení v struktuře tr. procesu*

Za naprosto principiální vadu našeho přípravného řízení pokládám přecenění jeho místa v celkové struktuře trestního procesu a to na úkor řízení před soudem. Podstatné zlepšení tohoto stavu přinesla poslední novela trestního řádu z roku 1993 (zák. č. 292/1993 Sb.); teprve její realizace v praxi však ukáže, nakolik se prosadí trend směřující k posílení soudního stadia.

Myslím, že je třeba souhlasit s tezí moderní procesualistiky, že optimální podmínky pro spravedlivý trestní proces existují v soudním řízení, zejména pak v hlavním líčení. V něm se nejplněji uplatňují všechny pokrokové zásady trestního procesu, zejména zásady bezprostřednosti, ústnosti, veřejnosti a zajištění práva na obhajobu. Velmi silnou záruku spravedlivého procesu představuje soudcovská nezávislost. Význam této garance jsme si za uplynulá desetiletí hrubých deformací celého politického a právního systému odvykli náležitě doceňovat, protože skutečná soudcovská nezávislost u nás prakticky neexistovala. Je však nepopíratelné, že v zemích, kde se reálně uplatňuje (a k takovým zemím bychom se měli zařadit), má tato nezávislost mimořádný politický a právní význam.

Je pravda, že řízení před soudem má i své nevýhody. Mezi ně patří jeho komplikovanost, která má za následek zdlouhavost a nákladnost. Pomalost soudního řízení může v některých případech dokonce ohrozit zjištění objektivní pravdy. Za určitou nevýhodu soudního řízení lze pokládat i jeho sociálně difamační a psychicky zatěžující účinky pro obviněného.

Tyto nevýhody soudního řízení však nejsou tak závažné, aby negovaly jeho přednosti. Navíc lze vhodnými organizačními a právními opatřeními tyto nežádoucí účinky eliminovat nebo alespoň zeslabit.

Přecenění role přípravného řízení se projevuje v tom, že zákonodárce stanoví **nadměrný rozsah a předmět dokazování**.

Trestní řád v § 164 odst. 2 požaduje, aby při vyšetřování byly co nejrychleji v potřebném rozsahu objasněny všechny skutečnosti důležité pro posouzení případu, včetně osoby pachatele a následku trestného činu. Předmět a rozsah dokazování, vymezený v § 89 odst. 1 tr. ř., jsou v přípravném řízení stejné, jako v hlavním líčení. Pokud vyšetřovatel tento rozsah dokazování nedodrží, je to pro státního zástupce důvodem k vrácení věci k doplnění (§ 174 odst. 2 písm. d tr. ř.). Novela tr. ř. z roku 1993 poněkud zúžila možnost soudu vracet věc státnímu zástupci k došetření - vrácení je nyní možné pro neobjasnění *základních* skutečností pro rozhodnutí (§ 188 odst. 1 písm. e).

Takto koncipovaný široký rozsah dokazování v přípravném řízení podstatně ovlivňuje průběh a výsledky hlavního líčení:

a) Soud má zpravidla již před hlavním líčením k dispozici všechna fakta potřebná pro rozhodnutí. Přinejmenším předseda senátu, resp. samosoudce se předem seznámí s obsahem spisu a učiní si předběžný úsudek o vině obžalovaného. Lze si klást otázku, zda za tohoto stavu je soudce skutečně nepředpojatý, zda je schopen zachovat plnou objektivitu a zde bude vyvozovat závěry pro vynesení rozsudku pouze ze skutečností přednesených při hlavním líčení.

Domnívám se, že odpověď na tyto otázky je negativní. Výsledky přípravného řízení výrazně ovlivňují soudní rozhodování, ohrožují nepředpojatost a objektivitu soudu.

b) Soud pod tlakem procesní ekonomie a z důvodu urychlení řízení, jakož i přirozené snahy ulehčit si práci, má tendenci neprovádět bezprostředně při hlavním líčení ty důkazy, které již byly provedeny v přípravném řízení, nýbrž spokojí se jejich reprodukováním — přečtením protokolů sepsaných v přípravném řízení. O tyto zprostředkované důkazy pak soud opírá meritorní rozhodnutí.

Platný trestní řád takový postup poměrně benevolentně připouští, když umožňuje přečíst při hlavním líčení protokoly o dřívějších výpovědích obžalovaného (§ 207 odst. 2 tr. ř.), svědka a spoluobviněného (§ 211 tr. ř.). Soudní praxe této možnosti přečtení protokolu velmi bohatě využívá.

Je jisté, že takový postup není v souladu se zásadami bezprostřednosti a ústnosti. Ohrožuje právo obžalovaného podílet se na průběhu dokazování (např. kladením otázek svědkovi) a tím může narušit procesní rovnoprávnost („rovnost zbraní“).

Pravdou je, že obžalovaný a prokurátor mohou někdy předejít těmto nežádoucím důsledkům tím, že nevysloví svůj souhlas s přečtením protokolu o výslechu svědka (§ 211 odst. 1 tr. ř.). Jak však ukazuje zkušenost, obžalovaní často nevyužívají této možnosti prosadit výslech svědka při hlavním líčení. Obávají se např. průtahů, prodloužení vazby,

zvýšených nákladů obhajoby nebo je pro ně nepříjemné setkat se se svědkem v soudní síni. Mohou mít také obavu, že budou-li soudu „dělat potíže“ a trvat na osobním předvolání svědka, bude to chápáno jako zatvrzelý postoj a bude jim vyměřen přísnější trest.

Přečtení protokolů z přípravného řízení nemusí mít škodlivé důsledky, jestliže vyšetřování probíhalo regulérně a obsah protokolů odpovídá skutečnosti. Pokud však tomu tak není, může tento postup ohrozit spravedlivé meritorní rozhodnutí.

Konečným výsledkem široce pojatého předmětu dokazování v přípravném řízení je, že dokazování v hlavním líčení je pouhým **opakováním** toho, co již bylo provedeno dříve v přípravném řízení. To zjevně protiče koncepti moderního trestního řízení, jehož těžištěm má být hlavní líčení a v němž přípravné řízení má plnit sice důležitou, nicméně pouze **pomocnou roli**.

## *2.2. Malá efektivnost přípravného řízení*

Přípravné řízení má vytvořit předpoklady pro zdárný výsledek celého trestního řízení — spravedlivé rozhodnutí o vině a trestu. Jeho kriminálně politický smysl spočívá především v tom, že umožňuje rychlou reakci státních orgánů na spáchaný delikt, zabraňuje zničení důkazů, přispívá k včasnému odhalení a dopadení pachatele, zabraňuje opakování trestné činnosti nebo pokračování v ní. Na rozdíl od soudního řízení, které je svou povahou poněkud těžkopádné a pomalé, mělo by být přípravné řízení pružné a rychlé. Zároveň však, protože již v přípravném řízení dochází k zásahům do občanských práv a svobod, musí již přípravné řízení usilovat o to, aby podezření ze spáchaného deliktu bylo podepřeno faktickými poznatky a aby byly dodržovány nezbytné formální garance ochrany lidských práv.

Přípravné řízení je efektivní tehdy, jestliže na jedné straně se podaří postavit před soud co možná největší podíl skutečně vinných pachatelů a na druhé straně se zabrání tomu, aby před soud byli stavěni nevinní občané.

Je třeba konstatovat, že naše přípravné řízení je málo efektivní zejména v prvním naznačeném hledisku. Nedokáže kapacitně zvládnout hrozivě narůstající nápad trestních věcí, takže u mnoha odhalených či oznámených trestných činů se nepodaří odhalit a usvědčit pachatele. Vzrůstá počet případů, kde trestní stíhání je zastaveno nebo obžalovaný je zproštěn obžaloby pro nedostatek důkazů; tento výsledek má často kořeny již v přípravném řízení. Závažným problémem je přílišná délka přípravného řízení, snižující účinnost trestního postihu a výchovný efekt na veřejnost.

Tyto nežádoucí kriminálně politické jevy nepadají na vrub pouze orgánům přípravného řízení, nýbrž též ostatním policejním orgánům. Namísto toho, aby se neprocesní policejní činnost a procesní přípravné řízení doplňovaly a spojovaly své síly k dosažení téhož cíle, dochází k vzájemnému odčerpávání sil, ke zdvojování činností a někdy i k nezdravé konkurenci.

Příčiny tohoto stavu spatřuji v těchto skutečnostech:

- v nevhodném organizačním začlenění vyšetřovacího aparátu v rámci policie
- v nadměrné administrativní náročnosti přípravného řízení.

### 2.2.1. *Nevhodné organizační začlenění vyšetřovacího aparátu v rámci policie*

Organizační začlenění našeho vyšetřování, jak se historicky vyvinulo do dnešní podoby, je velmi svérázné a jeho analogii málokde na světě nalezneme. Snad nejbližší je mu model, který se vytvořil v bývalém SSSR.

Vznik instituce vyšetřování u nás byl podmíněn konkrétními dobovými okolnostmi a ve své době byl nesporným pokrokem.<sup>4)</sup> Byl reakcí na hrubé nezákonnosti 50. let, které byly mimo jiné umožněny nevhodným modelem přípravného řízení, jak jej vytvořil trestní řád č. 87/1950 Sb. Tento trestní řád svěřil celé přípravné řízení do rukou prokurátora, který měl zpravidla sám osobně provádět vyšetřovací úkony. Tehdejší praxe však byla diametrálně odlišná. Prokurátoři sami vyšetřovali jen zcela výjimečně a naopak to, co mělo být podle ust. § 84 odst. 2 tr. ř. (1950) výjimkou, tj. možnost svěřit provedení vyšetřovacích úkonů bezpečnostním orgánům, se stalo pravidlem. V mocenské a politické konstelaci 50. let, poznamenané všemi negativními rysy totalitního režimu stalinského typu, v němž bezpečnostní složky a zejména Státní bezpečnost byly nositeli zvláště a bezpráví, vytvářela tato právní úprava živnou půdu pro nejhrubší nezákonnosti.

Ve snaze napravit tyto nejkřiklavější deformace zavedl nový trestní řád č. 64/1956 Sb. nový model přípravného řízení, v němž rozhodující roli svěřil do rukou vyšetřovatelů ministerstva vnitra a vyšetřovatelů prokuratury.<sup>5)</sup>

V podstatě stejnou institucionální úpravu ponechal i dosud platný trestní řád č. 141/1961 Sb. Z jeho četných novel měla pro podobu příprav-

<sup>4)</sup> K tomu viz Ivor, J.: K niektorým otázkám vzniku a vývoja trestnoprocesného postavenia vyšetrovateľa. Čs. kriminalistika, XXI, 1988, 2, s. 156.

<sup>5)</sup> Vyšetřovatelé prokuratury se podíleli pouze na velmi malé části trestních věcí [cca 2 %].

ného řízení největší význam novela č. 57/1965 Sb., upravující druhou formu přípravného řízení — vyhledávání a novela č. 292/1993 Sb.

Platný trestní řád vybavil v § 164 vyšetřovatele značnou samostatností a odpovědností za zákonné a včasné provedení vyšetřování. Vyšetřovatel působí zcela autonomně a iniciativně; je sice obecně vázán pokyny státního zástupce, který vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení (§ 174 tr. ř.), avšak vůči některým pokynům může uplatnit písemné námitky (§ 164 odst. 4 tr. ř.).

Mimo rámec procesní úpravy vytvářely policejní zákony a interní předpisy ministerstev vnitra organizační podmínky k tomu, aby vyšetřovatelé policie získali nezávislé postavení též v rámci organizace policejních sborů. Policejní vyšetřovatelé jako příslušníci ozbrojeného policejního sboru (za totalitního režimu se silně zdůrazňovala vojenská organizovanost Sboru národní bezpečnosti) se nacházejí ve složitých vztazích podřízenosti vůči představeným s velitelskou pravomocí. Ve snaze sladit toto jejich postavení s požadavkem jejich procesní samostatnosti byl uvnitř policejních orgánů vytvořen relativně oddělený vyšetřovací aparát (úřad vyšetřování).

Postupným legislativním vývojem se dosáhlo toho, že jak služební status policejních vyšetřovatelů, tak organizační začlenění útvarů vyšetřování jsou velmi autonomní. Nejdále v tomto vývoji došly policejní zákony z r. 1991, tj. zákon č. 204/1991 Sb. o Policajnom zbere SR, zákon č. 283/91 Sb. o Policii ČR a zákon č. 333/1991 Sb. o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie.

Vyšetřovatelé jsou ve věcech, které vyšetřují, vázáni pouze ústavou, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v rozsahu stanoveném trestním řádem též pokyny státního zástupce. V ostatních věcech týkajících se výkonu služby v policii jsou vyšetřovatelé podřízeni vedoucím útvarů vyšetřování.

Všichni policejní vyšetřovatelé jsou jmenováni přímo ministrem vnitra; mají mít ukončené právnické vzdělání, výjimky jsou však možné (a velmi časté).

Útvary (úřady) vyšetřování jsou samostatnou organizační součástí policie; zákon o Federálním policejním sboru mluvil dokonce o samostatné službě vyšetřování (§ 3 odst. 4, 5 zákona č. 333/1991 Sb.). Tyto útvary jsou podřízeny přímo ministerstvu vnitra, nikoli policejnímu prezídiu.

Aby byla zabezpečena součinnost jiných složek policie s vyšetřovateli, je stanoveno, že vyšetřovatelé jsou oprávněni požadovat od jiných policejních služeb provedení úkonů, nezbytných pro vyšetřování, které s ohledem na jejich povahu nemohou zabezpečit sami. Těmto požadavkům musí být vyhověno.



V době, kdy se tato samostatná vyšetřovací soustava v rámci tehdejšího SNB začala vytvářet, splnila nepochybně progresivní úlohu. Pro období nejhrubších nezákonností na přelomu 40. a 50. let bylo charakteristické, že to byly právě operativně pátrací policejní složky, které nejnegativněji ovlivňovaly průběh přípravného řízení a vnášely do něj nejvíce nezákonností. Reformní návrhy, zrodilví se po XX. sjezdu KSSS, usilovaly o vytvoření bariér mezi operativně pátracími složkami policie a mezi vyšetřováním.

Usnesení konference KSČ z roku 1956 dokonce mluvilo o záměru vytvořit institut „vyšetřujících soudců v rámci prokuratury“. Příznačným důkazem tehdy ještě neotřesitelné pozice resortu ministerstva vnitra bylo, že toto stranické usnesení nebylo realizováno ve schváleném znění (ačkoli jinak byla vedoucí role KSČ pokládána za posvátnou). Totalitnímu pojetí dělby rolí v trestním řízení lépe vyhovovalo, aby přípravné řízení zůstalo nadále soustředěno v resortu všemocného ministerstva vnitra. Druhý, v roce 1956 paralelně vzniklý institut vyšetřovatelů prokuratury po celou dobu své existence „skomíral na úbytě“ — nikdy nebyly vytvořeny potřebné organizační, materiální a personální podmínky pro jeho efektivní fungování.

Tato nastoupená cesta však byla podle mého názoru od samého počátku koncepčně chybná. Namísto toho, aby byl změněn celý systém trestního řízení, v němž by dominující roli mělo hlavní líčení a v němž by přípravné řízení zaujímalo pouze pomocné postavení, přikročilo se k řešení, které ve skutečnosti úlohu přípravného řízení ještě více posílilo.

Mezi tradiční výkonné policejní složky (kriminální služba, pořádková služba atd.) na jedné straně a prokuraturu na straně druhé se vsunul další mezičlánek — policejní vyšetřovatelé, jimž byla poskytnuta relativní samostatnost jak vůči ostatním policejním složkám, tak vůči prokurátorovi. Soud byl z rozhodování v přípravném řízení zcela vyřazen a teprve novelou č. 558/1991 Sb. bylo do soudní pravomoci přeneseno rozhodování o některých nejzávažnějších zásazích do občanských práv (zejména o vzetí do vazby), které do té doby příslušelo prokurátorovi. Novela č. 292/1993 Sb. ingerenci soudu v přípravném řízení dále rozšířila.

Platný trestní řád přípravné řízení silně judicializoval, tj. „sešněroval“ je přísnými formálními předpisy. Z vyšetřovatele se stal silný procesní subjekt, svým významem souměřitelný se státním zástupcem. Faktický vliv vyšetřovatele na průběh vyšetřování, zejména pak na dokazování, je větší, než vliv státního zástupce.

Tento koncepční přístup, snažící se poskytnout vyšetřovacímu aparátu maximální míru samostatnosti a zároveň jeho činnost judicializovat, je však dvojsečný a ve svých důsledcích nebezpečný. Na jedné straně vede sice k lepší ochraně občanských práv a ke zvýšení věrohodnosti doka-

zování v přípravném řízení, ale na druhé straně posiluje pozici přípravného řízení ve vztahu k hlavnímu líčení. Na výsledky dokazování v přípravném řízení, dosažené za přísných procesních podmínek, se pohlíží nekriticky, dalekosáhle se přenáší do soudního stadia a ovlivňují soudní rozhodnutí.

Takto „silné“ přípravné řízení zůstalo soustředěno převážně v resortu ministerstva vnitra. Je pravda, že se sice podařilo vytvořit organizační bariéry mezi vyšetřováním a ostatními policejními službami, ale kolizní situace, v nichž se ocitá policista jako nezávislý vyšetřovatel a jako příslušník ozbrojeného policejního sboru vůči svému představenému, jsou obtížně řešitelné; ostatně po celou dobu policejního vyšetřování byla procesní samostatnost vyšetřovatelů problematická.<sup>6)</sup>

Přednosti, které přináší organizační osamostatnění policejních vyšetřovatelů od operativních policejních služeb pro dosažení jejich procesní nezávislosti, jsou negovány nevýhodami, jež toto řešení přináší pro efektivnost trestního postihu. Jedním z úkolů přípravného řízení by měla být pokud možno **rychlá reakce** na spáchaný trestný čin. Přípravné řízení má být co nejvíce přiblíženo informacím o spáchaných trestných činech a zdrojům těchto informací (oznamovatelům, prostředí, v němž dochází k páčání deliktů, výsledkům operativně pátrací činnosti policie). Jen tak lze zajistit rychlý přísun informací a neprodlenou realizaci neodkladných úkonů (ohledání místa činu, zajištění materiálních stop atd.), ev. zajišťovacích opatření (zadržení prchajícího pachatele, osobní prohlídka atd.). Má se tím zabránit ztrátě důkazů, úniku pachatele před trestní odpovědností a zamezit pokračování v trestné činnosti.

Potřeba této rychlé reakce vyvstává zvláště naléhavě dnes, kdy se začínají objevovat nové, mimořádně nebezpečné druhy trestných činů a kdy nebývale vzrůstá též „tradiční“ kriminalita. Neschopnost státních orgánů rychle a energicky zakročit má povzbuzující účinek na potenciální pachatele a vyvolává kritiku ze strany veřejnosti. Co nejbližší „terénním“ podmínkám, v nichž se nacházejí informace o trestných činech, by měly být nejen pořádkové a operativně pátrací policejní služby, ale též policejní vyšetřovatelé, kteří mají za úkol rychle reagovat na spáchaný delikt zahájením trestního stíhání. Ideální by bylo, aby bezprostředně po tzv. prvním zákroku nebo dokonce již paralelně s ním mohlo být zahájeno,

---

<sup>6)</sup> K tomu srov. Vácha M.: K procesní samostatnosti vyšetřovatelů. Kriminologický sborník 1981, 5, s. 310—314; Pipek, J.: K otázce procesní samostatnosti vyšetřovatelů SNB z hlediska platné právní úpravy. Socialistická zákonnost 1981, 2, str. 86—93; Ivor, J.: K niektorým aktuálnym otázkám súčasného procesného postavenia vyšetřovateľa. Čs. kriminalistika XXI, 1988, 4, s. 349; Nett, A.: K problematice procesní nezávislosti vyšetřovatele. Čs. kriminalistika XXIV, 1991, 3, s. 233.

jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, přípravné řízení. Jde o to, realizovat požadavek neprodleného zahájení trestního stíhání, jakmile zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že byl určitou osobou spáchán trestný čin (§ 160 odst. 1 tr. ř.).

*Náš organizační, institucionální a procesní model přípravného řízení tomuto požadavku „rychlé reakce“ neodpovídá.* Přípravné řízení je příliš vzdálené terénní policejní činnosti.

Za dnešního stavu naprostou většinu prvních signálů o podezření z trestného činu získávají jiné policejní služby (kriminální, ochrany ekonomických zájmů, pořádková, dopravní). V nejdůležitějších případech je sice organizačně zajištěno, aby vyšetřovatel byl co možná nejdříve zapojen do objasnění případu (např. jako člen výjezdové skupiny), ale u většiny „běžných“ případů tomu tak není. I ty případy, u nichž je třeba konat vyšetřování, prošetřují před zahájením trestního stíhání policisté jiných služeb, kteří se často neomezují pouze na neodkladné úkony, nýbrž objasňují a dokumentují téměř vše, co by mělo tvořit předmět dokazování. Teprve poté, někdy se značným zpožděním, je věc předána vyšetřovateli, kterému v takovém případě připadá nevděčný úkol „procesnit“ již známá fakta. Vyšetřovatel znovu vyslýchá obviněného a svědky, kteří již předtím podávali vysvětlení podle § 158 odst. 3 tr. ř. nebo podle analogických předpisů policejních zákonů nebo dokonce byli již procesně vyslechnuti policejními orgány. Toto opakované provádění výslechů, které bude zpravidla ještě pokračovat v hlavním líčení (ev. i v odvolacím řízení), je v zahraniční literatuře vcelku výstižně označováno jako „přežvýkávací efekt“ (Wiederkaueffekt).<sup>7)</sup>

Styl vyšetřovatelské práce je dnes převážně „kancelářský“; většinu pracovní doby stráví vyšetřovatelé vyslýcháním obviněných a svědků, sepisováním protokolů, usnesení a jiných písemností. I když jak trestní řád (§ 164 odst. 1), tak policejní zákony dávají vyšetřovatelům oprávnění dávat závazné pokyny k provedení potřebných úkonů policejním orgánům jiných služeb, neprobíhá tato součinnost dostatečně pružně a rychle, protože v důsledku organizačního oddělení vyšetřovacích součástí je spojena s časově náročnými administrativními úkony. Vyšetřovatel získal postavení jakéhosi „justiciára policie“.

Procesní a kriminálně politické důsledky tohoto stavu nejsou příznivé:

Váznoucí komunikace mezi vyšetřovatelem a jinými policejními službami snižuje efektivnost a rychlost trestního postihu. Vyšetřovatel není koordinátorem policejní činnosti v předsoudním stadiu vyřizování trestní

<sup>7)</sup> Moos, R.: Zur Reform der Strafprozessrechts und der Sanktionenrechts für Bagatelldelikte. Springer Verlag, Wien, New York 1981, s. 32.

věci, nýbrž převážně „zprocesňovatelem“ fakt, která jsou původně opatřena z jiných zdrojů. Na operativně pátrací činnost policie před zahájením trestního stíhání nemá vyšetřovatel prakticky žádný vliv; po zahájení trestního stíhání ji ovlivňuje jen nesnadno.

Dochází ke zbytečnému obtěžování občanů, kteří jsou opakovaně předvoláváni v téže věci, ke zvyšování nákladů řízení a k jeho prodlužování.

V době nynějšího enormního přetížení policejních i justičních orgánů je třeba hledat cesty, jak zefektivnit jejich práci, aniž by přitom byla ohrožena občanská práva a svobody. Domnívám se, že současné organizační začlenění vyšetřovacího aparátu v rámci policie je překonané a že je nutné hledat jiné řešení.

### *2.2.2. Nadměrná administrativní náročnost vyšetřování*

Pokud hovoříme o administrativní náročnosti, mám na mysli zejména vyhotovování různých dokumentů, písemné předvolávání osob k úkonům, písemné vyhotovování rozhodnutí a jejich doručování, pořizování protokolů. Je jisté, že do jisté míry jsou podobné úkony nezbytné, protože plní dokumentační a garanční poslání, umožňují kontrolovat zákonnost postupu státních orgánů, zabezpečují neporušitelnost důkazní informace.

Všechny tyto úkony jsou však zároveň pracné, prodlužují a prodražují trestní proces. Je nutné nalézt jistou rozumnou míru v tom, aby nadměrný formalismus nebránil dosažení hlavních cílů přípravného řízení. Domnívám se, že tato vyvážená míra byla v minulosti v našem přípravném řízení překročena.

Tento úkaz je nutným důsledkem přecenění role přípravného řízení, jeho judicializace a nadměrného rozsahu dokazování v něm. Zákodárce byl veden snahou, aby veškeré úkony přípravného řízení obstály i před soudem a aby shromážděné důkazy se staly věrohodným podkladem pro soudní rozhodnutí; proto usiloval o to, aby jejich forma byla precizní. Formální perfekcionismus, který se na první pohled může jevit jako dobrá záruka ochrany občanských práv, však ve skutečnosti přispívá k vytváření falešné představy, že již samotné přípravné řízení může být stejně dokonalé, jako soudní řízení. Navíc odčerpává síly policie od plnění jiných úkolů, v nichž je policie nezastupitelná. V době, kdy masivní vzrůst kriminality začíná přerůstat přes hlavu přetížené policie, bylo třeba hledat cesty, jak ji zbavit těch činností, které mohou lépe plnit jiné státní orgány (v našem případě justice).

Novela č. 292/1993 Sb. přinesla četná zjednodušení formálních náležitostí, z nichž za zmínku stojí zejména:

— zrušení zahajování trestního stíhání „ve věci“, tj. v době, kdy ještě není známa osoba, již by bylo možno sdělit obvinění (viz nová úprava § 160 tr. ř.);

— trestní stíhání se nezahajuje usnesením, nýbrž sdělením obvinění, o němž se učiní záznam (§ 160 odst. 1 tr. ř.);

— vyšetřovatel nemusí opakovat úkony, které byly provedeny před sdělením obvinění a úkony provedené na pokyn vyšetřovatele policejními orgány, pokud byly provedeny způsobem odpovídajícím ustanovením trestního řádu (§ 164 odst. 1 tr. ř.);

— o vyšetřovacích úkonech, které nemají povahu neodkladných nebo neopakovatelných úkonů, není třeba sepisovat protokol, stačí úřední záznam (§ 164 odst. 1, § 158 odst. 4 tr. ř.);

— zjednodušily se podmínky skončení vyšetřování (odmítnutí návrhů na doplnění vyšetřování se neděje usnesením, nýbrž záznamem ve spise), viz § 166 tr. ř.

Přesto lze do budoucna uvažovat o dalších změnách, jimiž by se snížila administrativní náročnost vyšetřování.

### 3. REFORMNÍ NÁMĚTY DE LEGE FERENDA

#### 3.1. *Srovnání s reformními kroky v zahraničí*

Kritika právní úpravy přípravného řízení kontinentálního typu trvá v evropských zemích již téměř sto let. Od samého počátku se do této vzrušené diskuse zapojili i pražští a brněnští procesualisté Zucker, Storch, Prušák, Kallab, Solnař a Kronberger.<sup>8)</sup>

Kritické výhrady byly a jsou vznášeny k řadě aspektů přípravného řízení. Začátkem 20. století se základní spor vyhotil mezi stoupenci dvou variant:

a) soudcovský typ přípravného řízení se silným prejudikačním vlivem a slabým hlavním líčením,

b) policejní nebo prokurátorský typ přípravného řízení se slabým prejudikačním vlivem a silným hlavním líčením.

---

<sup>8)</sup> Např. Zucker, A.: Ein Wort zur Aufhebung der gerichtlichen Voruntersuchung. Berlin, Guttentag 1904; Storch, F.: O povinném obhajování v řízení přípravném a o veřejném úřadu obhajovacím. Právník 1900, s. 31, 102, 193; Prušák, J.: Hájení obviněného (podezřelého) v řízení přípravném. Právník 1899, s. 689; Kallab, J.: Několik poznámek o postavení soudce vyšetřujícího. Právník 1903, s. 699. Solnař, V.: op. cit. sub 1) Souhrnný přehled reformního úsilí viz Kronberger, F.: K reformě trestního řízení přípravného. Knihovna věd státních a právních č. 3, Praha 1928.

Postupně převládli v literatuře stoupcenci druhé varianty, a to zejména mezi německými a rakouskými procesualisty,<sup>9)</sup> i když jejich reformní úsilí ještě desítky let zákonodárce nerespektoval. Ostře napadány jsou přežívající inkviziční rysy přípravného řízení a jeho přílišná váha ve vztahu k hlavnímu líčení.

Téměř ve všech zemích, kde dosud existuje vyšetřující soudce, je tento institut terčem stálých výhrad ze strany teorie i praxe. Odmítavé stanovisko jde tak daleko, že v práci rakouského procesualisty Fuchse čteme: „Model vyšetřujícího soudce nikdy a nikde skutečně nefungoval“.<sup>10)</sup> Stále je upozorňováno na fiktivní povahu tohoto institutu a na rozpor mezi zákonodárcovou představou a skutečnou realitou: Idea „silného“ vyšetřujícího soudce je mrtvou literou, ve skutečnosti přípravné řízení provádí policie, jejíž činnost však není uspokojivým způsobem legislativně pokryta a probíhá praeter legem nebo dokonce contra legem. Argumenty, které proti institutu vyšetřujícího soudce uváděl Zucker v roce 1904 nebo Solnař v roce 1937, stále platí.

Východiskem z této situace nemůže být snaha o prosazení nerealistických představ zákonodárce o tom, že vyšetřující soudce může efektivně vykonávat všechny ty funkce, které v přípravném řízení plní policie; k tomu nemá vyšetřující soudce ani organizační zázemí, ani technické vybavení a kriminalistické vzdělání. Dnes většina procesualistů uznává, že působnost policie v přípravném řízení je nezastupitelná; aby však její činnost byla v souladu s principy právního státu, musí být právně reglementována, a to nikoli normami administrativního práva, nýbrž trestněprocesními normami. Obecně lze konstatovat, že institut vyšetřujícího soudce je ve světě na ústupu.<sup>11)</sup>

V posledních desetiletích, zřejmě pod dojmem všeobecného nárůstu kriminality, se v zahraničních kritických hlasech navíc akcentuje též nepružnost, zdlouhavost a malá efektivita přípravného řízení.<sup>12)</sup>

---

<sup>9)</sup> Např. von Liszt, F.: Die Reform des Strafverfahrens. Berlin, Guttentag 1906; Kadečka, F.: Reform oder Abschaffung der Voruntersuchung im Strafprozess? Juristische Blätter 1933, s. 225; Stoos, K.: Zur Reform des Strafprozesses. Archiv für Kriminal-Anthropologie, 14 (1904), s. 118.

<sup>10)</sup> Fuchs, H.: Die Ergebnisse des Vorverfahrens als Grundlage des Strafurteils. In: Strafprozessreform. Konzepte und Orientierungen zum neuen Vorverfahren. Wien. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz Nr. 54 (1991).

<sup>11)</sup> Viz Repík, B.: Mezinárodní konference o ochraně lidských práv při výkonu trestní spravedlnosti v postkomunistických zemích. Právo a zákonnost 1992, 4, s. 249.

<sup>12)</sup> Srov. Moos, R., op. cit. sub 7); Moos, R. — Steininger, E. (ed.): Probleme der Strafprozessreform. Linz, Universitätsverlag R. Trauner 1982; Moos, R. (ed.): Rechtsvergleichendes Seminar über die Rollenverteilung im strafprozessualen Vorverfahren. Reichersberg/Inn 1991.

V mnohých evropských zemích byly tyto teoretické debaty dovršeny legislativními změnami nebo dospěly alespoň do stadia projektů nové zákonné úpravy přípravného řízení.

### 3.1.1. Spolková republika Německo

Ve SRN byla podstatná změna přípravného řízení uskutečněna I. zákonem k reformě trestního řízení z 9. 12. 1974 (BGBl I, 1974, S. 3393). Hlavním cílem bylo urychlení a zefektivnění procesu. Institut vyšetřovacího soudce byl zrušen a prokuratura byla svěřena role „pána přípravného řízení“.

Trestní řád (§ 160 StPO) předpokládá, že prokurátor zásadně sám provádí vyšetřování, může však pověřit policii, aby jednotlivé úkony provedla sama (§ 161 StPO). Některé úkony, které jsou náročnější nebo zasahující do občanských práv, mohou provádět jen vyšší policejní úředníci, označovaní jako „pomocní úředníci prokuratury“ (§ 152 zákona o organizaci soudnictví — BGBl I, 1975, s. 1077 ve znění novel); kteří policisté mají tento status, to určuje zemské zákonodárství. Policie je při plnění úkolů v přípravném řízení chápána jako „prodloužená ruka prokuratury“. Podle představy německého zákonodárce by policie sama ze své iniciativy měla realizovat pouze tzv. první zásah, tj. neodkladné úkony (§ 163 StPO). Ve skutečnosti německá policie iniciativně vyšetřuje sama a prokuratura vykonává dozorové funkce. Pouze u některých druhů trestných činů (především hospodářských) provádí vyšetřování sama prokuratura.

Prokurátoři i policisté jsou oprávněni provádět všechny vyšetřovací úkony včetně výslechů. Důkazní význam těchto výslechů je však poněkud zeslaben tím, že nejde o přísežné výsledky; nelze proto zásadně přečíst protokoly o těchto výsleších při hlavním líčení (§ 250 StPO).<sup>13)</sup>

V širším rozsahu než dříve byl do přípravného řízení zapojen soud. Německý trestní řád stanoví kompetenci soudu pro nejzávažnější zásahy do občanských práv, jako je vzetí do vazby, domovní prohlídka, odnětí věci, kontrola korespondence a odposlech telefonických hovorů; v nebezpečí z prodlení zpravidla zakročí prokurátor nebo policie, vyžaduje se však neprodlené následné rozhodnutí soudu.

Navíc § 162 StPO zavedl institut tzv. *soudcovského vyšetřovacího úkonu*, o jehož provedení může požádat prokurátor. Děje se tak tehdy, jestliže prokurátor chce zvýšit důkazní význam nějakého úkonu (nejčastěji výslechu obviněného nebo svědka) nebo hrozí-li nebezpečí, že tento úkon

<sup>13)</sup> Německá judikatura i procesní teorie však umožňují poměrně benevolentně obcházet tento zákaz tím, že připouštějí vyslechnout v hlavním líčení vyslyšající osobu o obsahu policejního nebo prokurátorského výslechu.

nebude možno v hlavním líčení opakovat. Soudcovské výsledky se provádějí pod přísahou a protokoly o nich lze (při splnění stanovených podmínek) přečíst v hlavním líčení (§ 251 StPO). Soudcovské vyšetřovací úkony provádí samosoudce nejnižší soudní instance (Amtsgericht). Tento soudce, v literatuře označovaný jako „Ermittlungsrichter“ nemá nic společného s dřívějším institutem vyšetřujícího soudce (Untersuchungsrichter).

Diskuse o reformě přípravného řízení jsou v Německu stále živé a volá se po dalších legislativních změnách. Náměty se týkají zejména posílení faktického vlivu prokuratury na průběh policejního vyšetřování a rozšíření práv obviněného a obhájce (doposud např. nemá obviněný ani obhájce právo účastnit se úkonů přípravného řízení s výjimkou výsledků, které provádí soudce — § 168c StPO).

Nejvíce kritizovanou otázkou je očividný rozpor mezi zákonodárcovou představou, že vyšetřování má zásadně provádět prokuratura a skutečnou realitou, v níž těžiště vyšetřování leží v rukou policie.

### 3.1.2. Itálie

Významná, možno říci průkopnická kodifikace trestního řádu se uskutečnila v Itálii, která patří tradičně mezi ty evropské země, které v tomto století udávají tón reformám trestního práva.

Nový trestní řád „Codice di Procedura Penale“, uvozený dekretem prezidenta republiky č. 447 z 22. 9. 1988 (Gazz. Uff., 24. 10. 1988, n. 250), zcela odstranil vyšetřujícího soudce. Přípravné řízení přísluší plně prokuratuře a jí řízené policii, která je při plnění této role označována jako „soudní policie“ („polizia giudiziaria“ — čl. 326, 327 tr. ř.). Některé úkony přípravného řízení, spojené se zásahy do občanských práv (např. vzetí do vazby), jsou vyhrazeny soudci, který je součástí normální soudní soustavy (nazývá se „giudice per le indagini preliminari“) a který není vyšetřujícím soudcem ve starém slova smyslu. Prokuratura může soudce požádat, aby v přípravném řízení zajistil důležitý důkaz, např. je-li obava, že se svědek kvůli nemoci nebo jiné závažné překážce nedostaví k hlavnímu líčení (čl. 328).

Celková tendence italské reformy směřuje jednoznačně k oslabení významu přípravného řízení a k posílení hlavního líčení, v němž se má převážně odehrávat i dokazování. Dosahuje se toho kombinací prvků angloamerického procesu a evropského kontinentálního procesu. Hlavní líčení je koncipováno jako kontradiktorní soupeření procesních stran.

Pozoruhodné je, jak italský trestní řád čelí tomu, aby hlavní líčení nebylo ovlivňováno výsledky přípravného řízení. Filtrační roli plní soudní předběžné řízení; rozhodne-li v něm soudce o připuštění obžaloby, vyřadí



z trestního spisu všechny protokoly z přípravného řízení s výjimkou protokolů o úkonech, které jsou neopakovatelné a o úkonech, které provedl soudce. Hlavní líčení vede jiný soudce než ten, který rozhodoval v předběžném řízení. Zásady bezprostřednosti a ústnosti hlavního líčení tak nabývají plné váhy.

Je možno dodat, že nejen koncepce přípravného řízení, ale celého trestního procesu je v novém italském trestním řádu velmi moderní a nepochybně vejde do právní historie. Ve světové právní literatuře je tento zákon, jehož duchovním otcem je profesor Giuliano Vassali, označován za „dílo století“.

Pozoruhodné jsou např. různě diversifikované možnosti urychlení a zjednodušení řízení; ty mají na jedné straně ulehčit práci justice, která je zaplavena ohromným nápadem bagatelní kriminality a na druhé straně mají ušetřit obviněného těch zatěžujících procedur, které nejsou nezbytné pro ochranu společnosti. Za zmínku stojí např. tyto instituty:

— mezi přípravné řízení a hlavní líčení bylo vsunuto **předběžné soudní řízení** (udienza preliminare, čl. 416 tr. ř.). Ve zjednodušené formě, nicméně v ústním jednání za účasti prokurátora, obhájce a poškozeného, se zde rozhoduje o tom, zda obžaloba odůvodňuje nařízení hlavního líčení. Přitom soud disponuje různými možnostmi tzv. *odklonu*, takže k hlavnímu líčení se dostanou pouze případy závažnější kriminality;

— **zkrácené řízení** (giudizio abbreviato), konané na žádost obžalovaného se souhlasem prokurátora, umožňuje věc uzavřít již v předběžném soudním řízení; trestní sazba se v něm snižuje o jednu třetinu (čl. 438 a násl. tr. ř.);

— **uložení dohodnutého trestu** na souhlasný návrh procesních stran (applicazione della pena su richiesta delle parti, čl. 444 a násl. tr. ř.) poskytuje možnost uložení mírnějšího trestu; obžalovaný si např. může vymínit, že mu bude uložen podmíněný trest;

— **urychlené řízení** (giudizio direttissimo, čl. 449 a násl. tr. ř.) spočívá v tom, že ve flagrantních případech (např. pachatel je dopaden přímo při činu a dozná se) se nekoná žádné přípravné řízení. Obžalovaný je ihned předveden před soudce do hlavního líčení, které však již probíhá podle obecných předpisů;

— **řízení s bezprostředním rozsudkem** (giudizio immediato, čl. 453 a násl. tr. ř.) se koná na návrh prokurátora, je-li důkaz viny opatřený v přípravném řízení zcela očividný;

— **rozkazní řízení** (procedimento per decreto, čl. 459 a násl. tr. ř.), konané na návrh prokurátora soudcem již v přípravném řízení, je omezeno na možnost uložení peněžitého trestu.

### 3.1.3. Rakousko

Zajímavé je pro nás reformní úsilí v sousedním Rakousku, s nímž nás spojuje společná právní historie. Platí tam dodnes tzv. Glaserův trestní řád z roku 1873 (v českých zemích platný do r. 1950), který byl však v roce 1975 podstatně reformovaný (BGBl 1975/631) a v posledních letech několikrát novelizovaný.

Dosud právně existující, avšak v praxi živořící instituce vyšetřujícího soudce je podrobována soustavné kritice. Legislativní práce na osnově nového trestního řádu intenzivně pokračují již řadu let a zdá se, že v dohledné době budou dovršeny.

Kompaktní nový model přípravného řízení vypracovali Miklau a Szymanski.<sup>14)</sup> Předpokládají odstranění institutu vyšetřujícího soudce a jeho nahrazení **policejním vyšetřováním** pod vedením právnicky vzdělaného vyšetřovatele (Untersuchungsleiter). Prokuratura by byla o důležitých úkonech vyšetřování informována a mohla by do něj zasáhnout závaznými pokyny; prokurátor sám by však nebyl oprávněn provádět ani celé vyšetřování, ani jednotlivé vyšetřovací úkony. Ohledně rozsahu oprávnění prokurátora vůči policejnímu vyšetřovateli se dosud vedou spory. Zatímco někteří procesualisté, např. Triffterer,<sup>15)</sup> se vyslovují pro širší oprávnění prokurátora, jiní, např. Moos,<sup>16)</sup> se obávají „papírové laviny“ a doporučují větší samostatnost vyšetřovatele.

V nově navrhovaném policejním vyšetřování se předpokládá podstatné rozšíření práv obviněného a jeho obhájce v přípravném řízení oproti dnešnímu stavu. Návrhy de lege ferenda počítají rovněž s možností soudcovských úkonů v přípravném řízení, ať již zajišťovacího nebo důkazního charakteru.

Na stejných principech, z nichž vycházejí Miklau a Szymanski, je založen i reformní návrh rakouského ministerstva spravedlnosti z roku 1991, který byl předložen k odborné diskusi. Tento projekt předpokládá, že kromě policejního vyšetřování, které by bylo pravidlem, by pro výjimečné případy existovalo též vyšetřování vedené prokurátorem a vyšetřování vedené vyšetřujícím soudcem.<sup>17)</sup>

<sup>14)</sup> Miklau, R. — Szymanski, W.: Strafverfahrensreform und Sicherheitsbehörden — eine Nahtstelle zwischen Justiz und Verwaltungsrecht. In: Festschrift für Franz Pallin. Wien 1989, s. 249—282.

<sup>15)</sup> Triffterer, O.: Soll die Voruntersuchung im österreichischen Strafverfahren beibehalten, reformiert oder abgeschafft werden? In: Gedächtnisschrift für J. Rödiger. Wien 1978, s. 349 a násl.

<sup>16)</sup> Moos, R. op. cit. sub 7), s. 133.

<sup>17)</sup> Strafprozessreform. Op. cit. sub 10.

Diskuse o budoucnosti přípravného řízení je v Rakousku v plném proudu a přináší i jiné alternativní koncepce.<sup>18)</sup>

### 3.2. *Budoucí úprava přípravného řízení u nás*

Tato studie si nemůže klást za cíl předložit detailní osnovu budoucí právní úpravy přípravného řízení a její zevrubnou argumentaci — to by byl úkol pro rozsáhlé monografické dílo. Proto budiž následující řádky chápány toliko jako stručné náměty, vyžadující další diskusi.

a) Pokládám za vhodné zachovat i nadále přípravné řízení jako relativně samostatné stadium trestního procesu.

Model kontradiktorního trestního řízení, neznajícího přípravné řízení v našem slova smyslu, jímž se vyznačuje zejména anglosaské právo, je spojen s existencí celého systému právních a institucionálních podmínek, jež u nás nejsou splněny. Domnívám se, že kontinentální model přípravného řízení je schopen dále se zdokonalovat a plnit své společenské poslání.

Proti převratným novotám, které by mohly destabilizovat činnost policejních a justičních orgánů, mluví též soudobý nepříznivý vývoj kriminality; přílišné experimentování by mohlo být v této situaci riskantní.

b) Celková struktura trestního procesu by měla být budována tak, aby hlavní líčení mělo jednoznačně **dominující postavení**. Přípravné řízení plní vůči soudnímu řízení pomocnou roli a má předběžný charakter<sup>19)</sup>

Funkce přípravného řízení je vhodné oproti současnému stavu **zúžit**. Hlavní kriminálně politické poslání přípravného řízení spočívá ve funkci zajišťovací a filtrační:

**Zajišťovací funkce** má umožnit efektivní trestní postih tím, že zajistí důkazy, tj. předejde hrozící zkáze nebo poškození pomíjivých důkazů, které by nebylo možno provést v hlavním líčení; v případě potřeby zajišťuje i fyzickou přítomnost obviněného zjištěním jeho identity, vypátráním jeho pobytu, předvedením či zadržením.

<sup>18)</sup> Např. Obendorf R.: Gedanken zur Reform des strafprozessualen Vorverfahrens. Österreichische Richterzeitung 1990, 9, s. 190; Bertel, Ch.: Zur Reform des Vorverfahrens. Österreichische Richterzeitung 1975, 7—8, s. 97; Bachlechner, J.: Die Neugestaltung des Strafprozessualen Vorverfahrens. Österreichische Juristenzeitung 1991, 6, s. 192; Strasser, G.: Die Reform des strafgerichtlichen Vorverfahrens aus der Sicht des Staatsanwaltes. Österreichische Richterzeitung 1991, 12, s. 266; Fabrizy, E.: Zur Reform des strafprozessualen Vorverfahrens. Österreichische Richterzeitung 1990, 6, s. 134; Kodek, G.: Verwertung der Ergebnisse des Vorverfahrens in der Hauptverhandlung. Österreichische Richterzeitung 1990, 6, s. 186.

<sup>19)</sup> Růžek, A. a kol.: Trestní právo procesní, Praha, Univerzita Karlova 1991, s. 110 a násl.

**Filtrační funkce** má zabránit tomu, aby před soud byly stavěny osoby, u nichž podezření ze spáchání trestného činu není dostatečně odůvodněno. Tím má chránit nevinné osoby před difamačními účinky soudního řízení.

c) Nově by bylo vhodné vymezit **cíle dokazování** v přípravném řízení:

ca) Nejdůležitějším cílem dokazování v přípravném řízení je **příprava obžaloby**. Z tohoto hlediska hlavním adresátem dokazování v přípravném řízení je státní zástupce, nikoli soud. Pro soud jsou výsledky dokazování z přípravného řízení důležité zejména při řešení otázky, zda má obžaloba přijmout a nařídít o ní hlavní líčení či nikoli.

Tento cíl dokazování je nepochybně významný, protože již samotné podání obžaloby a ev. postavení občana před soud je závažným rozhodnutím. Je třeba požadovat, aby i dokazování prováděné za tímto účelem poskytovalo co možná věrohodné výsledky. Nicméně je nutno uznat, že na rozdíl od rozsudku, který rozhoduje o vině a trestu, má obžaloba přece jen méně závažné důsledky.

Dnešní požadavek zakotvený v § 164 odst. 2 tr. ř., totiž zjistit již v přípravném řízení všechny skutečnosti důležité pro posouzení případu, včetně osoby pachatele a následku trestného činu, vede k průtahům, k opakování dokazování a de facto snižuje význam hlavního líčení. Podle mého názoru by v přípravném řízení mělo postačovat, aby skutečnosti, nezbytné pro podání obžaloby, byly objasněny s vysokým stupněm pravděpodobnosti. V tomto smyslu by měla být interpretována podmínka „v potřebném rozsahu“, nově zavedená novelou č. 292/1993 Sb.

cb) Teprve na druhém místě je cílem dokazování v přípravném řízení poskytnout též některé důkazy, které jsou využitelné v soudním řízení jako podklad pro vynesení rozsudku. Tento cíl by měl být chápán jako výjimečný, protože obecně musí platit, že dokazování se děje bezprostředně, ústně a veřejně při hlavním líčení. Výjimka by se proto měla týkat především těch důkazů, které v hlavním líčení nelze provést vůbec nebo jen s velkými potížemi.

Bylo by proto vhodné dále omezit možnost přenášet důkazy z přípravného řízení do hlavního líčení. Přenositelné by měly být pouze ty důkazy, které by byly provedeny za dodržení „přísných“ formálních podmínek; v dalším textu je nazývám „protokolární“ úkony (viz dále sub e). Protokolární formu by měla pouze menší část důkazních úkonů v přípravném řízení, takže oproti dnešnímu stavu by hlavní líčení bylo méně ovlivňováno důkazy z přípravného řízení. Navíc přečtení protokolů o výsledcích při hlavním líčení by mělo být podmíněno i nadále analogickými podmínkami, které jsou zakotveny v nynějším ust. § 211 tr. ř.

d) Oproti dosavadnímu stavu by bylo žádoucí de lege ferenda **zúžit předmět dokazování** v přípravném řízení. Je-li hlavním cílem dokazování v přípravném řízení opatřit podklady pro rozhodnutí státního zástupce, zda podat nebo nepodat obžalobu, zdá se mně účelné vypustit z předmětu dokazování v přípravném řízení „okolnosti, které vedly k trestné činnosti nebo umožnily její spáchání“ (§ 89 odst. 1 písm. f tr. ř.).

V literatuře bývá někdy rovněž doporučováno, aby se přípravné řízení v zájmu zrychlení nezabývalo opatřováním kompletních podkladů pro adhezní řízení. Tento návrh je však sporný. Velmi často je zjištění okolností, stanovujících povahu a výši škody, beztak nezbytné pro správnou právní kvalifikaci trestného činu a pro výměru trestu. Navíc, jak je přesvědčivě doloženo ve viktimologické literatuře, je z kriminálně politických důvodů nanejvýš žádoucí věnovat zvýšenou pozornost ochraně zájmů obětí trestných činů. Kdyby se zeslabila povinnost orgánů přípravného řízení opatřovat důkazy pro adhezní řízení, vedlo by to pravděpodobně ke zhoršení pozice poškozených, protože soudy by ještě častěji než dosud odkazovaly poškozené na občanskoprávní řízení. Takový trend by byl nesprávný a proto v tomto aspektu nepokládám za vhodné předmět dokazování zužovat.

e) Ke **zjednodušení a zrychlení přípravného řízení** a ke snížení jeho administrativní náročnosti přispěla velmi významně novela trestního řádu č. 292/1993 Sb. řadou úprav, které jsem zmínil v partii 2.2.2.

Prakticky pouze v jediném ustanovení novely dochází ke zvýšení formální náročnosti, a sice v ust. § 164 odst. 4 tr. ř., které zní: „Vyšetřovatel může umožnit obviněnému zúčastnit se vyšetřovacích úkonů a klást otázky vyslychaným svědkům“. Vzniká otázka, zda při sledování trendu zjednodušování přípravného řízení neznamená toto ustanovení zbytečnou komplikaci (např. předvolávání obviněného a s tím spojené průtahy, ohrožení kriminalisticko taktických záměrů vyšetřovatele).

Domnívám se, že je-li toto ustanovení formulováno fakultativně, tj. jako *možnost* přibrání obviněného k úkonu, je nová zákonná úprava zcela namístě.

Jedině při splnění této podmínky lze zajistit plnou využitelnost protokolů o těchto úkonech jako plnohodnotného důkazu v řízení před soudem. Vycházím přitom ze závazků, které pro náš stát vyplývají z přijetí evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) <sup>20)</sup> a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Evropské komise pro lidská práva ve Štrasburku. Jako soudní důkaz jsou podle

<sup>20)</sup> Text Úmluvy viz ve sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

čl. 6 Úmluvy a na něj navazující judikatury využitelné výsledky pouze takového úkonu, který byl proveden **za kontradiktorních podmínek**, tj. za osobní přítomnosti obviněného, resp. jeho obhájce. Obviněný musí mít možnost uplatnit již v průběhu takového úkonu své námitky, klást otázky vyslychaným osobám a prověřovat věrohodnost důkazů. Zásadně stačí, aby tyto podmínky kontradiktorního řízení, které štrasburská judikatura vyžaduje jako nezbytnou garanci spravedlivého procesu („fair trial“) ve smyslu čl. 6 Úmluvy, byly poskytnuty obviněnému alespoň jednou v průběhu řízení, především pak při hlavním líčení. Pokud se však stane, že důkaz nemůže být z jakéhokoli důvodu proveden bezprostředně v hlavním líčení, potom je důkaz z přípravného řízení využitelný pro soudní rozhodnutí pouze tehdy, byla-li při jeho provádění v přípravném řízení umožněna přítomnost obviněného, resp. obhájce.

Podle ust. čl. 10 Ústavy ČR má Úmluva na našem území přednost před zákonem. Kdyby se naše justiční praxe dostala do rozporu s Úmluvou, mělo by to pro náš stát nepříznivé důsledky (mezinárodní kritika, odškodné pro stěžovatele apod.). Nemohu na tomto místě celou tuto problematiku blíže rozebírat.<sup>21)</sup> Pro naše úvahy chci pouze konstatovat: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva jasně naznačuje, že na důkazy, využitelné v řízení před soudem jako podklad pro vynesení rozsudku, jsou kladeny velmi vysoké formální nároky. Pokud bychom si kladli za cíl, aby všechny důkazy, prováděné v přípravném řízení, byly přenositelné do hlavního líčení, museli bychom již pro přípravné řízení stanovit přísné formální požadavky, platné pro kontradiktorní řízení. Důsledkem by bylo zdlouhavé, nehospodárné a neefektivní přípravné řízení s mimořádně silným prejudikačním vlivem. To je cesta koncepčně pochybená a kriminálně politicky nežádoucí.

Nezbývá tedy, než volit jiné východisko: Přísný procesní režim volit jen pro část důkazních úkonů, tj. takových, jimiž jsou ve zvýšené míře ohrožena občanská práva nebo které mají mimořádný důkazní význam nebo u nichž je jisté, nebo značně pravděpodobné, že je nebude možné bezprostředně provést u hlavního líčení.

Všechny ostatní změny, které pro přípravné řízení přinesla novela č. 292/1993 Sb., znamenají nesporné zjednodušení formálních náležitostí. Patrně největší praktický dopad bude mít ustanovení § 164 odst. 1 tr. ř. o tom, že „úkony, které byly provedeny před sdělením obvinění, a úkony provedené na pokyn vyšetřovatele policejními orgány i po něm nemusí vyšetřovatel opakovat, byly-li provedeny způsobem odpovídajícím ustanovení tohoto zákona“. S tímto řešením lze souhlasit.

<sup>21)</sup> Podrobněji viz Musil, J.: Štrasburská judikatura a její důsledky pro dokazování v přípravném řízení trestním. Kriminallistika XXVI, 1993, 1.

Určité pochybnosti ve mně však vyvolává nepřesně formulovaná poslední věta 1. odstavce § 164 tr. ř., vztahující na vyšetřovací úkony analogii § 158 odst. 3 a 4 tr. ř. Z tohoto ustanovení je možno dovodit, že po zahájení trestního stíhání se protokolární svědecký výslech provádí pouze tehdy, má-li povahu neodkladného nebo neopakovatelného úkonu. Ve všech ostatních případech se od osob vyžaduje pouze vysvětlení, o němž se sepíše *úřední záznam*, nemající povahu soudního důkazu.

Tato nově přijatá zákonná konstrukce je přijatelná pouze za předpokladu, že judikatura dostatečně široce vymezí pojem neodkladných a neopakovatelných úkonů. Nynější zákonná definice obsažená v § 160 odst. 4 tr. ř. (platící ovšem pouze pro odstavce 2 a 3 téhož paragrafu) je nepřesná a obecně nepoužitelná.

Vyšetřovatel by měl mít možnost, aby protokolárně vyslechl např. svědka, který vypovídá o velmi důležité skutečnosti (tzv. „korunního svědka“), i když v okamžiku provedení výslechu není zcela jisto, zda jsou splněny podmínky neodkladnosti nebo neopakovatelnosti úkonu. Tyto podmínky totiž mohou vyvstat kdykoli v dalším průběhu trestního řízení, kdy však již svědek nebude dosažitelný nebo kdy nebude možno zabránit znehodnocení důkazu. Vymezit obecně taxativním výčtem okruh případů, v nichž má mít vyšetřovací úkon protokolární formu, je velmi nesnadné; v úvahu je třeba vzít mnoho situačních okolností (např. pravděpodobnost toho, že svědek „zmizí“, že změní výpověď pod vlivem hrozeb pachatele atd.). Proto lze důvody pro protokolární formu vyšetřovacího úkonu jen s obtížemi definovat v zákoně.

Kromě důvodů neodkladnosti a neopakovatelnosti může pro potřebu protokolárního výslechu již v přípravném řízení hovořit např. nutnost chránit dětského svědka před traumatizujícím vlivem soudního řízení. Také obviněnému a obhájci by měla být poskytnuta možnost navrhnout provedení jakéhokoli vyšetřovacího úkonu protokolární formou, např. proto, aby byl včas proveden vyvíňující důkaz.

Přimlouval bych se proto za to, aby de lege ferenda byla vyšetřovateli poskytnuta širší možnost provádět protokolární vyšetřovací úkony i nad rámec neodkladných a neopakovatelných úkonů. Na druhé straně je však třeba zabránit tomu, aby vyšetřovatelé prováděli protokolární vyšetřovací úkony tam, kde pro to nejsou zvláštní důvody; přílišná libovůle v tomto směru by mohla svádět k nadužívání a tím k nadměrnému posilování váhy přípravného řízení.

**Obligatorně protokolární formu** by de lege ferenda měly mít tyto vyšetřovací úkony:

— výslech obviněného; to vyplývá z nutnosti poskytnout silné garance ochrany občanských práv. Obviněného je třeba vždy bez prodlení sezná-

mít s podstatou vzneseného obvinění a poskytnout mu příležitost k obhajobě a k předložení důkazních návrhů, jak to požaduje i čl. 6 odst. 3 písm. a) evropské Úmluvy. Záruky tohoto postupu je třeba formálně „přísně“ vymezit režimem protokolárních úkonů;

— svědecký výslech poškozeného; důvodem je zde jednak velký důkazní význam této výpovědi a nutnost poučit poškozeného o jeho právech, jednak i zvláštní ohledy, které by měly mít justiční orgány k obětem trestných činů;

— výslech znalce; důvodem je důkazní závažnost a složitost expertizy a často též zatěžující důsledky expertizy pro obviněného (povinnost nést zvýšené náklady řízení, zásahy do obč. práv). Výslech znalce by se však měl v přípravném řízení provádět jen výjimečně, pravidlem by měl být výslech při hlavním líčení;

— neopakovatelné úkony (např. rekognice);

— úkony, u nichž hrozí nebezpečí, že jejich předmět bude v mezidobí do hlavního líčení poškozen nebo zničen (svědek zemře, bude na něj činně nátlak apod.);

— úkony, které jsou organizačně a technicky příliš složité a lze je obtížně realizovat při hlavním líčení (např. vyšetřovací experiment nebo rekonstrukce trestného činu).

Zcela výjimečně bych v budoucí právní úpravě připustil též **fakultativní protokolární formu** vyšetřovacích úkonů, jejíž vhodnost by zvažoval ad hoc vyšetřovatel. Mělo by jít o úkony, u nichž vyvstává obava, že je nebude možné nebo vhodné provést v hlavním líčení (např. výslech dětského svědka). Aby se zabránilo extenzivnímu využívání této možnosti, musel by vyšetřovatel formou záznamu ve spisu zdůvodnit, proč volil protokolární formu. Soud by měl možnost odepřít tomuto úkonu důkazní význam, jestliže pro jeho provedení v přípravném řízení nebyly dány důvody.

V budoucnu lze nepochybně navrhopvat i jiná zjednodušení formální náročnosti přípravného řízení. Značné ulehčení by mohla přinést mechanizace a automatizace kancelářských prací, zjednodušené vyhotovování písemností, využití moderní záznamové techniky místo protokolace apod.

Proti již uskutečněným nebo navrhovaným zjednodušením přípravného řízení lze zajisté vznést řadu námitek:

Je pravděpodobné, že méně důkladné objasnění věci v přípravném řízení (užší rozsah dokazování, menší záruky věrohodnosti) povede častěji než dosud k tomu, že obžaloba nebude řádně důkazně podložena, takže budou častěji vynášeny zprošňující rozsudky.

Z kriminálně politického hlediska je zajisté žádoucí, aby řízení proti nevině podezíraným osobám bylo zastaveno co nejdříve, tedy v přípravném řízení, protože samotné podání obžaloby a soudní řízení má jisté



difamující účinky. Domnívám se však, že tento aspekt je u nás přeceňován a že více než soudní řízení přispívá k difamací nesprávná praxe hromadných sdělovacích prostředků, nerespektujících presumpci nevinny. Senzacektivnost a snaha po maximální aktuálnosti zpravodajství vede dnes často k difamací obviněného již v přípravném řízení. Zvýšení úrovně novinářské etiky a zpřísnění postihů za její porušení by měly pro zlepšení ochrany cti a dobrého jména obžalovaných větší význam než úzkostlivá snaha vyhnout se za každou cenu podání nedostatečně zdůvodněné obžaloby.

Bylo by třeba celkově změnit náhled justičních orgánů a celé veřejnosti na funkci obžaloby. Je vhodné znovu a znovu zdůrazňovat, že obžaloba není žádný předběžný rozsudek a že teprve pravomocný rozsudek rozhoduje o vině. Zproštění obžaloby nesmí být paušálně, tak jako dosud, vykládáno jako „zmetek“ nebo neúspěch vyšetřovatele a státního zástupce. Je-li uznáno, že cílem přípravného řízení není dosáhnout objektivní pravdy, potom se musí připustit, že část obžalob se v průběhu soudního řízení ukáže jako nedůvodná a řízení bude končit zprošťujícím rozsudkem.

Shora řečené by nemělo být vysvětlováno tak, že se přimlouvám za lebabylé přípravné řízení a za lehkomyšlné podávání nedostatečně podložených obžalob. I nadále by měl státní zástupce usilovat o to, aby se již v obžalobě maximálně přiblížil ke zjištění pravdy. Stupeň pravděpodobnosti spáchání trestného činu obžalovaným by měl být v okamžiku podání obžaloby značně vysoký, ale nemusí se rovnat jistotě a nemusí se opírat pouze o výsledky formálně „přísných“ protokolárních úkonů.

Další námitkou, kterou lze očekávat proti zjednodušení přípravného řízení, je větší časová náročnost dokazování před soudem a tím prodloužení celého řízení. Tato námitka je zcela reálná a pokud by nebyla vyvážena jinými opatřeními, byla by vážnou překážkou reformního úsilí. Je nepopíratelné, že bezprostřední dokazování při hlavním líčení, zejména pak vyslychání svědků za kontradiktorních podmínek, je delší a složitější než pouhé přečtení protokolů. Zvláště dnes, kdy mnoho předvolaných osob neuposlechne a k soudu se nedostavuje a kdy se vyskytuje mnoho závad v doručování písemností, hrozí časté průtahy v řízení.

Aby soudní síň byla místem, na němž se provádí bezprostřední dokazování, musí být hlavní líčení dobře připraveno a soudce, státní zástupce i obhájce musejí být velmi aktivní.

Lze si klást otázku, zda naše přetížená justice je vůbec s to zvládnout zvýšené zatížení soudního řízení. Domnívám se, že to možné je, pokud dojde k celkovým koncepčním změnám trestního práva hmotného i procesního. Jde o to, aby se k hlavnímu líčení dostávaly pouze závažné případy trestné činnosti, u nichž lze očekávat uložení přísnější trestní

sankce (zejména uložení trestu odnětí svobody). Je nutno vytvořit **pes-  
trou paletu** různých variant tzv. **odklonu** v trestním řízení,<sup>22)</sup> které umožní  
zvládnout agendu tzv. bagatelních trestných činů jednodušeji, rychleji  
a hospodárněji než je tomu v hlavním líčení. Inspirativní je např. výše  
zmíněná úprava nového italského trestního řádu z roku 1988, umožňující  
velkou část trestních věcí vyřídit ve stadiu tzv. předběžného soudního  
řízení (udienza preliminare). V zahraničí prokazuje svou funkčnost celá  
řada institutů hmotného i procesního trestního práva, jimiž lze zjednodu-  
šit trestní řízení, aniž by byly obětovány principy právního státu. Jde  
např. o podmíněné zastavení trestního stíhání prokurátorem nebo soudem  
za současného uložení různých povinností a omezení, které zná německý  
trestní řád (§ 153, 153a StPO), institut vyjednávané spravedlnosti běžný  
v anglosaském procesu apod.<sup>23)</sup>

Touto cestou se vydal i český zákonodárce v novele č. 292/1993 Sb.  
zavedením institutů podmíněného zastavení trestního stíhání (§ 307  
a násl. tr. ř.) a trestního příkazu (§ 314e až 314g tr. ř.). V budoucnu bude  
žádoucí v tomto nastoupeném trendu pokračovat.

f) Vyšetřování by mělo být i v budoucnu **jedinou formou** přípravného  
řízení, jak to upravila novela č. 292/1993 Sb. Po snížení formální nároč-  
nosti vyšetřování a po připuštění zjednodušených neprotokolárních úko-  
nů i v budoucnu nadále neexistují žádné věcné důvody pro zachování  
dvou forem přípravného řízení. Bylo už mnohokrát zdůrazněno, že hle-  
disko závažnosti deliktu není v žádné souvislosti se složitostí dokazování  
a že pro všechny případy, v nichž přichází v úvahu uložení závažné trest-  
ní sankce, by měly být zásadně zachovány stejné procesní garance.<sup>24)</sup>

g) Nově by měla být zavedena kategorie **flagrantních věcí**, u nichž by  
se nekonalo žádné přípravné řízení. Šlo by zejména o případy, kdy byl  
pachatel přistižen při činu, doznává se a i jinak jde o věc důkazně jed-  
noduchou.

Policejní orgán (nebo vyšetřovatel) by v takovém případě neproto-  
kolárně vyslechl podezřelého (formou vysvětlení), ev. by opatřil co nej-  
rychleji jiné dosažitelné důkazy (např. opis rejstříku trestů telefaxem).  
Poté by podezřelý byl předveden před státního zástupce, který by v přípa-  
dě pochybností vyslechl osobu jako obviněného a buď by ji propustil nebo

<sup>22)</sup> Viz Suchý, O.: Odklon v trestním řízení. Právník 1991, 3, s. 248—255.

<sup>23)</sup> Viz Fico, R.: Vyjednávaná spravodlivosť. Justičná revue 1991, 6—7, s. 37—41.

<sup>24)</sup> Srov.: Růžek, A. in: Diferenciace trestní odpovědnosti. Sborník, Praha, Univerzita  
Karlova 1983, s. 47 násl.

na ni ihned podal obžalobu a předal ji soudu. Pro celý tento postup by musela být stanovena velmi krátká lhůta.

Nejzávažnější zásahy do občanských práv (vzetí do vazby, kontrola korespondence apod.) by i v tomto řízení příslušely výlučně soudu.

h) Za velmi osvědčené pokládám institut **zahájení trestního stíhání sdělením obvinění** a proto se přimlouvám za jeho zachování i de lege ferenda.

V zahraniční literatuře jsou někdy vznášeny námitky proti tomu, aby status obviněného byl odvozován od formálního aktu vznesení obvinění. Spatřuje se v tom nebezpečí, že policie by odkládáním vznesení obvinění mohla obcházet ustanovení o výsledku obviněného a práva na obhajobu.<sup>25)</sup> Je jistě třeba souhlasit s názorem, že pro vznik statusu obviněného je rozhodující dostatečné podezření ze spáchání trestného činu. To ale nic nemění na potřebě, aby status obviněného byl v trestním řízení co možná nejpřesněji formálně deklarován, aby o něm nemohly vzniknout pochybnosti. Domnívám se, že novelizované ustanovení § 160 tr. ř. vyhovuje. I v budoucnu bude třeba zachovat takový informační a kontrolní systém, aby nebylo možné obcházet smysl institutu zahájení trestního stíhání tím, že by policie i při důvodném podezření z trestného činu fakticky objasňovala celou věc a teprve v závěru by zahajovala trestní stíhání a sdělovala obvinění. Kontrolní mechanismy k zabránění tohoto jevu by měly fungovat jak uvnitř policie, tak zvnějšku (dozorem státního zástupce).

Domnívám se rovněž, že jako osvědčivší se je vhodné ponechat též institut **skončení vyšetřování** (§ 166 tr. ř.) s právem obviněného a obhájce seznámit se s výsledky vyšetřování a navrhnout doplnění vyšetřování.

ch) Orgánem přípravného řízení, provádějícím zásadně celé vyšetřování, by nadále zůstal **vyšetřovatel**, začleněný resortně do rámce policie.

V dřívější době jsem vyslovil názor, že vyšetřovatelé by měli být začleněni do rámce prokuratury.<sup>26)</sup> Toto stanovisko vyplývalo z kriminálně politických úvah, totiž z negativních zkušeností s resortem ministerstva vnitra, který byl zvláště silně poznamenán všemi deformacemi totalitního režimu. Ke změně mého názoru ve prospěch policejního vyšetřování přispěly tyto skutečnosti:

<sup>25)</sup> Tak soudí Roxin, C.: Strafrechtsverfahrensrecht. 18 Aufl. München, C. H. Beck 1983, s. 140.

<sup>26)</sup> Musil, J.: Resortní začlenění orgánů přípravného řízení trestního. Čs. kriminalistika XXIII, 1990, 3—4, s. 145.

— celkový společensko politický vývoj po roku 1989 ukazuje, že lze vytvořit dostatečné politické a právní záruky, aby policie nepředstavovala potenciální ohrožení občanských práv a svobod;

— nepříznivý vývoj kriminality v posledních letech staví do popředí otázku efektivnosti boje s kriminalitou. Za stavu silného ohrožení společnosti kriminalitou by bylo příliš riskantní likvidovat policejní vyšetřovací aparát, který je vcelku funkční a začít od základu budovat nový, nevyzkoušený model vyšetřování. Přílišné experimentování by mohlo destabilizovat výkon trestní justice a přivodit další zhoršení vývoje kriminality;

— vyšetřovací aparát bývalé prokuratury byl početně příliš slabý a potýkal se s mnoha organizačními a personálními problémy; jen stěží lze očekávat, že by se mohl stát jádrem pro vybudování celistvého systému vyšetřování, na němž by spočívala veškerá tíže přípravného řízení;

— pokud bude vytvořen takový model trestního řízení, v němž přípravné řízení bude hrát pouze pomocnou roli, potom problém resortního začlenění orgánů vyšetřování nebude z hlediska ochrany lidských práv tak důležitý, jako je tomu při modelu „silného“ vyšetřování.

Proto jsem dospěl k závěru, že i nadále by měli být vyšetřovatelé začlenění v rámci policie. Jejich kontakt s jinými policejními službami, dostupnost technických a informačních prostředků a solidní kriminálně vzdělání jim skýtají optimální podmínky pro rychlou a účinnou reakci na spáchaný trestný čin a rychlé zahájení trestního stíhání. Z hlediska společenské efektivity a hospodárnosti je výhodné i to, že policejní vyšetřovatelé mohou v případě neodkladnosti zasáhnout jako policisté též k odvrácení hrozícího nebezpečí či útoku a mohou splnit i pomocné technické úkony trestního řízení (předvedení, zadržení apod.).

1) Vyšetřovatel by měl nadále postavení **samostatného** orgánu činného v trestním řízení a byl by nadán autonomními procesními právy a povinnostmi. Byl by povinen z úřední povinnosti zahájit trestní stíhání všech trestných činů o nichž se dozví (platil by tedy pro něj princip oficiality a legality). Dále by byl povinen usilovat z vlastní iniciativy o zjištění skutečného stavu věci a shromažďovat relevantní důkazy, ať svědčí v neprospěch či ve prospěch obviněného (zásada objektivní pravdy, zásada vyhledávací).

Aby svébytný procesní status vyšetřovatele doznal náležité právní opory, bylo by vhodné v policejních zákonech vyjádřit kvalifikované podmínky pro jeho jmenování a odvolávání, které by příslušelo ministrovi vnitra.

Otázka kvalifikačního profilu, vzdělání a profesní přípravy vyšetřovatele není neproblematická. Na jedné straně výkon jeho procesních čin-

ností mluví pro právnické vzdělání; na druhé straně vyhledávání, provádění a zajišťování důkazů předpokládá rozsáhlé kriminalistické znalosti. Podle mého názoru lze vyšetřovatele profesně vzdělávat stejně dobře na dvou typech škol: Buď na právnických fakultách, v jejichž učebních osnovách by měla být zařazena v dostatečném rozsahu kriminalistika, nebo na vysoké policejní škole (Policejní akademii), kde je výuka trestního práva bohatě zastoupena. V dnešní době kritického nedostatku právníků se zdá být reálnější výchova vyšetřovatelů na Policejní akademii, což by však vyžadovalo změnu příslušného ustanovení zákona (srov. § 16 odst. 3 zák. č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie ČR).

Vyšetřovatel by i nadále zůstal nejen samostatným procesním subjektem, ale i služební (pracovní) funkcí, odlišnou od jiných profesí v policii.

j) Domnívám se, že v budoucnu je třeba změnit náhled na otázku **nezávislosti vyšetřovatele**. Jak v teorii, tak v právní úpravě se postupně od 60. let prosazovalo pojetí, posilující na jedné straně pozici vyšetřovatele vůči prokurátorovi a na druhé straně vytvářející silné organizační bariéry vůči jiným policejním složkám. Extrémním pólem tohoto pojetí je návrh, aby vyšetřování bylo vyčleněno do zcela samostatného resortu.<sup>27)</sup>

Pokud pokládáme za potřebné v budoucnu snížit váhu přípravného řízení v celkovém systému trestního procesu a zároveň zvýšit efektivnost přípravného řízení, jeví se mi žádoucí tuto nezávislost vyšetřovatele poněkud zeslabit v obou naznačených směrech.

Státní zástupce by měl i nadále zůstat silným subjektem přípravného řízení. Vůči vyšetřovateli by státnímu zástupci příslušela **kontrolní role** (dozor) a to jednak z hlediska zákonnosti, jednak z hlediska úplnosti vyšetřování. Dozor státního zástupce by se nevztahoval na kriminalisticko taktické a metodické aspekty vyšetřování. Daný model by vycházel z předpokladu, že státní zástupce zpravidla sám nevyšetřuje; přesto by mu byla ponechána (tak jako dosud) možnost, aby provedl celé vyšetřování nebo jednotlivý úkon.

Některé jiné koncepce postavení prokurátora v přípravném řízení, známé ze zahraničí, neprokázaly svou životaschopnost. Např. v Německu, kde je role prokurátora definována jako role „pána přípravného řízení“, se ukázala naprostá nereálnost představy, že prokurátor zásadně sám provádí vyšetřování (§ 160 StPO); ve skutečnosti je vyšetřování záležitostí policie.

<sup>27)</sup> Mráz, L.: Riešenie vidíme v nezávislom orgáne vyšetrovania. Čs. kriminalistika XXV, 1992, I. s. 50—54; Mráz, L.: Nezávislosť vyšetrovania — záruka zákonného rozhodovania. Justičná revue 1991, 11, s. 24—28.

V Rakousku prokurátor sám nesmí vyšetřovací úkony provádět; pokud pokládá za potřebné nějaký důkazní úkon provést, musí svou žádost adresovat vyšetřujícímu soudci nebo policii. Zdůvodňováno je to tím, že vlastní angažovaností v přípravném řízení by byla ohrožena objektivita prokurátora v následném soudním řízení.

Domnívám se, že státnímu zástupci je třeba i nadále ponechat možnost udílet vyšetřovateli závazné pokyny, rušit jeho vadná rozhodnutí a rozhodovat o stížnostech proti nim. Státní zástupce, který má završit přípravné řízení podáním obžaloby, za jejíž faktickou odůvodněnost a juristickou správnost nese plnou odpovědnost, musí mít v ruce dostatečně silné nástroje k tomu, aby mohl vůči vyšetřovateli prosadit své požadavky. Pro krajní případ by měl mít možnost provést vyšetřovací úkon sám; to může být někdy výhodné i z důvodu procesní ekonomie a zrychlení řízení.

Nepokládám za potřebné, aby bylo zachováno dosavadní oprávnění vyšetřovatele podávat proti pokynům státního zástupce námitky (§ 164 odst. 5 tr. ř.). Toto ustanovení bylo v praxi stejně prakticky mrtvé;<sup>28)</sup> podstatné ale je, že třeba jen teoretická možnost jeho uplatnění principiálně posiluje pozici vyšetřovatele a tím i celý význam přípravného řízení, pro což nejsou věcné důvody.

k) Nepokládám za správné, že princip procesní nezávislosti vyšetřovatele je dnes extenzivně pojat též jako princip organizační autonomie vyšetřovacího aparátu vůči ostatním policejním složkám. V budoucích policejních zákonech a v interních předpisech by neměla být problematika procesní nezávislosti vyšetřovatele směřována s organizační autonomií.

Procesní nezávislost vyšetřovatele vůči služebním představeným v rámci policie by měla být i nadále plně zachována. Tato nezávislost znamená, že vyšetřovatel je ve věcech, které vyšetřuje, vázán pouze ústavou, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, jakož i pokyny státního zástupce. Vyšetřovatel je plně osobně odpovědný za zákonnost a úplnost vyšetřování. Při konkrétním vyšetřování, tj. při aplikaci právních norem, není služební představený oprávněn udílet vyšetřovateli rozkazy týkající se např. sdělení obvinění, právní kvalifikace skutku a způsobu vyřízení věci.

Nevidím však důvodu k tomu, aby procesní samostatnost vyšetřovatele byla navíc ještě vyjadřována organizační samostatností vyšetřovací služby a jejím vyčleněním do samostatných útvarů (úřadů) vyšetřování. Tato

---

<sup>28)</sup> V souboru 1585 trest. věcí, zkoumaných Nettem, se námitka vyšetřovatele nevyškylala ani jednou. Viz Nett, A. op. cit. sub 6, s. 239.

izolace od ostatních policejních složek vede k nevýhodám, které jsem rozvedl v části 2.2.1.

*Navrhuji proto samostatné útvary (úřady) vyšetřování zrušit a nekoncipovat vyšetřování jako samostatnou policejní službu. Vyšetřování jako procesní činnost by mělo být jednou z funkcí všech policejních služeb.*

Aby vyšetřovatelé byli co nejbližší terénním podmínkám policejní praxe, měli by být začleněni do rámce jednotlivých policejních služeb (kriminální, ochrany ekonomiky, dopravní, pořádkové) a na teritoriální služebny, kde by byli služebně podřízeni vedoucím organizačních celků policejního sboru. Tím by se vyšetřovatelé co nejvíce přiblížili zdrojům informací o trestných činech a mohli by být co nejdříve zapojeni do objasňování případu. Policejní práce je dnes převážně týmovou prací; vyšetřovatelé by byli od prvního zásahu na místě činu členy (resp. vedoucími) vyšetřovacího týmu, jejich styk s ostatními policisty by byl co nejužší a co nejméně formalizovaný.

Od tohoto organizačního uspořádání si lze slibovat větší operativnost vyšetřování, snížení administrativní náročnosti, bezbariérovou komunikaci mezi vyšetřovateli a ostatními policisty při obstarávání informací a při vzájemné součinnosti a podstatné zrychlení přípravného řízení. Tím, že se vyšetřování teritoriálně decentralizuje, zlepší se dostupnost svědků a obviněných, občané budou méně zatěžováni předvolávaním na vzdálená místa. Vyšetřovatelé si budou moci lépe osvojit znalost místních podmínek.

Byl by zároveň vytvořen lepší, oboustranně solidárnější vztah mezi jednotlivými policejními službami a vyšetřováním. Za současného stavu existuje mnohdy mezi nimi konkurence, řevnivost a malá ochota ke spolupráci. Dnes např. kriminální služba často předává vyšetřovateli nedostatečně objasněnou věc, vyžadující další operativní úkony; okamžikem předání však kriminální služba ztrácí o věc zájem a vyšetřovatel není s to efektivně vymoci její spolupráci. Pokud by vyšetřovatel byl organizačně začleněn přímo do rámce kriminální služby, pociťovala by tato služba silnější spoluzodpovědnost za úspěšné ukončení vyšetřování a její angažovanost by byla větší i poté, co by případ převzal vyšetřovatel. Vedoucí organizačních celků policejního sboru, do nichž by vyšetřovatelé byli zařazeni, by byli s to účinně prosadit efektivní spolupráci ostatních policistů s vyšetřovatelem.

Na druhé straně vyšetřovatelé by těsnější součinností s jinými policejními službami získali lepší porozumění pro potřeby operativně pátrací činnosti a pro ochranu utajovaných zdrojů informací a mohli by rychleji a jednodušeji předávat vyšetřováním získané poznatky o další trestné činnosti, které by bylo třeba prověřit operativně pátracími prostředky.

Jsem si vědom toho, že mnou navrhované odstranění organizační autonomie vyšetřovacího aparátu a jeho začlenění do rámce jednotlivých policejních služeb je spojeno s mnohými úskalími.

Lze se např. obávat toho, že vyšetřovatel bude vystaven silnějšímu tlaku služebních nadřízených, aby zahajoval trestní stíhání i tam, kde podezření ze spáchání deliktu nebude dostatečně odůvodněno, aby skutek určitým způsobem právně kvalifikoval, aby vyšetřování ukončil určitým způsobem apod. Ovlivňování vyšetřovatele v těchto směrech je zajisté nežádoucí a je mu třeba i nadále čelit bariérou procesní samostatnosti vyšetřovatele. Je proto třeba zachovat zásadu, že vyšetřovatelé jsou ve věcech, které vyšetřují, vázáni pouze zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy a pokyny státního zástupce, nikoli rozkazy nadřízeného. Příslušné policejní zákony by bylo vhodné doplnit o výslovné ustanovení, že v těchto záležitostech může vyšetřovatel odepřít splnění rozkazu.

I kdyby došlo k tomu, že nově navrhované organizační začlenění vyšetřovatelů oslabí jejich samostatnost a nezávislost na ostatních policejních službách, nemusí to mít žádné negativní důsledky, pokud celkové uspořádání trestního procesu zeslabí pozici přípravného řízení a naopak posílí roli soudního řízení. Prospěch, získaný zvýšením efektivity přípravného řízení, by byl nepopíratelný.

Praktická potíž by mohla zpočátku vyvstat s rozmístěním vyšetřovatelů na jednotlivá policejní pracoviště tak, aby jejich pracovní vytížení bylo rovnoměrné. Po krátkodobém ověření v praxi však lze očekávat stabilizaci.

1) Za jednoznačně pozitivní lze pokládat trend **rozšiřování ingerence soudu v přípravném řízení**, který nastoupily již poslední novelizace trestního řádu, zejména pak novela č. 178/1990 Sb. a novela č. 292/1993 Sb. Tato tendence je plně v souladu s Listinou základních práv a svobod a lze ji zaznamenat i v zahraničních reformních snahách.<sup>29)</sup> Pokládám za samozřejmé, že i de lege ferenda bude soudce rozhodovat o nejdůležitějších zásazích do občanských práv, zejména o vzetí do vazby a o nařízení domovní prohlídky.

Jak již bylo zmíněno, některé zahraniční trestní řády umožňují, aby se státní zástupce v přípravném řízení obrátil na soudce se žádostí o provedení vyšetřovacího úkonu (nejde přitom o vyšetřujícího soudce, nýbrž o „normálního“ soudce). Sahá se k tomu zejména u výslechů obviněných a svědků v případech, kdy jde o zvláště závažnou výpověď nebo hrozí-li

<sup>29)</sup> Srov. Nett, A.: K novým přístupům řešení otázek předsoudního stadia trestního řízení v některých evropských státech. Socialistická zákonost 1990, 3, s. 162–166; Musil, J.: Reforma trestního procesu v Polsku. Právník 1992, 1, s. 47–54.



nebezpečí, že úkon nebude možno provést v hlavním líčení. Soudcovské výslechy se dějí pod přísahou a protokoly o nich lze přečíst v hlavním líčení. Zpravidla bývá stanoveno, že soudce je povinen žádosti prokurátora o provedení úkonu vyhovět; soudce toliko zkoumá, zda úkon je zákonem připuštěn, není však oprávněn zvažovat hledisko účelnosti (viz např. § 162 něm. tr. ř.). Soudcovské vyšetřovací úkony nebývají v praxi prováděny příliš často, nicméně jsou pokládány za životný a užitečný institut.

Neodvažují si v tomto okamžiku vyslovit konečný názor, zda je vhodné zavést soudcovské vyšetřovací úkony do našeho trestního procesu. V dalších diskusích je třeba zejména uvážit, zda naše přetížené soudnictví by bylo schopné tuto další agendu unést.

Konečně je vhodné posoudit, zda do kompetence soudu nesvěřit rozhodování o stížnostech proti některým důležitým usnesením vyšetřovatele a státního zástupce, a to nad rámec nynějšího ustanovení § 146a tr. ř. V úvahu by přicházela taková usnesení, která se citelně dotýkají občanských práv nebo jsou meritorními rozhodnutími (např. usnesení o odložení věci nebo o zastavení trestního stíhání).

## CO ŘÍCI ZÁVĚREM?

Dnešní doba se vyznačuje novými rysy, které vyostřují odvěký problém trestního procesu, totiž jak zajistit účinný postih spáchaných trestných činů, aniž by přitom byla ohrožena ochrana občanských práv a svobod. Novum posledních let spočívá na jedné straně v tom, že došlo k enormnímu růstu kriminality, která se stává vážným destabilizujícím faktorem společenského života; na druhé straně snaha o zabezpečení demokratického vývoje a o včlenění do evropských struktur nutí našeho zákonodárce ke zvýšenému respektování základních lidských práv.

Tyto nové skutečnosti se nemohou neodrazit v budoucí úpravě našeho trestního procesu. Dnes převládá názor, že žádoucí změny nelze uskutečnit pouze dílčími novelami trestního řádu, nýbrž že je potřebná nová kodifikace.

Přípravné trestní řízení bude patřit k těm částem procesu, které doznají největších změn. V této stati nebylo možné vyčerpat celou problematiku do detailů; zaměřili jsme se pouze na některé základní otázky. Přitom je třeba mít stále na mysli, že všechny navrhované změny musí být propojeny s celým systémem trestního řízení a se systémem všech státních orgánů (policie, státní zastupitelství, soudy), které mají chránit před zločinností. Řešení mnohých zde zmíněných problémů bude záviset i na budoucí úpravě trestního práva hmotného a na ústavních a mezinárodních předpisech.

Lze si jen přát, aby český zákonodárce, při respektování všech specifik našeho legislativního a kriminálně politického vývoje, se poučil ze zkušeností světového reformního hnutí a poskytl naší zemi trestní zákony, se kterými budeme moci bez uzardění vstoupit do jednadvacátého století.

JAN MUSIL

## REFORM DES VORVERFAHRENS

### Resumé

Das Vorverfahren ist diejenige Etappe des Strafverfahrens, in der die Kollision der zwei wichtigen Gesellschaftsinteressen besonders deutlich zum Vorschein kommt, nämlich des Interesses an der wirksamen Verfolgung der Straftäter und des Interesses an dem Schutz der Bürgerrechte und —freiheiten. Eine optimale gesetzliche Regelung des Vorverfahrens zu finden, ist eine sehr un leichte legislative Aufgabe, die bald auch vom tschechischen Gesetzgeber wird gelöst werden müssen.

Im einleitenden Teil des Artikels befaßt sich der Autor mit den bisherigen historischen Konzeptionen des Vorverfahrens. Der Typ des historischen Inquisitionsprozesses wurde zwar schon längst verlassen, einige seiner Züge beeinflussen jedoch die Entwicklung des europäischen Strafverfahrens bis heute. Gegenwärtig existieren zwei Grundtypen des vorgerichtlichen Stadiums eines Strafverfahrens: 1. der angelsächsische Typ, 2. der reformierte Kontinentaltyp, in dem zwei verschiedene Konzeptionen zu unterscheiden sind — die erste versteht das Vorverfahren als den wesentlichen Teil des Prozesses, der den Verlauf und das Ergebnis des Gerichtsverfahrens stark beeinflusst, die zweite betont im Gegenteil, daß das Vorverfahren nur einen vorläufigen und Hilfscharakter hat, und daß es lediglich dem Kläger die Entscheidung zu ermöglichen hat, ob dieser die Klage erheben soll oder nicht. Der historische Trend führt eher zur Abschwächung der Rolle des Vorverfahrens in der Beziehung zum Gerichtsverfahren.

Im zweiten Teil des Artikels analysiert der Autor den gegenwärtigen Zustand der rechtlichen Regelung des Vorverfahrens gemäß der heute in der Tschechischen Republik geltenden StPO Nr. 141/1961 Slg. in der Fassung der Novellen. Dieser Rechtsregelung wirft der Autor folgende grundsätzliche Mängel vor:

1. Die Rolle des Vorverfahrens wird in der Gesamtstruktur des Strafprozesses zum Nachteil des Gerichtsverfahren hypertrophiert. Das zeigt sich in dem übermäßigen Umfang der Beweisführung im Vorverfahren, die sich schon im Augenblick der Klageerhebung die Feststellung der materiellen Wahrheit zum Ziel setzt. Das Gericht wiederholt in der Regel lediglich die Beweise aus dem Vorverfahren oder stellt sich mit der Verlesung der Protokolle zufrieden, worunter die Unmittelbarkeit, Mündlichkeit und Kontradiktorität der Beweisführung leiden.

2. Das Vorverfahren ist wenig effektiv, langwierig und unwirtschaftlich. Zur Zeit kann der Untersuchungsapparat aus Kapazitätsgründen den erhöhten Anfall an Strafsachen nicht bewältigen.

Die Ursachen dieses Zustandes liegen nach Meinung des Autors insbesondere in der ungünstigen Eingliederung des Untersuchungsapparates im Rahmen der Polizei und in der übermäßigen administrativen Ansprüchlichkeit des Vorverfahrens.

Der dritte Teil des Artikels beinhaltet die Entwürfe für die Reform des Vorverfahrens de lege ferenda.

Der Autor analysiert zuerst einige Reformtendenzen im Ausland, wo die Konzeption des Untersuchungsrichters allmählich verlassen wird und wo zum polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Typ des Vorverfahrens übergangen wird. Eingehender werden die Reformen des Vorverfahrens in der BRD [1974], in Italien [1988] und die aktuelle Arbeit an dem neuen Projekt des Vorverfahrens in Österreich erwähnt.

Bei der künftigen Rechtsregelung des Vorverfahrens in der Tschechischen Republik schlägt der Autor vor, von folgenden Grundsätzen auszugehen:

a) Das Vorverfahren als ein relativ selbständiges Stadium des Strafprozesses bewahren.

b) Die Rolle des Vorverfahrens abschwächen, das in der Beziehung zum Gerichtsverfahren nur eine vorläufige und Hilfsrolle spielen soll. Das Vorverfahren soll insbesondere die sicherstellenden und filtrierenden Funktionen erfüllen.

c) Das Hauptziel der Beweisführung im Vorverfahren ist die Vorbereitung der Anklage. Für diesen Zweck reicht es, wenn die Sachverhalte der Straftat mit hohem Grad der Wahrscheinlichkeit aufgeklärt werden. Nur ausnahmsweise sollte das Vorverfahren solche Beweise liefern, die in der Hauptverhandlung verwertbar und zur Begründung des Urteiles ausnützbar sind (es handelt sich um Beweise, die in der Hauptverhandlung entweder überhaupt oder nur mit außergewöhnlichen Schwierigkeiten durchzuführen sind).

d) Es wäre günstig, den Gegenstand der Beweisführung im Vorverfahren zu verengen; insbesondere sollten dabei nicht solche Umstände bewiesen werden, die zur Straftätigkeit geführt haben.

e) Erwünscht ist die Verringerung der formalen Ansprüchigkeit der Untersuchung. Die Beweishandlungen würden in zwei Gruppen differenziert:

— die protokollarischen Handlungen würden die Einhaltung strenger formaler Regeln etwa auf der Ebene verlangen, wie es dem nach der gerade geltenden Rechtsregelung ist; die Menge dieser Handlungen wäre jedoch kleiner als bisher, sodaß eine Beschleunigung des Vorverfahrens stattfinden könnte; die Vernehmung des Beschuldigten hätte jederzeit die protokollarische Form, in anderen Fällen würde die Wahl dieser Form von der Entscheidung des Untersuchers abhängen — es sollte Handlungen betreffen, die von besonderer Bedeutung sind und bei denen die Gefahr besteht, daß sie in der Hauptverhandlung undurchführbar sein werden; die Ergebnisse der protokollarischen Handlungen wären in der Hauptverhandlung verwertbar;

— die nichtprotokollarischen Handlungen, die die Mehrheit bilden würden, hätten eine einfache Form. dabei würde die Anwesenheit weder des Beschuldigten noch seines Verteidigers erfordert; in der Gerichtsverhandlung wären sie unanwendbar.

f) Eine einzige Form der Untersuchung bewahren.

g) In den sogenannten flagranten Strafsachen würde kein Vorverfahren stattfinden, der Beschuldigte würde sofort vor das Gericht gezogen.

h) Als bewährte Institute des Vorverfahrens behalten: die Einleitung der Strafverfolgung, die Erhebung der Beschuldigung, die Beendigung der Untersuchung und die Bekanntmachung des Beschuldigten mit den Ergebnissen der Untersuchung.

ch) Die Untersuchung sollten die Untersucher der Polizei nur durchführen.

i) Der Untersucher hat die Stellung des selbständigen Prozeßsubjektes und die selbständigen Rechte sowie Pflichten.

j) Die Auffassung der Prozeßunabhängigkeit des Untersuchers ist neu zu konzipieren. Der Untersucher sollte jederzeit an die Hinweise des Staatsanwalts gebunden, er sollte kein Recht haben, dagegen Einsprüche zu erheben.

k) Die Polizeiuntersucher sollten nicht mehr wie bisher in den selbständigen Untersuchungsabteilungen organisationsmäßig isoliert werden, sondern sie sollten in die vollziehenden Polizeidienste (Kriminalpolizei, Schutz der Ökonomik, Schutzpolizei u.ä.) eingegliedert werden.

l) Die Ingerenz des Gerichts im Vorverfahren sollte verstärkt werden.

Der Autor betont an mehreren Stellen, daß die vorgeschlagenen Änderungen des Vorverfahrens den erwünschten Effekt nur dann bringen können, wenn sie mit den Änderungen des ganzen Systems des Strafverfahrens verbunden werden. Zur wirksamen Bewältigung der Bagatellkriminalität wird man zu verschiedenen bewährten Formen der sogenannten Diversion greifen müssen. Die Reform des Strafprozesses wird darüber hinaus mit den Änderungen des materiellen Strafrechts sowie der Verfassungsvorschriften zusammenzufügen sein.