



ČESKÁ STRANA SOCIÁLNĚ DEMOKRATICKÁ

V Praze dne 24. dubna 2009

Předkládá stínová ministryně spravedlnosti **Mgr. Marie Benešová**

## ORANŽOVÁ KNIHA ČSSD

**Plán činnosti Ministerstva spravedlnosti  
pro období let 2010 - 2014**

# ORANŽOVÁ KNIHA ČSSD

## Plán činnosti Ministerstva spravedlnosti pro období let 2010 – 2014

### 1. Úvod

V rozsahu platného kodexu lidských práv je ochrana života, svobody a vlastnictví elementární funkcí státu. Má zajistit právní jistotu, tj. dopočitatelnost reakce ostatních účastníků právních vztahů a státních institucí (správních, policejních, justičních atd.) na určitá chování a vytvořit pocit bezpečí, sebevědomí a sebeúcty občanů v jednání s představiteli státu. Takový stát, odpovídající podstatě právního státu, vyžaduje odbornou a morální kvalitu represivních a justičních složek i jejich optimální materiální vybavení. O naléhavosti reformy v této oblasti svědčí rozsah kriminality, organizovaného zločinu, mafiánství, korupce, prostituce, obchodu s drogami apod., který vyžaduje i účinnější nadnárodní spolupráci. ČSSD soudí, že klima jistoty, bezpečnosti a spravedlnosti úzce souvisí s adekvátní a časově přiměřenou reakcí na jakékoliv protiprávní jednání včetně vykonatelnosti rozhodnutí, přirozeně s respektem k principu soudcovské nezávislosti a k právu na spravedlivý proces – a také s dostupností soudní ochrany (soudní náklady).

ČSSD proto iniciuje a podporuje reformy justice a s ní spjatých institucí, jež směřuje k tomuto cíli, i reformy trestů a vězeňství, které orientují prevenci, resocializaci a k znovuzařazení do společnosti. Zkvalitnění kontrolních institucí a režimu stížností (úřad ochránce lidských práv apod.) dostupnější občanům, musí být trvalou součástí agendy ČSSD. Znepokojivý růst drogové závislosti a kriminality dětí a mládeže, nezřídka spojený s šokující krutostí a mravní otrlostí, klade otázku reformy hranice trestní odpovědnosti i výzvu k nalézání a uplatnění speciálních mechanismů prevence a resocializace. ČSSD si je vědoma, že reakce veřejnosti na erupci kriminality míří k zesílení trestní represe a k zpřísnění procesních pravidel apod. I když nevyklučuje reformy v zájmu účinnějšího postihování kriminality, bude usilovat o to, aby zůstaly v mezích humanitního pojetí demokracie a lidských práv.

## 2. Téma 1

**Personální změny na klíčových postech v rámci státního zastupitelství, vězeňské služby a nastartování systémových změn v oblasti exekucí.**

### 2.1 Obecná část

Vzhledem k dosavadním zkušenostem s vykonanou prací nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renaty Vesecké a jejích nejbližších spolupracovníků, které jsou alarmující a plně potvrdily obavy, že **soustava státního zastupitelství pracuje na politickou i lobbistickou objednávku** a dále i obavy že její bezprostředně podřízení vrcholoví představitelé se do svých současných pracovních pozic dostali nikoliv na základě odborné způsobilosti, ale především díky poslušnosti současnému vedení, považují za prvořadou prioritu provést **razantní změny v personálním obsazení vedení státního zastupitelství**. Jedině tak bude možné **nastartovat proces očisty státního zastupitelství** od skandálních jevů a nezákonností, do kterých tito vedoucí představitelé celou soustavu státního zastupitelství zavlekly a proces **směřující k navrácení transparentní tváře** státnímu zastupitelství, jehož prvořadým posláním ze zákona je aktivně postihovat kriminalitu podle zásady „padni komu padni „!

V této souvislosti vyvstala již po známých peripetiích a nezákonnostech v kauze „Čunek „ a nově po aféře „Bašný“, naléhavá potřeba odvolat z funkce nejvyšší státní zástupkyni JUDr. Renatu Veseckou, jež dávno ztratila důvěru většiny odborné i laické veřejnosti avšak je přesto současnou vládou držena na své stávající pozici. Je potřeba ji nahradit jiným státním zástupcem, který svými činy v minulosti a i přítomnosti již dostatečně prokázal, že není jen osobou poddajnou a přizpůsobivou. Musí se jednat o osobnost, prosazující důsledně právo a spravedlnost, která bude svými postoji tyto zásadní hodnoty hájit a zasazovat se o ně. Jedině tak se může vrátit kredit a důstojnost státnímu zastupitelství, které se bohužel dostalo v současné době do pozice pouhého „zakázkového krejčovství“ vlády a dokonce i různých lobbistických a podnikatelských seskupení, se kterými se představitelé státního zastupitelství stýkají a projevují tendence jim nadřizovat. Vedoucí představitelé státního zastupitelství pak vyvíjí nebývalý tlak na své podřízené, aby tuto scestnou linii aplikovali v praxi, aktivně ji na svých podřízených vynucovali. Kdo má odvahu se proti těmto tendencím postavit, je nemilosrdně kádrově likvidován (viz. případy nepoddajných státních zástupců Ištivána, Stříže, Hájka, Kovandy, Crhy, Pětníka, Jakovce, ale nově i Adama Bašného z pobočky KSZ Liberec).

Tyto nestandardní styky a podivné vazby, jež vedení státního zastupitelství aktivně pěstuje, jenom prohlubují a nově vytvářejí další spekulace o nestrannosti špiček státního zastupitelství a o objektivitě jejich práce. Z četných informací, jež s resortu státního zastupitelství čím dál tím víc prosakují je zřejmé, že současné vedení státního zastupitelství krom své nestrannosti ztratilo zcela rozpoznávací schopnosti, jak by se měl vrcholný pracovník státního zastupitelství chovat, aby nezavdal příčinu k spekulacím o své nepodjatosti a nestrannosti.

Bohužel, čím dál tím víc prosakují i informace, že se dá na objednávku přes státní zastupitelství zařídit i likvidace např. obchodního odpůrce cestou uměle vyrobeného trestního řízení, což jest zvláště alarmujícím signálem o nebývalé zkaženosti a i otrlosti těch, kteří takovéto metody práce přijali za své!

Poklesem etiky, zbytněným sebevědomím a drzostí některých jednotlivců, je tak nahrazován nedostatek jejich odbornosti, nadhledu, nestrannosti, předvídatelnosti, zkušeností a citu pro spravedlnost. Nedostatky v etice se však bohužel stále více promítají do chování některých jednotlivců, působících ve všech justičních orgánech a stávají se plíživě jakýmsi podivným společenským vzorem a normou chování, kterou si rychle osvojují mladí justiční adepti. Ve svém důsledku se pak pokřivený model chování stává špatným vzorem, což má nedozírné destruktivní následky ve výchově mladých pracovníků. Takovýmto jevům je proto potřeba postavit pevnou hráz a **vrátit se rychle a důsledně k etickým normám chování**, dodržovanými po léta v civilizovaném justičním světě, aniž bylo nutné je písemně přesně specifikovat. S ohledem na aktuální stav justice se však obávám, že bude potřeba původně nepsané etické normy legislativně ukotvit do podoby jasných a přesných etických kodexů chování státních zástupců a soudců a dodržování přesně zformulovaných norem chování důsledně **vyžadovat za cenu kárných řízení**, neboť osvěta, jak odhaduji, zde již s největší pravděpodobností nebude stačit. To však bude úkol, spadající již pod bod 2 – legislativa MS ČR a bude se jednat o úkol dlouhodobější, než který by se dal zvládnout v prvních 100 dnech působení nového ministra spravedlnosti. Není však možné přehlížet taková chování státních zástupců a soudců, která jsou již v rozporu s nezákladnějšími normami etiky, nestrannosti a dokonce vyústujícími v trestnou činnost. **Pokládám za prioritní, aby nový MS ihned po nástupu předal důrazný vzkaz těm jedincům, kteří mají tendence k neetickému jednání, že takovéto chování nebude tolerováno a bude přísně a neúnavně postihováno.**

V ČR je dost vhodných kandidátů na vrcholový post NSZ, které splňují předpoklady pro výkon tak důležité funkce. Kritériem pro výběr nového NSZ by měla být především dostatečná praxe ve funkci státního zástupce, odborná způsobilost, bezúhonnost a osobní nasazení a odvaha kandidáta, kterou již ve své minulé praxi projevil. **Změnu na vrcholovém postu NSZ považuji za jednu z prioritních** v rámci prvních kroků nového ministra spravedlnosti. Od výměny NSZ se dále bude odvíjet **hloubková očista státního zastupitelství**, neboť soustava státního zastupitelství patří jako orgán, prosazující spravedlnost k důležitému článku justičních orgánů v rámci resortu MS ČR a tam kde není žalobce, nemůže nastoupit ani soudce. Nový nejvyšší státní zástupce by měl v další fázi iniciovat a realizovat další vhodné a odůvodněné změny ve vrcholových postech a to nejen na pozicích svých náměstků, ale i na pozicích obou vrchních státních zástupců, městského státního zástupce v Praze a některých KSZ.

Právě podivné metody práce obou VSZ, pokusy o likvidaci u nich působících odborů hospodářské a finanční kriminality, jakož i současné nečitelné personální změny u pražského OZHFK, čerstvá personální šikana libereckého státního zástupce Adama Bašného dávají tušit, že se zde děje něco netransparentního a neobvyklého a nebezpečného.

Úprk nebo postupné odstraňování zakládajících členů z odborů ZHFK, pod legendou, že odbory nemají výsledky, jejich nahrazování osobami s podivnou praxí, statutem i minulostí, navíc bez bezpečnostních prověrek, signalizují špatné koncepční záměry vedení VSZ Praha. Ani záměr posunout hranici škody z 50 milionů na 150 milionů u případů, jež tyto odbory přebírají do kompetence nesignalizuje nic dobrého, a to zejména za situace nástupu světové ekonomické krize, kdy lze očekávat naopak silný nárůst majetkové kriminality z oblasti tzv. šedé ekonomiky.

Z VSZ Praha dnešních dnů přicházejí četné znepokojivé informace, že na OZHFK nezbyl personálně kámen na kameni a odbor má ve skutečnosti sloužit k jakési podivné ochraně zájmů vybraných, spřátelených podnikatelských skupin, což jsou neuvěřitelné až skandální informace! Bude proto třeba **provést seriózní a pravdivou analýzu funkčnosti OZHFK a podniknout takové kroky, jež jejich akceschopnost nejen zachrání, ale odbory vrátí k svému původnímu poslání - ochránců ohrožených ekonomických a finančních zájmů státu.**

Po provedení těchto nezbytných analýz a personálních změn je teprve možné se pustit do další práce, která musí být v budoucnosti nestranná, spravedlivá a navrátí pověst státnímu zastupitelství, jež se v současné době dostalo co do pověsti na samé dno. **Jen spravedlivé personální změny přispějí k nové motivaci a pracovnímu nasazení státních zástupců, dnes zcela znechucených, vyděšených a demotivovaných, kteří si však přes to zlé co zažívají v převážné většině přejí vykonávat svoji práci poctivě a naplno.**

Spolu s výměnou na postech vrcholových státních zástupců s největší pravděpodobností vyvstane i potřeba vyhodnotit předchozí rozhodovací činnost některých bývalých vedoucích představitelů, což bude již úkolem nového vedení státního zastupitelství.

**Obdobně je třeba postupovat v oblasti vězeňství, které je doslova prošívané skandály všeho druhu,** od nehospodárnosti (honosná šavle pro generálního ředitele, neefektivní a prodělečná výběrová řízení na rušičky mobilních telefonů, zbytečné safari uniformy, prodej věznice Pankrác až po čerstvý pozoruhodný odchod náměstka vězeňské služby a vysokým odchodným a podivně získaným rodinným domem, opraveným za peníze vězeňské služby ) po stále více se vyskytující korupci ve věznicích (nově vedení věznice Kuřim), jež **by jiným představitelům tohoto resortu nikdy nemohly projít.** K tomu přistupují neřešené a stále stejné problémy s běžným výskytem drog ve věznicích, mobilních telefonů, až po stále častější úplatky pro příslušníky VS. Množí se útěky vězňů a případů, kdy si movití vězni mohou koupit do cely cokoliv, od drog po sex.

Vedení vězeňské služby se ve více případech dostalo do různých vážných podezření, dokonce v letních měsících 2008 i do procesního postavení obviněných. Toto postavení bylo spojeno s opatřením ministra spravedlnosti, jež postavil GŘ VZ pana Kulu mimo službu. Nakonec za velmi podivných okolností bylo obvinění státním zástupcem za několik dní zrušeno a celé vedení VS tak bylo uchráněno před dalším policejním vyšetřováním ze strany protikorupční policie.

Je nanejvýš pozoruhodné, že ke sdělení obvinění došlo v době, kdy dozorový státní zástupce odjel na dovolenou, a protikorupční policie tímto postupem dala svérázným způsobem na vědomí, že se neztotožňuje s předběžným právním názorem státního zástupce a rozhodla se prosadit svůj jiný názor na věc za cenu, že nakonec nebude akceptován.

I takovýto postup signalizuje jistou benevolenci státního zastupitelství a jeho snahu problém vyřešit ku prospěchu vedení VS, jakož i snahu protikorupční policie se takovému ukončení věci vzepřít, což vyvolává řadu pochybností a spekulací, zda rozhodnutí státního zástupce bylo zákonné a spravedlivé a zda se i v tomto případě nejedná o podezření z nadřizování.

Zcela netransparentní byl v roce 2008 i náhlý odchod zkušeného a čestného ředitele věznice Praha – Pankrác, navíc v době, kdy ze strany vedení vězeňské služby byla vyvíjena snaha vyjít vstříc developerským firmám, usilujícím o získání pozemků pod touto věznicí. Nelze pominout, že věznice Praha – Pankrác má kapacitu vězňů téměř 1 000 míst, přičemž tato tajemná transakce se chystala v době, kdy ČR má zcela nedostatečnou kapacitu věznic a za situace, kdy věznice byla po nákladné rekonstrukci, přičemž je v ní umístěna důležitá vězeňská nemocnice. Šlo by sice o výhodný obchod, ale ne pro stát, který by měl být na prvním místě v dalších úvahách a rozhodování GŘ VS.

Již dnes je z mnoha získaných konkrétních signálů z vězeňské služby zřejmé, že v oblasti vězeňství se dlouhodobě účelově falšují statistické údaje, které jsou uměle vylepšovány tak, aby vedoucí představitelé včele s pluk. Kulou byli ministrem kladně hodnoceni. Je tomu tak např. v případě zaměstnanosti vězňů, která je prezentována přes 60 %, avšak ve skutečnosti za cenu laciného triku - zásadního zkrácení pracovní doby vězňů na polovinu.

**Současné vedení VS lze považovat** s ohledem na výše uvedené skutečnosti a množící se fakta **za nevěrohodné**, jež nepožívá vážnosti u samotných podřízených pracovníků **a je nejvyšší čas zdiskreditované vedoucí činitele vyměnit a nahradit je vhodnými adepty s neposkrvněnou minulostí i přítomností.** Ruku v ruce s tím bude třeba nechat znovu důsledně prověřit i některá předchozí rozhodnutí VS.

I zde se nabízí řada kvalitních kandidátů, majících bohaté zkušenosti z oblasti vězeňství a není třeba se obávat tento krok učinit, neboť bude ku prospěchu resortu vězeňství, kterému rozhodně toto vedení nepřispělo na vylepšení pověsti, ale pověst mu mnohonásobně zhoršilo.

S ohledem na vývoj, který sledujeme v oblasti exekutorské činnosti, kdy již sám ministr spravedlnosti v těchto dnech vyzval prezidenta JUDr. Podkonického k odstoupení a prověřuje např. zákonnost postupu radnice v Chomutově ve věci odebrání sociálních dávek, je zřejmé, že tato oblast se stává čím dál tím více problémovou. Bude ji proto nutné v prvních 100 dnech vlády urgentně začít řešit a to nejen po stránce personální, ale i koncepční. **Není dále možné, aby stát ztrácel vliv v oblasti exekucí a je naopak potřeba tento vliv posílit a udělat pořádek v tomto úseku, jež je opředěn narůstajícími skandály a svéráznými praktikami.**

## 2.2 Varianty řešení, doporučené řešení

- a) razantní změny v personálním obsazení vedení státního zastupitelství
- b) nastartovat proces očisty státního zastupitelství
- c) vrátit se rychle a důsledně k etickým normám chování
- d) provést seriózní a pravdivou analýzu funkčnosti OZHFK a podniknout takové kroky, jež jejich akceschopnost nejen zachrání, ale odbory vrátí k svému původnímu poslání - ochránců ohrožených ekonomických a finančních zájmů státu.
- e) spravedlivé personální změny přispějí k nové motivaci a pracovnímu nasazení státních zástupců
- f) zdiskreditované vedoucí činitele VS vyměnit a nahradit je vhodnými adepty s neposkvrněnou minulostí i přítomností
- g) v oblasti exekutorské činnosti není dále možné, aby stát ztrácel vliv a je naopak potřeba tento vliv posílit a udělat pořádek v tomto úseku
- h) pokládám za prioritní, aby nový MS ihned po nástupu předal důrazný vzkaz těm jedincům, kteří mají tendence k neetickému jednání, že takovéto chování nebude tolerováno a bude přísně a neúnavně postihováno
- i) změnu na vrcholovém postu NSZ považuji za jednu z prioritních v rámci prvních kroků nového ministra spravedlnosti

## 2.3 Otázky pro diskuzi

- a) Jaké jsou další (neuvedená) řešení
- b) Je to správná reakce na současné vnitrozoborní problémy?
- c) Jak lze podle vnitrostátní praxe nejlépe dosáhnout politické i celospolečenské dohody na doporučeném řešení?
- d) Ostatní připomínky

## 3. Téma 2

### Změny v legislativní oblasti s důrazem na její zjednodušení a vyčištění

- inventura dosud zrealizovaných legislativních změn, náprava křiklavých anomálií v jednotlivých zákonech,
- zahájení přepracování zákonů, které dosud neprošly legislativním procesem (jejich sladění s legislativou EU a postupné vyčištění od nesrozumitelností a zjednodušení)
- tvorba nových zákonů, které se nepokoušela prosadit ODS

### 3.1 Obecná část

Legislativní oblast je t. č. nepřehledná a složitá, což vede k situacím, že ani právníci se v ní neorientují. Je proto nutné **zbrzdit legislativní smršť** a naopak **usilovat o zjednodušení legislativy a její vyčištění**. Tak např. správní řád je nyní tak složitý, že obce si musejí brát na pomoc advokáty, neboť mají problémy s jeho interpretací a aplikací.

Současná legislativní smršť v oblasti občanského a obchodního práva nepovažují rovněž za pozitivum. Není únosné, aby základní předpisy pro podnikatelskou a občanskou veřejnost byly každý rok i vícekrát novelizovány, často sem a tam. Jen obchodní zákoník prošel v roce 2008 pěti rozsáhlými změnami, ve sněmovně či ve vládě leží nejméně dvě další. Mnohé z nich jsou naprosto zbytečné a obchodní právo pouze zatemňují. Instituty, které se po letech judikatorně i teoreticky ustálily, nyní vyvolávají více nejasností než kdy před tím (nová úprava nabídek, přeměn). Uživatelé práva pomalu ztrácejí přehled o tom, co právě platí. Náklady na právní pomoc dramaticky rostou. Je tudíž nutné okamžitě **nastolit období trvající právní stability**, po které praxe nebude zatěžována novými a novými změnami.

Koalice akceleruje projekt nového občanského zákoníku a zákona o společnostech (náhrada za obchodní zákoník). Předpokládá revoluci v civilním právu. Mění koncepci, terminologii, systematiku. Ustálená pravidla, výklady, judikatura - vše bere za své. Mnohé je přitom dobré a není třeba změny. Společnost se tak zbytečně vrací na počátek 90. let. Bude třeba budovat nové základy právního vědomí a potrvá dalších 20 let, než budou vybudovány. Náklady s tím spojené budou enormní, právní nejistota extrémní, poškozených mnoho. Zvláště mezi řadovými občany, kteří se nemohou dovolit přístup ke kvalitnímu právnímu servisu. Po odborné stránce není projekt dobře připraven a do všech souvislostí prodiskutován. Prakticky nikdo není schopen tak rozsáhlý návrh OZ (čítající bezmála 3 000 paragrafů) komplexně posoudit do všech podrobností. Práce se tříští v malých týmech, neorganicky zaměřených na dílčí oblasti, bez možnosti domýšlet souvztažnosti. Zastávám názor, že prosazení takové normy by bylo katastrofou. Považuji za **zásadní zvážit, zda ČR potřebuje vůbec nové zákoníky a zda si je může dovolit**. Základní předpisy soukromého práva by měly být reformovány postupně, uvážlivě a soustředěně, s maximálním respektem k platnému zákonnému textu. Jednotlivé reformní kroky je třeba pečlivě diskutovat na celospolečenské úrovni, ne jenom v úzce zaměřených kabinetních týmech, často velmi neobjektivně složených a jen jednostranně zaměřených.

Považuji v této souvislosti též za naléhavé reformovat Legislativní radu vlády. Ta neplní úlohu garanta odborné kvality a objektivní (apolitické) úrovně vládní legislativy. Netěší se valnému respektu a zčásti si jej ani nezaslouží! Není-li zrovna zcela ignorována, její závěry nemají důležitost a váhu. **Složení LRV je třeba reformovat. Do funkcí se musí vrátit přední kapacity v oborech. Kritériem nesmí být názorová, či politická konformita, popřípadě osobní známosti. Návrhy zákonů nesmějí opouštět vládu bez pečlivé a nestranné odborné oponentury.**

Je čím dál tím víc v praxi pocíťováno, že soudci na nižších stupních nejsou dostatečně motivováni ke vzdělávání a toho se jim nedostává. Právní principy a filozofii nezřídka nahrazuje **šablonovitý formalismus**. Formální autorita vítězí na argumentační přesvědčivostí. To celé vede k přetěžování vyšších instancí, na kterých se spíše soustředí specialisté v oboru a ve svém důsledku k protahování sporů. Také na nižších soudních stupních je třeba zabránit tomu, aby účastník řízení byl lépe akademicky vzdělán než jeho soudce. Je to potřebné již s ohledem na vážnost a respekt, kterému by se měl těšit soudce v soudní síni. Soudců, je proto třeba zkvalitnit podmínky pro další odborný růst, posílit jejich specializaci i na nižších stupních a stimulovat jejich aktivní účast v programech dalšího odborného vzdělávání.

Nezávislost justice nesmí být zaklínadlem pro právní nevzdělanost. **Vytvoření základních obrysů koncepce dostatečného odborného vzdělávání soudců proto považuji za úkol, jež je natolik naléhavý, aby byl zařazen do prvních 100 dní vlády nového ministra spravedlnosti.**

**Legislativní činnost nového ministra spravedlnosti by se měla odrazit od inventury toho, co bylo dosud vykonáno** (viz. seznam zákonů, jež ministr Pospíšil prosadil, předkládá a plánoval) **případně naplánováno. V zákonech již schválených je potřeba napravit křiklavé anomálie!** Jsou tím míněny např. rozpory s právem EU, nesrozumitelné a složitě formulované pasáže, rozpory s rozumnou koncepcí atp. Pro ilustraci uvádím např. trestní zákon, kde se z nějakého nanejvýš podivného důvodu najednou do promlčení nezapočítává doba, kdy se pachatel zdržuje v cizině. Je to tak těžká anomálie, že jde v podstatě o dárek tunelářům, kteří se ukrývají v zahraničí před spravedlností. Stačí přečkat tam nějaký čas a trestní stíhání se jim v pohodě promlčí. Nechci se ani zamýšlet nad okolnostmi, jak se mohl takovýto legislativní malér do trestního zákona dostat a jak je možné, že si toho nikdo z poslanců nevšiml!

Po nápravě těch největších chyb v jednotlivých zákonech bude třeba nastartovat proces jejich zjednodušování a pročišťování, aby výsledkem byla jejich lepší srozumitelnost. Tento úkol však již přesáhne prvních 100 dnů vlády, stejně tak jako tvorba nových, vybraných zákonů, které považuji za významné je připravit. Mezi nimi řadím zákon, upravující lobbying v ČR, jež původně slíbila připravit i tato koaliční vláda a nakonec ministr Pospíšil od záměru upustil s tím, že zákon je obtížně zpracovatelný!? V ČR existuje potřeba takovýto zákon mít, neboť se stírají hranice mezi lobbyingem a korupcí a přibývá podezřelých konkrétních případů (od volby prezidenta, po známou aféru se stravenkami). Navíc se jedná o zákon, který by měl být jakousi vlajkovou lodí v boji s korupcí v ČR. Z dalších legislativních zamyšlení bude praktické zvážit přebudování justiční soustavy na třístupňovou, která bude lépe odrážet potřeby tak malé země, jakou ČR je, bude úspornější a pružnější. Bude rovněž nutné posílit nezávislost justičních orgánů, zejména dotáhnout do konce záměr, jak stanovit kritéria pro jmenování a odvolávání nejvyšší státní zástupce a dát zelenou vzniku soudcovské samosprávy. Tento záměr však považuji za dlouhodobý úkol, vyžadující značné zásadní legislativní změny.

### **3.2 Varianty řešení, doporučené řešení**

- a) inventura dosud zrealizovaný legislativních změn, náprava křiklavých anomálií v jednotlivých zákonech
- b) zahájení přepracování zákonů, které dosud neprošly legislativním procesem (jejich sladění s legislativou EU a postupné vyčištění od nesrozumitelností a zjednodušení)
- c) tvorba nových zákonů, které se nepokoušela prosadit ODS
- d) zbrzdit legislativní smršť, usilovat o zjednodušení legislativy a její vyčištění
- e) nastolit období trvající právní stability
- f) zvážit, zda ČR potřebuje vůbec nové zákoníky a zda si je může dovolit
- g) reformovat Legislativní radu vlády, do funkcí se musí vrátit přední kapacity v oborech. Kritériem nesmí být názorová, či politická konformita, popřípadě osobní

známosti. Návrhy zákonů nesmějí opouštět vládu bez pečlivé a nestranné odborné oponentury

- h) vytvoření základních obrysů koncepce dostatečného odborného vzdělávání soudců proto považuji za úkol, jež je natolik naléhavý, aby byl zařazen do prvních 100 dní vlády nového ministra spravedlnosti

### 3.3 Otázky pro diskuzi

- a) Jaké jsou další (neuvedená) řešení?
- b) Je to správná reakce na současné (evropské, vnitrostátní, vnitrozoborní) problémy?
- c) Jaký model spolupráce zúčastněných subjektů vás napadá?
- d) Jak lze podle vnitrostátní praxe nejlépe dosáhnout politické i celospolečenské dohody na doporučeném řešení?
- e) Ostatní připomínky?

## 4. Téma 3

**Změny ve struktuře MS ČR, které pomohou k zjednodušení výkonných mechanismů, odstraní byrokracii a zajistí akceschopnou kontrolu v oblasti výkonu státní správy.**

### 4.1 Obecná část

Na samotném MS ČR v současné době kvete byrokracie a např. sám ministr spravedlnosti má nově již šest náměstků z původních tří. Není známo, jaké úkoly jsou jim přidělovány a jak úspěšně je plní, když např. výsledky práce náměstka pro vězeňství nejsou nikde vidět.

V minulosti byli na MS ČR dva, později, s blížícím se vstupem ČR do EU tři náměstci a tento původní stav považuji i v dnešní době za dostačující a přiléhavý agendě MS ČR. V prvních sto dnech působení nového ministra spravedlnosti by se měla praxe vrátit zpět do původní podoby a personální obsazení bezprostředních spolupracovníků MS ČR ustálit zpět na třech náměstcích. Tímto krokem budou ušetřeny nemalé finanční prostředky.

Některé odbory MS ČR vykazují dlouhodobě vysokou rozpracovanost, avšak mizernou výslednost a jako příklad mohu zmínit inspekci ministra spravedlnosti, která sice produkuje značné množství výstupů, ale fakticky nikdy nic nevyšetřila, jak je její hlavní náplní práce. První případ, kdy jsme slyšeli o nějaké její větší aktivitě je kauza Bašný. Inspekce je rovněž garantem boje s korupcí v resortu MS ČR, avšak hmatatelné výsledky nemá. Bude proto nutné obecně efektivitu jednotlivých odborů MS ČR vyhodnotit a v případech, kde bude nízká, zvážit jejich další osud. Výsledkem by mělo být odbourání přebytečné byrokracie a zefektivnění práce MS ČR.

## **4.2 Varianty řešení, doporučená řešení**

- a) personální obsazení bezprostředních spolupracovníků MS ČR ustálit zpět na třech náměstcích
- b) vyhodnotit efektivitu jednotlivých odborů MS ČR a v případech, kde bude nízká, zvážit jejich další osud
- c) odbourání přebytečné byrokracie a zefektivnění práce MS ČR

## **4.3 Otázky pro diskuzi**

- a) Jaké jsou další (neuvedená) řešení?
- b) Je to správná reakce na současné (evropské, vnitrostátní, vnitrorezortní) problémy?
- c) Jaký model spolupráce zúčastněných subjektů vás napadá?
- d) Jak lze podle vnitrostátní praxe nejlépe dosáhnout politické i celospolečenské dohody na doporučeném řešení?
- e) Ostatní připomínky

## **5. Téma 5**

### **Boj s korupcí, včetně přípravy speciální legislativy**

#### **5.1 Obecná část**

Tato pasáž je věnována naplňování programu boje s korupcí, tak jak byla ze strany ČSSD prezentována v roce 2008 ve svém desateru. Připomínám, že se jedná o téma, které bylo veřejnosti představeno na tiskové konferenci 1. 7. 2008.

Jednotlivé body programu je proto potřeba zakomponovat do plánu naléhavých i dalších dlouhodobějších konkrétních úkolů MS ČR a to jak v oblasti legislativní, tak i ve výkonné činnosti.

Program boje s korupcí je nutné začít naplňovat již v prvních 100 dnech vlády, ale bude zasahovat jako jeden z klíčových do celého dalšího období, kdy bude postupně doplňován a dále rozvíjen.

### **Vyhodnocení současného stavu a příčin korupce v ČR**

V indexu vnímání korupce figuruje ČR od roku 1999 ve druhé polovině tabulky, která hodnotí 130 zemí z celého světa. Hodnocení ČR lze dlouhodobě považovat za projev stagnace, ne-li zhoršování postavení v oblasti státem zaváděných a uplatňovaných protikorupčních opatření, ale zejména za varovný projev apatie občanů vůči této společenské

deviaci. Občané jsou přesvědčeni, že neexistuje bez ohledu na to, kdo je právě u moci, politická vůle významné korupční kauzy v ČR odhalovat. Naopak, je zde tendence některé vybrané kauzy „zametat pod koberec“, což nevzbuzuje důvěru občanů ve spravedlnost. Veřejnost tyto tendence citlivě vnímá a přestává věřit ve vybudování skutečného právního státu. Tyto neblahé jevy a tendence ve svém důsledku přispívají k podlamování důvěry veřejnosti v nestrannost orgánů činných v trestním řízení a viní primárně politiky z odpovědnosti za tento bizarní stav.

Důvodem neutěšeného stavu je krom liknavého přístupu zákonodárců k přijímání a prosazování účinných protikorupčních nástrojů, též opatrnický přístup čelních představitelů zejména PČR a státního zastupitelství, kteří se bojí v praxi aplikovat zásadu „padni komu padni“, dnes nejspíš z obav o ztrátu svých pracovních pozic. Některé nedávné, vynucené případy specialistů z řad PČR a státního zastupitelství, kteří se důsledně touto zásadou řídili jsou toho jasným svědectvím a varováním, jak je nakonec s takovým opovázlivcem ve skutečnosti naloženo. Proto došlo u PČR a státního zastupitelství k naprosté ztrátě odvahy a elánu vyšetřit některé citlivé případy. To vede k paralyzování jak PČR, tak i státního zastupitelství. A ve svém důsledku nakonec platí není-li žalobce, není ani soudce.

Příčinou postupné destrukce PČR a státního zastupitelství spočívají nejen v brutálních zásazích shora, ale i v narůstajících a čím dál tím častějších obavách, že bude těmto orgánům politicky zasahováno do jejich činnosti, což vede k ukládání některých sporných případů do šuplíků, místo aby došlo na jejich vyšetření. Vedoucí pracovníci jsou pak s tímto stavem vlastně spokojeni, neboť je neohrožuje na dalším kariéřním růstu.

Častá výrazná pochybení v procesu zadávání a řízení veřejných zakázek, jakož i s tím související porušování zákona je stálým, výrazným a často do očí bijícím problémem, který se dále prohlubuje a hlavně neřeší. Když k těmto neduhům přičteme praktické problémy s vymahatelností zákona o střetu zájmů veřejných funkcionářů, problémy spojené s novým zákonem o konkurzu a vyrovnání, dále ne zcela uspokojivé fungování celého justičního systému, dospějeme k nejvážnějším příčinám současného výskytu vysoké míry korupce v ČR. Situace se ještě zhoršuje, neboť dříve respektované kontrolní nálezy NKÚ se v současném prostředí stávají cárem papíru, nikdo na ně nereaguje a nejsou za současného stavu ani vytěžovány do další práce orgánů činných v trestním řízení.

### **Jak situaci zlepšit**

**Primárním úkolem nově nastoupivšího MS ČR je vyslat do svého resortu jasný a upřímný signál, že je zde skutečná politická vůle korupci potírat a nikdo z orgánů činných v trestním řízení nebude za objektivní a důslednou práci na úseku boje s korupcí pronásledován a všelijak šikanován. Za takovými pracovníky je pak potřeba důsledně stát a chránit je před případnými útoky. Jedině pak se může změnit celková atmosféra apatie a nechuti korupční kauzy řešit a postupně se navrátí chuť takové věci rozplétat.**

Většina policistů a státních zástupců není spokojena se současným stavem a chtěla by svoji práci dělat naplno. Na svoji práci se mnoho let odborně školili a připravovali. Dnes už zde není absence jejich potřebného vzdělání, ale pouze absence jistoty, že jejich nadřazení se jich zastanou a podrží je v jejich činnosti.

Nepostačí v boji s korupcí ani zpřísnění trestů za korupci, jak se nyní vláda chlubí v rámci prezentace nového trestního zákoníku. Víme, že velké množství kauz se ani k soudu nemá šanci dostat a všelijakým způsobem končí v přípravném, či dokonce v předpřípravném řízení. Hrozba přísnějšího trestu je proto nyní zcela mimo realitu.

## **5.2 Varianty řešení, doporučené řešení**

**Legislativní úkoly MS ČR sledující boj s korupcí by měly směřovat do těchto oblastí:**

### **1) zrod věcného záměru zákona, kterým by byl upraven lobbying v ČR**

Aféry jako byla prezidentská volba v roce 2008, stravenkou příběh, jakož i další signalizují, že by bylo potřebné stanovit mantinely pro činnost lobbistů, která v ČR není regulována. Není tak zjištěné, kde končí lobbying a již začíná korupce. Základem zákona je zavést evidenci lobbistů a regulovat jejich činnost tak, aby byla transparentní.

### **2) Zrod vládní instituce – garanta boje proti korupci**

Ač v ČR působí různé jiné, daleko méně potřebnější instituce, nemáme instituci, která by měla dostatečně široké kompetence a nástroje vyžadovat po ostatních resortech konkrétní splnění úkolů na poli boje s korupcí. S vybudováním takovéto vládní instituce by boji s korupcí byla dána nejen vážnost, ale priorita vlády by byla i institucionálně vyjádřena. Nový orgán by pracoval přímo u Úřadu vlády a garantem vládního programu mohl být přímo premiér.

### **3) Zavedení iniciačních metod a kontroly majetkových poměrů jako nástroje boje proti korupci v ČR**

Návrh již byl v minulosti vypracován a je třeba jej aktualizovat. Rozpracovává myšlenku zákona o kontrole majetkových poměrů u zaměstnanců ve správních úřadech, příslušníků bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, úředníků územně samosprávných celků, zaměstnanců obecní policie atp. Dále navrhuje změnu trestního zákona o doplnění o trestný čin dle § 158 c – předstíraný podvod.

#### **4) Zavedení tzv. černých listin osob a firem pravomocně potrestaných jak ve správním, tak i v trestním řízení pro korupci**

Mělo by se jednat o významný informační zdroj, který by měl především podnikání preventivní význam.

#### **5) Zavedení tzv. testů integrity v pracovně-právní oblasti**

Jedná se o myšlenku z doby předchozích vlád ČSSD, rozpracovanou podrobněji MV ČR.

#### **6) Uzdravení justice v oblasti morální a její stabilizace**

Odstranění jevů jako je politicko-právní lobbismus, praktikovaný dnes některými čelními představiteli justice a výběr morálně vyspělých kandidátů na vysoké justiční funkce, aby byla vrácena justici nestrannost a důstojnost.

#### **7) Zavedení trestní odpovědnosti právnických osob**

Tento záměr byl již jednou vypracován a odmítnut v legislativním procesu. Je třeba jej připomenout a zrealizovat.

#### **8) Zavedení pravidel pro omezení možnosti politické korupce**

Jedná se o zavedení limitů volebních kampaní, omezení poslanecké imunity, přesnější pravidla pro financování politických stran, atp.

#### **9) Podpora práce OZHFK při státním zastupitelství v boji s korupcí**

Posílení jak v oblasti personální, tak i ve vzdělávání příslušných specialistů na rozkrývání té nejzávažnější korupce, šetřené na speciálních odborech, dnech působících při VSZ Praha a Olomouc a aktualizace vyhlášky MS ČR as ohledem na trend a vývoj v oblasti korupce.

#### **10) Ratifikace mezinárodních úmluv, vztahujících se na boj s korupcí**

Jde zejména o úmluvu OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích trestněprávní úmluvu rady Evropy o korupci, úmluvu OSN o boji proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a proti korupci.

Shora nastíněná opatření by pomohla zvrátit nepříznivý trend vývoje korupce v ČR a nastartovat skutečný boj s korupcí.

### 5.3 Otázky pro diskuzi

- a) Jaké jsou další (neuvedená) řešení?
- b) Je to správná reakce na současné (vnitrostátní, vnitrozorní) problémy?
- c) Jaký model spolupráce zúčastněných subjektů vás napadá?
- d) Jak lze podle vnitrostátní praxe nejlépe dosáhnout politické i celospolečenské dohody na doporučeném řešení?
- e) Ostatní připomínky

Shora nastíněné náměty považuji za důležité a nový ministr spravedlnosti by se jimi měl ihned po svém nástupu začít zabývat. Jedná se o problematiku, která by měla být řešena bezodkladně, tedy v prvních 100 dnech jeho vlády, ale nepochybně bude přesahovat i do dalšího období jeho působení na MS ČR

### Závěr

Vzhledem k tomu, že uvedené programové zásahy znamenají významné přehodnocení přístupu vlády a navazujících úřadů ke koncepčním pracím, k veřejným výdajům, legislativě i k praktickým krokům je pro nás velmi důležité, aby se námi oslovené subjekty měly k oranžové knize vůbec možnost vyjádřit, o což je tímto prosíme.

Prostřednictvím této oranžové knihy by ČSSD zejména ráda zahájila debatu o nezbytnosti vytvořit podmínky pro rozvoj naší společnosti. Dále je v této knize navrženo několik programových opatření, které by mohly odstranit dosud trávající nešvar jako je korupce, zlepšení práce MS jako celku.

ČSSD hledá odpovědi na tyto obecné otázky a další konkrétní dotazy, které jsou v textu oranžové knihy obsaženy, a chce znát připomínky vztahující se ke kombinaci nástrojů, které je nejlepší zvolit, aby v sobě spojovaly maximum možných kladných účinků.

ČSSD by nerada opomněla, přehlédla, popř. nezjistila názor některé z relevantní skupiny lidí, či organizací, které mohou být návrhem dotčeny, nebo se mohou k navrženým opatřením relevantně vyjádřit. Vezměte proto naše návrhy vážně, zabývejte se jimi a nebojte se být kritičtí.

Již samotný charakter dokumentu naznačuje, že ČSSD zahajuje pouhou diskusi, jejímž cílem je shromáždit co největší množství příspěvků či názorů na danou problematiku. Po ukončení zasílání příspěvků je odborná komise a stínová vláda začne vyhodnocovat a lze předpokládat, že ve střednědobém horizontu bude předložena oranžová kniha s konkrétními doporučeními orgánům strany ke schválení v pořadí PG, P ČSSD a ÚVV.

## **Doplnění oranžové knihy MS ČR v intencích doporučení vyplývajících z dopisu vedoucího politicko-analytické sekce ČSSD ze dne 23.3.2009**

---

Předně je nutné poznamenat, že oranžová kniha MS ČR byla koncipována dle původního zadání jako naléhavé úkoly, jež čekají ministra spravedlnosti ČR v prvních 100 dnech vlády. Je tudíž logické, že úkoly, které nebylo možné zařadit jako přednostní a snesly odklad v ní konkretizovány nebyly, což bylo také zpracovatelkou uvedeno.

Pro potřebné seriózní analýzy – vymahatelnosti práva, stavu právního státu, aktuální kriminality mladistvých, organizovaného zločinu, praní špinavých peněz, drog, násilí na ženách, nelegální migrace, jak je v bodě 7 dopisu ze dne 23.3.2009 poznamenáváno, nemá zpracovatelka dostatek relevantních aktuálních statistických ani jiných podrobných informací, aby takovéto analýzy mohla zodpovědně provést. Takovýmito úkoly se navíc ve státních orgánech, konkrétně na ministerstvech zabývají dlouhodobě celé skupiny odborníků po dlouho dobu, kteří jsou pravidelně zásobováni potřebnými informacemi ze sledovaných oblastí a nebývá to rozhodně úkol pro jednotlivce !

Proto lze pouze obecně z běžného sledování vývoje v ČR v oblasti práva na těchto zmíněných úsecích z mé strany konstatovat :

**Vymahatelnost práva v ČR** se nikterak nezlepšila, přes příslib ministra spravedlnosti Pospíšila, že se tak za jeho působení v resortu spravedlnosti stane. I kdyby si kladl na první místo tento nelehký úkol, nestalo by se tak během několika měsíců, ani nejbližších let, ale úspěšné legislativní kroky, jež měly za cíl zlepšit vymahatelnost práva v ČR by se mohly projevit reálně za delší dobu, v řádu několika roků. Z vlastní advokátní praxe, kterou v současné době vykonávám naplno mohu konstatovat, že expeditivnost soudů se spíše zhoršila než zlepšila, zbytečně se odročují jednání, mnohdy i z důvodů nedostatečné přípravy soudců na jednotlivá jednání a často i pro bezradnost soudce jak meritorně rozhodnout. Tím se nikterak nezlepšuje situace v odstraňování nedodělků na soudech a osobně zastupují účastníky, kteří se soudí marně několik let, často více jak 5 let, což nečiní ČR v zahraničí dobrou vizitku. Pověstná pomoc soudcům v podobě asistentů a vyšších soudních úředníků, kterou ministr Pospíšil sliboval, ztroskotala z převážné většiny na nedostatku peněz na jejich platy a na soudech I. instance, kde by byli takovýto pomocníci co platní jsou spíše vzácností, než pravidlem. Naděje vkládané do tzv. soudních miniteamů se proto nenaplnily v praxi a situace se nijak nezlepšila.

**Právní stát v ČR** je poněkud mlhavým pojmem a v současné době se od tohoto ideálu ČR spíše vzdaluje, než k němu přibližuje. Jako příklady lze uvést neústavnost řešení současné vládní krize, na což marně poukazují právní a uznávaní experti z oblasti ústavního práva, činnost orgánů činných v trestním řízení, zejména státního zastupitelství na politickou objednávku, až po absurdnost např. tzv. „náhubkového zákona“, jež začal od 1.4.2009 v ČR

platit. To jsou jen některé příklady z mnohých, jež signalizují vážnost vývoje situace, které není věnována dostatečná pozornost zejména ze strany politiků.

**Názory na nejdůležitější kodexy ( zejména OZ, TZ )** jsem v oranžové knize v základních rysech zmínila a není zcela zřetelné do jakých podrobností existuje další potřeba.

**Největší problémy zmiňované dopisem ( násilí na ženách, kriminalita mladistvých, organizovaný zločin, praní špinavých peněz, drogy, nelegální migrace )**

**Násilí na ženách** považuji jen za dílčí problém z celkového problému, který by se dal nazvat násilím na dětech, starých lidech, ženách a tělesně postižených ! Jde tudíž o daleko širší problém, než je vůbec zmíněno a pokud zde kriminalita prokazatelně dle statistických údajů roste, lze reagovat na nárůst problému např. pokynem obecné povahy NSZ, nebo jinými vhodnými legislativními návrhy. Osobně podporuji tendenci k rozšíření práv poškozených v trestním řízení, která by byla potřebná a takovouto iniciativu plánoval i ministr Pospíšil.

**Kriminalita mladistvých** je pravidelně sledována např. ve výroční zprávě NSZ za uplynulý rok a lze vycházet z údajů zde uvedených, které jak odhaduji nijak výrazně nerostou, ani neklesají. Přibývá kriminalita nedospělců, kteří nespádají svým věkem do kategorie mladistvých. Tento jev souvisí s rostoucí nedostatečnou výchovou v rodinách, rozvodovostí rodičů a nedostatkem vhodného vyžití dětí ve volném čase. Je to složitý, dlouhodobý jev a problém, po léta se vyvíjející.

**Hospodářská kriminalita** se v současné době téměř neřeší, zejména s odkazem na nález ÚS, který považuje trestní řešení za prostředkem krajním a až tím posledním. Tento nález ÚS byl bohužel v praxi doveden orgány činnými v trestním řízení do absurda tak, že ani jasně doložitelná trestná činnost ( jako např. podvody, zpronevěry atp. ) se v zárodku odkládá a trestně odmítá řešit, což považuji za naprosté zjednodušování situace a pokřivený výklad tohoto zmíněného nálezu ÚS . O práci odborů závažné hospodářské a finanční kriminality, které jsou t.č. předurčeny v podstatě k zániku jsem se již zmínila v původní oranžové knize.

**Organizovaný zločin** v současnosti nemá kdo u PČR vyšetřovat, neboť zkušení policisté ze speciálních útvarů odešli a ti noví nemají dostatek zkušeností, ani erudice. Kvete proto latentní kriminalita a je věcí náhody, kdy se občas povede větší zásah na delikventy tohoto druhu.

**Praní špinavých peněz** je v současné době sledováno jen ze strany FAU působícího při MF ČR. Ze strany PČR byl úspěšný speciální útvar FIPO zrušen jako jeden z prvních a tak kriminalita na tomto úseku je nedostatečně podchycována a celkově vyšetřována.

**Drogy a kriminalita s nimi spojená** je snad v současné době jeden z mála rozsáhlých problémů, který trápí ČR a ještě je přes nedostatky u PČR stále s úspěchem odhalována a vyšetřována. Je tomu tak díky funkčnosti a stálému nasazení republikově působící speciální protidrogové jednotky, kterou donedávna ještě vedl legendární pluk. Komorouš a která jako jediná měla a má ještě stále výrazné úspěchy.

**Nelegální migrace** je poměrně novým fenoménem a narůstajícím problémem, který není dostatečně koncepčně řešen a MV ČR tento problém řeší chaoticky a nárazově, nikoliv dlouhodobě a promyšleně.

Ze shora stručně popsaného aktuálního stavu sledovaných oblastí jednoznačně vyplývá, že Policie ČR je v současné době v katastrofálním stavu, což se promítá celkově do řetězce justičních orgánů, neboť kriminalita zůstává neřešena, často latentní a budí to dojem, že klesá, což není pravda. Tento stav vede k snižování nápadu věcí na státních zastupitelstvích a následně tomu u trestních soudů. Je to kalamitní stav, který dát do pořádku bude znamenat velké úsilí všech blízkých resortů, nejenom tedy spravedlnosti, ale zejména vnitra.

V Praze, dne 9.4.2009

Mgr. Marie Benešová