4.3 Protikorupční reformy (MS)

1. Popis komponenty

|  |
| --- |
| **Protikorupční opatření**  **Oblast politiky:** Protikorupční opatření  **Cíl:**  Cílem komponenty je dosáhnout posílení protikorupčního rámce České republiky se zaměřením na oblasti prevence a odhalování korupce, jak obecně prostřednictvím ochrany oznamovatelů, tak v konkrétních sektorech v souladu s mezinárodními doporučeními a rozšířit vlastní datovou a analytickou základnu, kterou by mohla následně Česká republika využít při navrhování a provádění účinnějších a lépe zacílených protikorupčních opatření. Rovněž ve vztahu k RRF by tak mělo dojít ke snížení rizika, že budou alokované finanční prostředky kvůli korupci čerpány nesprávně.  **Reformy a investice:**   * 1. ***Zlepšení postavení oznamovatelů***   Reforma směřuje ke zlepšení právního i faktického postavení oznamovatelů protiprávního jednání  (tzv. whistleblowerů) v České republice. Bude realizována v rámci následujících projektů:   * + 1. Přijetí zákona o ochraně oznamovatelů a souvisejícího změnového zákona;     2. Vytvoření vnějšího oznamovacího systému na Ministerstvu spravedlnosti;     3. Realizace projektu s názvem „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“.   1. ***Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů***   Cílem této reformy je zakotvení objektivních pravidel pro výběr soudců a soudních funkcionářů, podrobnější úpravy vedlejší činnosti soudců a zefektivnění soudních řízení, na kterých se podílejí přísedící. Dále se jedná o posílení záruk zákonnosti řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů zavedením odvolacího přezkumu a zvýšení efektivity řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Předmětná reforma sestává z následujících projektů:  1.2.1 Projekt novelizace zákona o soudech a soudcích.  1.2.2 Projekt novelizace zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.   * 1. ***Sběr dat o korupci v ČR***   Reforma je zaměřena na získání kvantitativních a kvalitativních dat o prevalenci korupce ve specifickém národním socioekonomickém a historicko-kulturním kontextu České republiky. Cílem je nejen tato data a z nich odvozené poznatky jednorázově získat, ale rovněž získat metodiku pro replikaci výzkumu v dalších obdobích.   * 1. ***Stanovení pravidel pro lobbování***   Cílem této reformy je stanovení pravidel pro lobbování a jeho vymezení coby standardní aktivity v rámci legislativního procesu na centrální úrovni. Základními kritérii pro podobu řešení regulace lobbování jsou zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti ve vazbě na přiměřenost zvoleného řešení jak z hlediska legislativního, tak celkové nákladovosti, a dále posílení transparentnosti legislativního procesu a veřejné kontroly v této oblasti.    **Odhadované náklady:**  Financování komponenty bude realizováno ze státního rozpočtu a v případě reformy 1.1 rovněž z prostředků Fondů EHP 2014-2021 v rámci projektu „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“. Celkové náklady na komponentu tedy jsou 40 mil. Kč, přičemž celá komponenta bude financována ze státního rozpočtu a z fondů EHP, tj. náklady z RRF budou 0 Kč. |

Další popis komponenty

Komponenta se skládá ze čtyř samostatně realizovatelných reforem:

**1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů**

Reforma cílí na zlepšení postavení oznamovatelů po právní i faktické stránce. V současné době nejsou oznamovatelé protiprávních jednání v pracovním kontextu dostatečně chráněni proti odvetným opatřením. Nadto ve společnosti přetrvává spíše negativní pohled na oznamovatele, kteří jsou ze strany mnohých občanů označováni pejorativním způsobem. Reforma proto směřuje nejen na legislativní úpravu ochrany oznamovatelů, která má oznamovatelům zajistit účinnou ochranu před odvetnými opatřeními, ale obsahuje i navazující nelegislativní kroky. Vedle zřízení a řádného fungování vnějšího oznamovacího systému má reforma za cíl i zlepšení celkového povědomí o oznamovatelích a whistleblowingu obecně.

**1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

Reforma reaguje na poptávku odborné veřejnosti i doporučení mezinárodních hodnotících mechanismů, kterých je Česká republika členem, na regulaci jasných, objektivně měřitelných a spravedlivých pravidel pro výběr soudců a soudních funkcionářů a dále na pravidla pro vedení kárných řízení. V neposlední řadě je předmětem reformy zefektivnění soudních řízení, což bude mít pozitivní dopad nejen na vytížení soudů, ale i na účastníky řízení.

1.3 Sběr dat o korupci v ČR

Reforma cílí na rozšíření spektra analytických a preventivních nástrojů, kterými Česká republika disponuje a pomocí kterých je možné nejen na základě subjektivního vnímání korupce nebo průzkumu veřejného mínění analyzovat převažující typy korupce a mapovat její výskyt v jednotlivých sektorech, které budou vytipovány na základě analýzy dostupných zdrojů a rozhovorů s experty na korupci a na dané sektory. Reforma k dosažení cílů využívá inovativní nástroje založené na uplatnění vhodných sociologických metod.

1.4 Stanovení pravidel pro lobbování

Základním východiskem této reformy je stanovit parametry regulace lobbování, které povedou k tomu, aby se existující standardně fungující subjekty k takové činnosti přihlásily, a zároveň byly postihovány ty, které lobbistickou činnost fakticky provádějí, nicméně ji realizují záměrně netransparentně, mimo rámec stanovených pravidel. Dojde k odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbování coby distribuce informací a dat lobbovaným na jedné straně od zákulisního, záměrně netransparentního lobbování probíhajícího všemi možnými prostředky na straně druhé. Regulace lobbování přispěje k odkrytí vazeb mezi lobbisty, zájmovými skupinami a lobbovanými, čímž by mělo také dojít k omezení nežádoucích jevů s lobbováním často spojených.

2. Hlavní výzvy a cíle

V doporučeních Rady k národním programům reforem České republiky a stanoviscích Rady ke konvergenčním programům České republiky za roky 2019 a 2020 je opakovaně zmiňováno, že korupce, navzdory mírnému zlepšení, zůstává pro Českou republiku problémem, který může brzdit hospodářskou činnost. Odpovídalo tomu i doporučení (CSR) udělené České republice na léta 2019 a 2020, že má: „1. […] Přijmout projednávaná protikorupční opatření.“ Přestože již byla většina doporučeními zmiňovaných opatření schválena na úrovni vlády, boj proti korupci je Českou republikou vnímán jako důležitý a kontinuální proces, o čemž svědčí i tato komponenta zaměřená především na prevenci a odhalování korupce.

Rovněž indexy, které se problematikou korupce zabývají, ukazují, že Česká republika má stále prostor pro zlepšení. Např. Corruption Perception Index sestavovaný Transparency International zařadil v hodnocení za rok 2020 ČR se ziskem 54 bodů ze 100 na 49. místo ze 179. Svým bodovým ziskem se tak ČR pohybuje 10 bodů pod průměrem států Evropské unie. V rámci Global Corruption Indexu pak ČR v hodnocení za rok 2020 získala 25,87 bodů a umístila se na 29. místě z celkových 198, v rámci evropského regionu pak na 19. místě ze 46. Reformy obsažené v této komponentě tak mohou významně přispět k vytvoření podmínek k tomu, aby se pozice ČR mohla v uvedených hodnoceních v budoucnu zlepšovat.

Posílení opatření v oblasti prevence a odhalování korupce se jeví jako velmi vhodné vzhledem k aktuální situaci spojené s pandemií Covid-19, která v některých oblastech zvětšuje pomyslný prostor korupčních příležitostí, a za situace, kdy jsou některé kontrolní mechanismy z podstaty věci (např. kvůli časové tísni) omezeny, je tak nutné hledat mechanismy alternativní.

a) Hlavní výzvy

**1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů**

Hlavními výzvami v oblasti ochrany oznamovatelů jsou 1) nedostatečná ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními, 2) absence komplexní transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“), 3) neexistence jednotného vnějšího oznamovacího kanálu, 4) nedostatečná metodická a právní podpora v oblasti whistleblowingu, 5) špatná reputace oznamovatelů u široké i laické veřejnosti a 6) nedostatečná informovanost o problematice ochrany oznamovatelů obecně.

**1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

Hlavními výzvami v oblasti výběru soudců a soudních funkcionářů je absence objektivně měřitelných pravidel jejich výběru. Ve vztahu k úpravě kárných řízení jsou největšími problémy 1) nemožnost dostatečného přezkumu rozhodnutí kárného senátu, 2) nedostatečná efektivita kárných senátů, 3) neexistující procesní forma řešení věci v kárném řízení na základě dohody, 4) nedostatečná aktivita některých navrhovatelů (kárných žalobců), 5) nemožnost provedení důkazů opatřených pro účely kárného řízení v řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci, 6) nesporné skutečnosti a 7) doplácení 50 % platu v případě zastavení kárného řízení v důsledku vzdání se funkce kárně obviněného, který byl dočasně zproštěn výkonu funkce.

**1.3 Sběr dat o korupci v ČR**

Především v krizových situacích, jakou je pandemie Covid-19, ale nejen v nich, by měla Česká republika disponovat účinnými nástroji pro identifikaci oblastí se zvýšeným korupčním rizikem tak, aby v nich mohla cíleně a v potřebném čase přijímat opatření, která napomohou prostor pro korupci zmenšit a přispět k tomu, aby byly finanční prostředky vyčleněné na zmírnění dopadů krize vynakládány účelně a hospodárně.

**1.4 Stanovení pravidel pro lobbování**

Hlavní výzvu v oblasti lobbování představuje neexistence podmínek zaručujících jeho transparentnost a z toho vyplývající nemožnost veřejné kontroly, což na jedné straně snižuje legitimitu role lobbistů, a na straně druhé umožňuje ohrožení veřejného zájmu, snížení legitimity veřejných rozhodnutí a upřednostnění zájmů osobních, skrytých či parciálních. Především nízká odolnost legislativních a rozhodovacích procesů vůči netransparentním, účelovým a zištným tlakům různorodých aktérů (lobbistických skupin) je dlouhodobě předmětem kritiky ze strany veřejnosti, médií, ale i politiků samotných.

b) Cíle

**1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů**

**1.1.1 Přijetí zákona o ochraně oznamovatelů a souvisejícího změnového zákona**

Cílem je poskytnout whistleblowerům ochranu a záruku, že pokud stanoveným způsobem učiní oznámení, nebudou nijak sankcionováni. S tím souvisí rovněž cíl zvýšit povědomí o whistleblowingu u odborné i laické společnosti, a zajistit tak efektivní fungování právní úpravy a předcházení a postihování protiprávních jednání. Navrhovaná opatření mají totiž sloužit nejen k ochraně potencionálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením komplexního právního rámce včetně vymezení a vzniku oznamovacích kanálů se očekává zvýšení počtu podaných oznámení. Tím by mělo dojít ke snížení výnosů pocházejících z korupce nebo jiné protiprávní činnosti, která byla na základě oznámení odhalena.

Ochrana má poskytnout osobám v pracovněprávních a jiných obdobných vztazích možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jejich oznámením protiprávního jednání narušována, ať už ze strany zaměstnavatele, nebo jiné osoby.

**1.1.2 Vytvoření vnějšího oznamovacího systému na Ministerstvu spravedlnosti**

Cílem projektu je vznik specializovaného útvaru na Ministerstvu spravedlnosti, který bude plnit úkoly vnějšího oznamovacího systému v souladu se Směrnicí. Útvar Ministerstva spravedlnosti bude vedle přijímání oznámení provádět školení a přednášky za účelem osvěty veřejnosti a bude poskytovat poradenství potencionálním oznamovatelům. V rámci vnějšího oznamovacího systému je klíčové zajištění ochrany totožnosti oznamovatele a informací, které by mohly vést k jejímu prozrazení. Systém proto bude realizován na vysoké technické úrovni s nejvyššími standardy kybernetické i fyzické bezpečnosti.

**1.1.3 Realizace projektu s názvem „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“**

Cílem projektu bude zlepšit celkový obraz oznamovatelů v široké i odborné veřejnosti. Soudci, orgány činné v trestním řízení a zástupci veřejné správy budou v rámci konference a školení připravováni na kontakt s oznamovateli a bude jim přiblížen celospolečenský význam whistleblowingu. Zástupci veřejnosti budou o problematice informováni skrze osvětovou mediální kampaň. V obou případech bude jedním z hlavních cílů bojovat proti předsudkům směřujícím proti oznamovatelům protiprávního jednání. Ke školením a osvětové kampani budou názorně využity příklady dobré praxe ze zahraničí. Včasné odhalení trestné či jiné protiprávní činnosti na základě podaného oznámení je jedním z nezbytných prvků, který s sebou může přinášet úspory veřejných prostředků, odvracení obecného ohrožení a má další pozitivní dopady.

**1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

**1.2.1 Projekt novelizace zákona o soudech a soudcích**

Cílem předkládaného návrhu zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů je zavedení jednotného a transparentního systému výběru soudců, soudních funkcionářů, stejně jako rozšíření povolené vedlejší činnosti o výkon činnosti aktivního sportovce, zavedení oznamovacího režimu pro vedlejší činnost a omezení působení přísedících v trestněprávních řízeních.

V oblasti výběru soudců dojde k vytvoření transparentního a objektivního postupu, který zaručí, aby se soudci stávali pouze nejkvalitnější uchazeči. Systém výběru a přípravy budoucích soudců není v současnosti u krajských soudů jednotný. V této oblasti je proto cílem sjednocení přípravy uchazečů o soudcovskou funkci v rámci institutu justičního kandidáta, který navazuje na úspěšné složení odborné justiční zkoušky. Praxi justičního kandidáta pak budou moci absolvovat i osoby, které mají jinou právní praxi s profesní zkouškou. Po absolvování této praxe bude následovat hodnocení konkrétního justičního kandidáta. Místo konkrétního soudce bude obsazováno pomocí výběrového řízení, které bude probíhat v rámci obvodu konkrétního krajského soudu. Do výběrového řízení se vedle justičních kandidátů budou moci přihlásit také odborníci mimo justici.

Novela zákona o soudech a soudcích přináší také jednotnou úpravu výběru soudních funkcionářů, tj. předsedů okresních, krajských a vrchních soudů. Jeví se jako vhodné zakotvit do zákona o soudech a soudcích úpravu týkající se výběrového řízení na shora uvedené funkce. Dále by měla právní úprava obsahovat také podmínku soudní praxe minimálně 5 let a povinnost uchazeče představit v rámci výběrového řízení vizi řízení příslušného soudu. V neposlední řadě je navrhováno zakotvit povinnost manažerského vzdělání pro předsedy a místopředsedy soudů. Hlavní odlišností by poté bylo zavedení zákazu opakování mandátu soudních funkcionářů.

V oblasti vedlejší činnosti soudců je navrhováno nově zakotvit oznamovací režim, který by měl odstranit současné problémy, se kterými se potýkají předsedové soudů, kteří nemají dostatečné informace týkající se vedlejší činnosti soudců působících na jejich soudu. Současně je také plánováno rozšířit povolené činnosti o výkon činnosti aktivního sportovce, aby bylo touto změnou umožněno soudcům provozovat sport, a to i jako výdělečnou činnost a současně blíže specifikovat výkon správy vlastního majetku, a to především s ohledem na členství soudce v orgánech bytových družstev nebo společenství vlastníků jednotek. V této oblasti se také navrhuje výslovně upravit zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutích, který již v současnosti výslovně platí pro soudce Ústavního soudu.

Dále se navrhuje omezit rozsah účasti laického prvku na rozhodování soudů v trestních věcech na rozhodování o zvlášť závažných zločinech s výjimkou zvlášť závažných zločinů v části druhé, v hlavách V a VI trestního zákoníku. Tím dojde ke změně vymezení trestních věcí, ve kterých rozhoduje samosoudce a ve kterých rozhoduje senát, a to ve prospěch samosoudcovského rozhodování. Rozhodování v senátu by tak mělo být omezeno na skupinu nejzávažnějších trestných činů, mezi nimiž zůstávají především násilné trestné činy. Co se týká majetkové a hospodářské kriminality, přečiny i zločiny, a to i zvlášť závažné zločiny v této oblasti budou po přijetí shora uvedené novely spadat pod samosoudcovské rozhodování.

**1.2.2 Projekt novelizace zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

Cílem předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, je posílení záruk zákonnosti zavedením instančního přezkumu na základě opravného prostředku a zvýšení efektivity řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a to prostřednictvím vícero opatření (viz dále k cílům v rámci jednotlivých oblastí). Výše uvedený návrh byl předložen jako vládní návrh zákona dne 19. prosince 2019 Poslanecké sněmovně, která jej projednává jako sněmovní tisk 683. O vládním návrhu zákona je v současnosti v rámci legislativního procesu vedena diskuze.

Nemožnost dostatečného přezkumu rozhodnutí kárného senátu

Cílovým stavem je zavedení instančního přezkumu rozhodnutí současného kárného senátu. Přezkum má sloužit k posílení zákonnosti řízení vedených podle kárného řádu, čímž má napomoci naplnění požadavku na spravedlivý proces a požadavku na věcně správné a spravedlivé rozhodnutí věci včetně případného odpovídajícího postihu kárně obviněného, dále má vést k vyšší akceptaci rozhodování v řízeních vedených podle kárného řádu.

Nedostatečná efektivita kárných senátů

Cílovým stavem je dosáhnout takového složení senátů a způsobu jejich kreace, které umožní, při zachování dalších požadavků na soudní rozhodování, rozhodování na základě znalosti profese kárně obviněného a na základě náhledu osob, které dokáží posoudit dopady jednání kárně obviněného do sféry osob stojících mimo profesi kárně obviněného, resp. mimo justici v širším smyslu. Nová právní úprava má umožnit soudcům, aby nesli odpovědnost za výsledek kárného řízení. Nové složení senátů tak má napomoci dosažení adekvátního (přísnějšího) postihu kárně obviněných, , a to postihu, který odpovídá hmotněprávní části kárného práva (k tomu srov. též níže).

Pokud jde o nedostatečnou efektivitu kárných senátů, ta je dána dle většinového názoru odborné veřejnosti více problémy spojenými s činností kárných senátů. Jde o problémy spojené s účastí přísedících na rozhodování kárných senátů a dále o problémy spojené s počtem členů senátu. Z posouzení dopadů regulace (RIA) vyplynulo, že účast přísedících je většinou odborné veřejnosti považována za prospěšnou pouze částečně. Dále je poukazováno na okolnost, že přísedící mají pouze velmi omezenou znalost vnitřního chodu soudnictví. Přínos teoretických znalostí (tedy přínos přísedících z řad právních teoretiků) pro činnost kárných senátů je dle většinového názoru odborné veřejnosti pouze omezený, je též problém nařízení ústního jednání, a to z důvodu vysokého počtu členů senátu a z toho důvodu, že někteří členové senátu nejsou soudci a vykonávají jinou činnost, než je rozhodovací činnost. Dále jsou přísedící považováni za příčinu příliš mírného postihu kárně obviněných, který neodpovídá hmotněprávní části kárného práva.

Předkladatel se těmito problémy zabýval a dospěl k závěru, že kárné senáty jsou sice méně operativní, nicméně tato nižší míra operativnosti není neúnosná. Pokud jde přínos přísedících pro rozhodování kárných senátů, jejich podíl na rozhodování je dán právě snahou o zohlednění stanoviska osob, které nejsou součástí soudnictví nebo státního zastupitelství, ani nejsou soudními exekutory, nicméně mají s činností soudnictví, státního zastupitelství a soudních exekutorů své zkušenosti, resp. jejich názor na tuto činnost je přínosem v tom, že představuje pohled osob z venčí, které však dokáží posoudit dopad činnosti soudů, státních zastupitelství a soudních exekutorů navenek. Předkladatel však považuje za problém, dochází-li ke zmírňování postihu oproti hmotněprávní úpravě (oproti hmotněprávní části kárného práva). Zároveň je přitom poukazováno na okolnost, že soudci za tento stav nesou odpovědnost, neboť nemají v senátech většinu. Bylo proto hledáno řešení, které zachová podíl nesoudcovského prvku na rozhodování kárného soudnictví a posílí odpovědnost soudců za výsledek řízení.

Podle vládního návrhu zákona mají být prvostupňové senáty v řízení ve věcech soudců a ve věcech státních zástupců složeny takto: 1 soudce příslušného vrchního soudu (předseda senátu), jeden soudce krajského soudu v obvodu příslušného vrchního soudu (zástupce předsedy senátu), jeden soudce okresního soudu v obvodu příslušného vrchního soudu, jeden státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nebo státního zastupitelství se sídlem v obvodu příslušného vrchního soudu, jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání. Ve věcech soudních exekutorů je složení prvostupňového senátu shodné, nicméně místo státního zástupce je členem senátu soudní exekutor, který vykonává exekutorský úřad se sídlem v obvodu příslušného vrchního soudu.

V odvolacím řízení by dle vládního návrhu zákona rozhodoval odvolací senát Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu složený ze tří soudců příslušného soudu. Dále by v dovolacím řízení rozhodoval společný senát Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, ve funkci předsedy senátu by se střídali soudce Nejvyššího soudu a soudce Nejvyššího správního soudu.

Neexistující procesní forma řešení věci v kárném řízení na základě dohody

Cílovým stavem je ve vhodných případech umožnit řešení věci na základě dohody mezi navrhovatelem (kárným žalobcem) a kárně obviněným, která umožní zjištění viny kárně obviněného zjednodušeným způsobem a která povede k prosazení požadavku na řádný výkon funkce soudce, předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státního zástupce a na řádný výkon exekutorského úřadu.

Nedostatečná aktivita některých navrhovatelů (kárných žalobců)

Cílový stav spočívá v tom, že návrhy na zahájení kárného řízení budou podávat navrhovatelé s nejlepšími podmínkami pro posouzení skutku, ve kterém je spatřováno kárné provinění, a pro posouzení osoby kárně obviněného s tím, že dalším navrhovatelům nemá být bráněno v tom, aby konali samostatně.

Nemožnost provedení důkazů opatřených pro účely kárného řízení v řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci

Cílovým stavem je umožnit provedení důkazů opatřených pro účely kárného řízení v řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci při zachování dosavadní koncepce řízení o způsobilosti.

Nesporné skutečnosti

Cílovým stavem je umožnit, aby kárný soud mohl upustit od dokazování nesporných skutečností za účelem posílení zásady procesní ekonomie při šetření zásady materiální pravdy.

Doplácení 50 % platu v případě zastavení kárného řízení v důsledku vzdání se funkce kárně obviněného, který byl dočasně zproštěn výkonu funkce.

Cílovým stavem je nedoplácení platu v případech, kdy kárně obviněný ve věcech soudců a ve věcech státních zástupců byl odsouzen pro kárné provinění nebo kdy přivodí záměrně situaci, kdy je mu doplácena část platu, přestože by na ni jinak neměl nárok.

**1.3 Sběr dat o korupci v ČR**

Prvním z hlavních cílů je pomocí poznatků ze sociologie, politologie, práva a kriminologie určit rozsah a formy korupce ve vybraných společenských sektorech v České republice a doporučit konkrétní opatření, která by mohla korupci v jednotlivých sektorech snížit. Poznatky z tohoto projektu budou využity pro budoucí strategie vládního boje proti korupci. Druhým hlavním cílem projektu je předložit metodiku (sadu doporučených nástrojů) pro replikovatelné, efektivní a validní měření přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí ve společenských sektorech. Cílů bude dosaženo prostřednictvím vypracování souhrnné závěrečné výzkumné zprávy, která bude obsahovat analýzu výsledků výzkumu přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí v různých sektorech České republiky a dále metodologii měření zkušenosti s korupcí ve vybraných sektorech v České republice a bude shrnovat poznatky ze všech fází projektu po metodologické stránce a rovněž konkrétní doporučení v otázkách případné replikace výzkumu. Souhrnná výzkumná zpráva a v ní obsažená metodika bude využitelná pro orgány státní správy, neziskové organizace či vědce a studenty a umožní replikaci tohoto průzkumu v budoucnu.

**1.4 Stanovení pravidel pro lobbování**

Cílem této reformy je nastavení právního rámce pro výkon lobbistické činnosti coby standardní aktivity v rámci legislativního procesu na centrální úrovni a jejího odlišení od zákulisního, záměrně netransparentního lobbování, které může být spojováno s nežádoucími jevy, jako jsou korupce, střet zájmů nebo klientelismus. Kontakty mezi lobbovanými a soukromými subjekty mimo standardní právem předvídané procesy totiž mohou u veřejnosti vzbuzovat pochybnosti o skutečném naplňování funkcí a poslání příslušných veřejných institucí. Systematická veřejná kontrola těchto neformálních kontaktů přispěje k omezení nežádoucích aktivit příslušných lobbovaných a k posílení důvěry veřejnosti, což v konečném důsledku posílí faktické naplňování rolí ústavních orgánů participujících na legislativním procesu a příslušných orgánů veřejné moci. Základní prvky regulace lobbování by tak měly přinést zvýšení transparentnosti této činnosti a celého legislativního procesu a v neposlední řadě posílení veřejné kontroly v této oblasti.

c) Národní strategický kontext

*Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018*

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala, že bude dále bojovat proti korupci ve všech oblastech, tento boj systémově koordinovat, vyhodnocovat efektivitu již přijatých protikorupčních opatření v praxi a navrhovat jejich vhodné změny a doplnění.

**1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů**

*Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018*

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala, že předloží účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 v kapitole „Rozvoj občanské společnosti“ stanoví, že bude předložen návrh zákona o ochraně oznamovatelů protiprávního jednání (whistleblowerů).

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022 provádí v této oblasti Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a ukládá Ministerstvu spravedlnosti prosazovat v Parlamentu schválení návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, kterými má být do českého právního řádu Směrnice implementována.

Mezinárodní závazky ČR

Kromě potřeby implementace Směrnice a závazků vlády vyvolaných společenskou poptávkou se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a o naplnění doporučení mezinárodních organizací, kterých je Česká republika členem. K ochraně oznamovatelů Českou republiku zavazuje řada mezinárodních dokumentů, např.: Trestněprávní úmluva Rady Evropy o korupci (čl. 22), Občanskoprávní úmluva Rady Evropy o korupci (čl. 9), Úmluva OSN proti korupci (čl. 32-33), OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Resolution 1729 (2010) Protection of whistle‑blowers: Recommendation 1916 (2010) a Recommendation CM/Rec(2014)7 Protection of whistleblowers.

**1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

**1.2.1 Projekt novelizace zákona o soudech a soudcích**

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018 stanoví, že vláda bude v justiční oblasti při přísném respektování nezávislosti soudců i státních zástupců a mezinárodních doporučení v této oblasti usilovat o zvyšování kvality jejich činnosti a prosadí kariérní řád soudců a zákonem stanovené podmínky výběrů soudců jako záruky udržení profesní motivace a protikorupční opatření, dále že bude vláda pokračovat v elektronizaci justice v zájmu zjednodušení činností, zrychlení řízení a snížení nákladů.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 v kapitole „Výkonná a nezávislá exekutiva“ stanoví, že Ministerstvem spravedlnosti bude předložena novela zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, jejímž cílem bude mimo jiné zavedení transparentního způsobu výběru soudců a soudních funkcionářů.

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022 provádí v této oblasti Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a rovněž počítá s přijetím novely zákona o soudech a soudcích jako legislativním protikorupčním opatřením.

Skupina států proti korupci (GRECO)

V této oblasti by mělo dojít k aktualizaci stávajícího zákonného textu podle doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO), která upozorňuje na nedostatečná pravidla k zajištění jednotných a transparentních postupů při výběru soudců i soudních funkcionářů. Zavedením transparentních, objektivních a otevřených kritérií pro výběr soudců bude také podpořena nezávislost soudní moci, a to nejen v očích veřejnosti, ale i z objektivních hledisek.

Česká republika byla skupinou GRECO posuzována v rámci Čtvrtého hodnotícího kola zaměřeného na téma prevence korupce ve vztahu k členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům. Výstupem tohoto hodnotícího kola byly mimo jiné také doporučení týkající se, jak výběru soudců a soudních funkcionářů, tak i vedlejší činnosti soudců. Z pohledu naplňování těchto doporučení navrhovaná novela přináší, jak požadovanou podrobnější úpravu výběru soudců, a to především pomocí nastavení jednotných a transparentních postupů pro rozhodování na základě přesně stanovených, objektivních a jednotných kritérií, ale také nově zavádí zákonnou úpravu výběru soudních funkcionářů. V souvislosti s doporučeními GRECO nelze opomenout ani splnění požadavku na zavedení přísnější právní úpravy vedlejších činností soudců, včetně zakotvení oznamovacího režimu, který novela zákona o soudech a soudcích přináší.

Konkrétně GRECO v oblasti prevence korupce ve vztahu k soudcům stanoví v doporučení vi.: „Skupina GRECO doporučuje (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů za účelem nastavení jednotných a transparentních postupů a zajištění rozhodování na základě přesně stanovených, objektivních a jednotných kritérií, zejména zásluh; a (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.“ GRECO dále stanoví v doporučení viii.: „Skupina GRECO doporučuje přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností soudců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností.“ Nakonec k této oblasti GRECO stanoví doporučení ix.: „Skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.“

**1.2.2 Projekt novelizace zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018 stanoví, že vláda bude v justiční oblasti při přísném respektování nezávislosti soudců i státních zástupců a mezinárodních doporučení v této oblasti usilovat o zvyšování kvality jejich činnosti a že prosadí kariérní řád soudců a zákonem stanovené podmínky výběrů soudců, jako záruky udržení profesní motivace, a protikorupční opatření, dále že bude vláda pokračovat v elektronizaci justice v zájmu zjednodušení činností, zrychlení řízení a snížení nákladů.

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022 v kapitole „Výkonná a nezávislá exekutiva“ obsahuje opatření ukládající Ministerstvu spravedlnosti kromě již zmíněného zákona o soudech a soudcích prosazovat na půdě Parlamentu přijetí návrhu novely zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Skupina států proti korupci (GRECO)

GRECO v oblasti prevence korupce ve vztahu k soudcům stanoví v doporučení x.: „Skupina GRECO doporučuje přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu státních zástupců za účelem nastavení jednotných transparentních postupů, díky nimž se bude rozhodování zakládat na přesných, objektivních a jednotných kritériích, zejména zásluh; (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.“ Dále GRECO v doporučení xiv. stanoví: „Skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.“

**1.3 Sběr dat o korupci v ČR**

Cíl k zajištění systematického a dlouhodobého sběru a vyhodnocování dat o korupci v České republice prostřednictvím sociologického šetření za účelem určení míry korupce v jednotlivých sektorech je zakotven ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022, která uvádí, že:

*„Cílem Koncepce je ve spolupráci s akademickými a statistickými experty vytvořit sadu pravidelně zjišťovaných dat, metodiku jejich sběru a nastavení relevantních indikátorů v oblasti boje s korupcí tak, aby vláda mohla v dlouhodobém horizontu kvalifikovaně reagovat na zjištěné skutečnosti. Základním východiskem pro správné nastavení tohoto nástroje boje s korupcí je realizace sociologického šetření za účelem určení míry korupce v jednotlivých sektorech nikoliv pouze prostřednictvím jejího vnímání ze strany veřejnosti. Ruku v ruce s tímto expertním přístupem musí být sjednocena metodika sběru statistických dat týkajících se korupce na úrovni exekutivy a orgánů činných v trestním řízení.“*

**1.4 Stanovení pravidel pro lobbování**

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018

Programové prohlášení vlády ČR z r. 2018 v kapitole Právo a spravedlnost stanoví, že vláda předloží zákon *„o regulaci lobbingu vycházející z mezinárodních doporučení“*.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022

Ve vládní Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022 se vláda zavázala *„ke zprůhlednění legislativního a rozhodovacího procesu tak, aby byly eliminovány netransparentní lobbistické tlaky a zájmy“* a k tomu, že umožní *„veřejnosti přístup k informacím o kontaktech politiků a vysokých úředníků s lobbisty“.* Koncepce uvádí, že *„zásadním krokem ke ztransparentnění legislativního a rozhodovacího procesu je přijetí zákona o lobbování“*.

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022

Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022 uvádí v kapitole Transparentnost a otevřený přístup k informacím, že *„[p]rosazením regulace lobbování by došlo k přijetí jednoho z významných protikorupčních opatření současné vlády, které má ambici kultivovat podmínky a pravidla výkonu této činnosti, která je, ať už skrytě, nebo otevřeně součástí procesu přijímání většiny důležitých legislativních i nelegislativních opatření.“*

Rada Evropy

Nejdůležitějším dokumentem Rady Evropy pro oblast lobbování je Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členským státům (dále jen „Doporučení“). Doporučení bylo schváleno dne 22. března 2017 Výborem ministrů při Radě Evropy, který je rozhodovacím orgánem Rady Evropy. Doporučení je svou povahou nezávazný právní akt, jehož cílem je vést členské státy Rady Evropy při vytváření vnitrostátní politiky v oblasti právní regulace lobbingu a nastavuje tak minimální standard regulace v této oblasti. Rada Evropy již rovněž avizovala, že v budoucnu na toto Doporučení bude orgány Rady Evropy odkazováno v rámci pátého kola hodnocení členských států ze strany GRECO.

Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO)

Problematice lobbování se zčásti věnuje také platforma GRECO, a to zejména ve 4. hodnotícím kole, které se zabývá prevencí korupce ve vztahu k členům parlamentu, soudcům a státním zástupcům. GRECO se v tomto hodnotícím kole zaměřuje především na otázky spojené s etickými principy a pravidly chování, střet zájmů a vynucování pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku, zvyšování povědomí apod. Podle materiálu 4. hodnotící zprávy ČR *„je třeba přijmout opatření pro zvýšení transparentnosti, aby veřejnost měla možnost zpětně vysledovat, čí zájmy byly ve hře v procesu tvorby právních předpisů, a aby se omezilo riziko nepatřičného vlivu třetích stran na členy Parlamentu. Je jednoznačně žádoucí regulovat vztahy členů Parlamentu se třetími stranami a kontakty s osobami nebo skupinami, které představují specifické nebo odvětvové zájmy. Dále položit institucionální základ, například zavedením povinné registrace lobbistů, zavedení povinnosti členů Parlamentu, aby své vztahy se třetími stranami v souvislosti s návrhy právních předpisů zveřejňovali, zavedením pravidel chování pro dotyčné třetí strany a pro členy Parlamentu tak, aby jim bylo poskytnuto metodické vedení, jak jednat se třetími stranami, které se snaží ovlivňovat jejich práci a jak aktivně podporovat transparentnost v této oblasti.“*

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)

Význam lobbování a jeho regulace řeší i OECD, která vydala v roce 2009 Deset zásad transparentnosti a integrity při lobbování, v rámci nichž poskytuje doporučení pro jednotlivé státy jako vodítko k regulaci. Oblastmi zásad jsou: budování účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup; zvyšování transparentnosti, podpora integrity a mechanismy pro účinné provádění, dodržování předpisů a přezkum.

d) Předchozí snahy

**1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů**

Snaha o legislativní úpravu whistleblowingu se v ČR objevuje opakovaně, avšak žádný z dosud předložených návrhů ochrany oznamovatelů nebyl přijat. Tématem se opakovaně zabývala Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, coby poradní orgán vlády. Kromě cílů vlády vyvolaných společenskou poptávkou se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a o naplnění doporučení mezinárodních organizací. Pobídky k zlepšení postavení osob, které učiní oznámení, lze vyčíst i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

**1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

**1.2.1 Projekt novelizace zákona o soudech a soudcích**

Otázka zavedení jednotných pravidel pro výběr budoucích soudců je Ministerstvem spravedlnosti diskutována řadu let. Způsob výběru uchazečů není na zákonné úrovni jednotně upraven a je v současné době upraven platnou instrukcí, jejíž účinnost byla odložena. Jedná se o Instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 7/2017, ze dne 23. 11. 2017, o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce. Instrukce upravovala jednotné výběrové řízení a měla za cíl sjednotit způsob výběru kandidátů na funkci soudce. Jelikož instrukce prozatím nenabyla účinnosti, postup předsedů krajských soudů byl provizorně upraven Memorandem o spolupráci při výběru kandidátů na funkci soudce. Memorandum je dohodou mezi předsedy krajských soudů a Ministrem spravedlnosti, kterou se stanoví minimální standardy transparentního výběru kandidátů na funkci soudce. Dohoda byla uzavřena do doby přijetí nové právní úpravy výběru soudců. Touto novou právní úpravou je právě výše uvedená a aktuálně Parlamentem ČR projednávaná novela zákona o soudech a soudcích.

V souvislosti s přípravou této novely zákona o soudech a soudcích byl pořádán na půdě Ministerstva spravedlnosti cyklus kulatých stolů, v rámci kterých byla diskutována jednotlivá témata této novely. Těchto setkání se zúčastnili jak zástupci krajských, vrchních a nejvyšších soudů, tak také zástupci Soudcovské unie ČR i akademické obce.

**1.2.2 Projekt novelizace zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**

Kárný řád nabyl účinnosti dnem 1. dubna 2002 a byl k dnešnímu dni pětkrát novelizován.

Z těchto novel byla nejvýznamnější novela provedená zákonem č. 314/2008 Sb. (účinnost dnem 1. října 2008), kterou bylo zejména stanoveno, že kárné řízení (i řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci) je jednostupňové (jediným opravným prostředkem je návrh na obnovu řízení, který je mimořádným opravným prostředkem), dále byla stanovena příslušnost jiného soudu (Nejvyššího správního soudu), bylo stanoveno nové složení kárných senátů (problematika přísedících a poměr členů senátu soudců a nesoudců) a dále byl stanoven způsob jejich kreace (výběr členů senátu apod.).

Účinnosti další významné novely kárného řádu, a to zákona č. 286/2009 Sb., předcházela účinnost zákona č. 183/2009 Sb., který je novelou zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „exekuční řád“ nebo také jen „ex. ř.“). Zákonem č. 183/2009 Sb. byla kárná pravomoc ve věcech soudních exekutorů přenesena z orgánů Exekutorské komory České republiky (dále také jen „exekutorská komora“) na kárný soud (Nejvyšší správní soud) s tím, že ve věcech soudních exekutorů jednal a rozhodoval kárný senát rozhodující ve věcech soudců. Dále podle přechodného ustanovení, srov. čl. II zákona č. 183/2009 Sb., rozhodoval Nejvyšší správní soud za určitých okolností o odvoláních proti rozhodnutím kárných orgánů exekutorské komory vydaných v řízeních zahájených před nabytím účinnosti zákona č. 183/2009 Sb. (agenda Kseo).

Další významnou novelou kárného řádu byl zákon č. 286/2009 Sb. (účinnost dnem 1. listopadu 2009), na základě kterého byly zřízeny speciální senáty pro řízení ve věcech soudních exekutorů, takže ve věcech soudních exekutorů již neměly rozhodovat senáty určené pro rozhodování ve věcech soudců.

Ministerstvo spravedlnosti se průběžně zabývalo vyhodnocováním efektivity právní úpravy, a to na základě vlastní činnosti, na základě podnětů aplikační praxe a právní vědy a na základě mezinárodních doporučení.

Dne 3. května 2018 se konal v sídle Nejvyššího správního soudu seminář s názvem „Kárné řízení – kudy dál, stejně nebo trochu jinak?“ za účasti soudců, státních zástupců, zástupců ministerstva, veřejné ochránkyně práv a dalších institucí.

Na tento seminář navázalo Ministerstvo spravedlností svou akcí (kulatým stolem), které se účastnili soudní funkcionáři (předsedové nebo místopředsedové krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu), zástupci Nejvyššího státního zastupitelství, Kanceláře veřejné ochránkyně práv, ministerstva a dalších institucí.

**1.3 Sběr dat o korupci v ČR**

Ministerstvo spravedlnosti jako aplikační garant společně se Sociologickým ústavem Akademie věd ČR v letech 2019 a 2020 připravilo dva návrhy projektových žádostí v rámci programu Éta Technologické agentury ČR. První žádost v roce 2019 podpořena nebyla, druhé žádosti bylo vyhověno.

**1.4 Stanovení pravidel pro lobbování**

Legislativní snahy o regulaci lobbování se v České republice objevují opakovaně. Snahu o zprůhlednění kontaktů lobbistů s poslanci představil už v roce 2005 tehdejší předseda Poslanecké sněmovny. Nástrojem, který měl transparentnost zaručit, byl etický kodex pro členy Poslanecké sněmovny (s názvem Etický kodex poslance). Cílovou skupinou nebyli lobbisté, ale poslanci. Ti měli svým podpisem stvrdit mimo jiné prohlášení, že se „zavazují na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se zástupci pouze těch lobbistických a jiných zájmových organizací, které se předtím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny“. V kodexu byla rovněž pro poslance zakotvena oznamovací povinnost vztahující se na dary, příjmy (mimo jejich platu) a další výhody, které získali v souvislosti s výkonem mandátu nebo které získala osoba jim blízká. Pro lobbisty z toho vyplývala nepřímá regulace – povinnost zapsat se při vstupu do Poslanecké sněmovny do registru, který měla spravovat Poslanecká sněmovna. Kodex se však nesetkal s úspěchem – podepsalo jej jen devět poslanců.

V roce 2007 se tehdejší vláda ve svém programovém prohlášení zavázala k přípravě právního „opatření regulující lobbistickou činnost“, a to včetně „transparentního systému registrace lobbistů“, nakonec ale nepřipravila žádný návrh, který by lobbistickou činnost reguloval.

V květnu roku 2009 předložili návrh zákona o lobbování poslanci ČSSD. Předkládaná úprava počítala s lobbováním jako volnou ohlašovací živností, k jejímuž provozování by bylo zapotřebí živnostenské oprávnění, a stejně tak registrace do veřejného registru spravovaného Ministerstvem vnitra. Lobbista měl dále povinnost evidovat a každého čtvrt roku ministerstvu hlásit všechny své lobbistické aktivity. Tato evidenční povinnost tzv. lobbistického kontaktu byla koncipována jako reciproční, to znamená, že nedopadala jen na lobbisty, ale i na osoby lobbované. K vynucení těchto povinností byly v návrhu zákona stanoveny sankce v podobě peněžního postihu a/nebo odnětí živnostenského oprávnění. Lobbovanými osobami byli označeni poslanci, senátoři, ministři a vedoucí ústředních správních úřadů, kteří by měli dle návrhu povinnost evidovat veškeré své kontakty s lobbisty. Lobbování tak mělo být regulováno pouze na centrální úrovni, nikoli na úrovni krajů či obcí. Vláda se však k tomuto návrhu vyjádřila negativně a později při projednávání návrhu v prvním čtení sklidil značnou kritiku z hlediska své praktické funkčnosti a vymahatelnosti, proto bylo doporučeno jeho přepracování a opětovné předložení.

Na konci roku 2009 byl za podpory několika dalších parlamentních stran předložen přepracovaný návrh, který do jisté míry reflektoval problémy z předchozího návrhu, ale některé další přetrvávaly (např. lobbování jako volná živnost bez specifických požadavků na výkon této profese). Nový návrh zahrnoval také další nástroje (například veřejné diáře pro politiky) a výrazné finanční postihy nebo zákaz jakékoli lobbistické činnosti v případě nedodržení pravidel. Regulováno mělo být soustavně vykonávané lobbování, které bylo definováno jako více než tři realizované lobbistické kontakty za kalendářní čtvrtletí. Oproti předchozímu návrhu obsahoval tento navíc možnost lobbisty vystoupit s příspěvkem na jednání orgánů komor Parlamentu, navrhne-li to člen orgánu, a možnost požadovat zveřejnění stanoviska lobbisty na internetových stránkách příslušného orgánu veřejné moci. Zákon i přes nesouhlasné stanovisko vlády v květnu roku 2010 prošel legislativním procesem v Poslanecké sněmovně, ale v červnu roku 2010 jej zamítl Senát a projednávání sněmovního tisku bylo ukončeno s koncem volebního období.

V roce 2012 tehdejší vláda předložila tzv. variantní návrh zákona o lobbování, který se v jednotlivých variantách lišil co do šíře regulace i použitých nástrojů. Vzhledem k nesouhlasu dotčených subjektů a celkovému počtu připomínek bylo upuštěno od snahy regulovat lobbování zákonem a přistoupeno k návrhům opatření kombinujících legislativní a nelegislativní nástroje, které měly za cíl spíš než regulaci lobbování posílení transparentnosti legislativního procesu. Vzhledem k předčasným volbám v roce 2013 nebyla žádná ze slibovaných opatření k regulaci lobbování přijata.

Aktuální snahy o regulaci nepřímo navazují na Akční plán boje s korupcí z roku 2015 a mají přímé kořeny v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2016 (a dalších navazujících), který jako konkrétní protikorupční opatření v souvislosti s lobbováním Akční plán stanovil vypracovat teze budoucí právní regulace lobbingu. Výsledkem se stal rozsáhlý dokument s názvem „Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti“ z ledna roku 2017, jenž byl základem pro tvorbu věcného záměru zákona o lobbingu a pozdější návrh zákona o lobbování a doprovodný návrh změnového zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování. Oba návrhy byly schváleny vládou a dne 21. srpna 2019 předloženy Poslanecké sněmovně, kde jsou aktuálně (kde dni 15. dubna 2021) projednávány ve druhém čtení.

3. Popis reforem a investic komponenty

Jednotlivé reformy komponenty svými cíli sledují jeden jednotící směr spočívající v posílení prevence a odhalování korupce. Právě svým přístupem a zaměřením dosahují potřebného synergického efektu a účelné komplementarity, kdy není posilování preventivních prvků v jedné oblasti kompenzováno zanedbáváním oblasti jiné. Současně se zde tak objevují reformy směřující k prevenci a odhalování korupce posílením role občanské společnosti prostřednictvím zlepšení postavení oznamovatelů, posílením kapacit exekutivy prostřednictvím zlepšení sběru dat potřebných k účelnému zacílení protikorupčních opatření a posílením justice zvýšením její odolnosti vůči nežádoucím korupčním vlivům.

a) Popis reforem

1.1 Zlepšení postavení oznamovatelů

|  |  |
| --- | --- |
| Výzva | **1.1.1 Přijetí zákona o ochraně oznamovatelů a souvisejícího změnového zákona**  Oznamování skutečností, o nichž se zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení dozví v souvislosti s výkonem pracovněprávní nebo obdobné činnosti, je jevem natolik specifickým, že je žádoucí, aby byl v právním řádu explicitně uveden, přestože je již dnes oznamovatelům poskytována dílčí ochrana dle zvláštních právních předpisů. Ochrana uvedená ve zvláštních právních předpisech se však týká jen jejich práv, která mohou být uplatněna během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich podnětu), ale do pracovního práva se zpětně nepromítají. Absencí tohoto pojmu v českém právním řádu dochází k tomu, že oznamovatelé nemají k dispozici právní institut, který by je chránil před odvetou za jejich jednání. Do českého právního řádu je rovněž nezbytné implementovat Směrnici.  **1.1.2 Vytvoření vnějšího oznamovacího systému na Ministerstvu spravedlnosti**  Přijetím zákona o ochraně oznamovatelů a souvisejícího změnového zákona proces zlepšování ochrany oznamovatelů zdaleka nekončí. V českém prostředí neexistuje jednotný vnější oznamovací systém, v rámci kterého by mohli oznamovatelé hlásit protiprávní jednání všech kategorií (trestné činy, přestupky i další protiprávní jednání) a který by byl připraven reagovat na specifickou a choulostivou situaci oznamovatele. Rovněž chybí odborný aparát, který by oznamovatelům (ale i jejich zaměstnavatelům a široké i odborné veřejnosti) poskytoval metodickou a právní podporu. Tuto roli v současné době v omezené míře suplují neziskové organizace, což je i s ohledem na požadavky Směrnice zjevně nedostačující.  **1.1.3 Realizace projektu s názvem „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“**  S absencí celistvého právního rámce souvisí rovněž nízké povědomí širší veřejnosti o tom, co pojem „whistleblowing“ znamená, čím je prospěšný a proč je třeba oznamovatele chránit. Vůči některým předsudkům ohledně whistleblowingu přitom nejsou imunní ani zástupci veřejného sektoru. Legislativní opatření je tedy nutné doplnit těmi nelegislativními tak, aby vývoj v tomto směru neprobíhal pouze *de iure*, ale i *de facto*. V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu učiní oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání, o němž se dozví zejména v rámci výkonu práce. Tyto osoby čelí rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i negativním reakcím a postihům ze strany zaměstnavatelů a kolegů. Taková praxe však udržuje ve společnosti obavy před negativními následky oznámení protiprávního jednání, jež je však z hlediska veřejného zájmu žádoucí. |
| Cíl | Cílem této reformy je přijmout zákon o ochraně oznamovatelů a doprovodný změnový zákon. V návaznosti na přijetí zákona je cílem reformy dále zřízení vnějšího oznamovacího systému v souladu se Směrnicí. V neposlední řadě je potřeba navázat nelegislativními kroky vedoucími ke zlepšení povědomí odborné a laické veřejnosti o problematice whistleblowingu. Za tímto účelem bude provedena komparativní studie a realizována mezinárodní konference k získání poznatků dobré praxe ze zahraničí. Odborná veřejnost pak bude o problematice proškolena. Široká veřejnost bude informována v rámci osvětové kampaně. |
| Implementace | Parlament ČR/ Vláda ČR/ Odbor střetu zájmů a boje proti korupci a Oddělení mezinárodní spolupráce a EU Ministerstva spravedlnosti.  **Implementace proběhne ve 3 krocích:**  1) Zákon o ochraně oznamovatelů bude publikován ve Sbírce zákonů.  2) Na Ministerstvu spravedlnosti bude zřízen vnější oznamovací systém.  3) V rámci projektu s názvem „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“ bude provedena komparativní analýza zahraničních osvětových analýz k problematice whistleblowingu a metodické pomoci. Komparativní analýza bude posléze diskutována na mezinárodní konferenci. Výstupy z komparativní analýzy a mezinárodní konference pak budou vhodně zpracovány do informační brožury a do metodologie školení. Informační brožura poslouží k osvětové kampani pro širokou veřejnost, metodologie školení bude sloužit k proškolení zástupců justice, orgánů činných v trestním řízení a veřejné správy. Těmito kroky dojde k zvýšení povědomí o problematice whistleblowingu u široké i odborné veřejnosti. |
| Spolupráce a zapojení zúčastněných stran | Justiční akademie, zástupci justice, orgánů činných v trestním řízení a veřejné správy. |
| Překážky a rizika | * + 1. Omezená možnost exekutivy ovlivnit rychlost legislativního procesu.     2. Omezená možnost zástupců Ministerstva spravedlnosti ovlivnit financování vzniku vnějšího oznamovacího systému.     3. Nevyhovující kvalita zpracování komparativní studie ze strany dodavatele.   Možný odklad realizace mezinárodní konference z důvodu pandemie Covid-19.  Nezájem o školení ze strany odborné veřejnosti.  Nezájem široké veřejnosti o osvětovou kampaň. |
| Cílové skupiny populace a ekonomické subjekty | Široká škála povinných subjektů dle zákona o ochraně oznamovatelů – povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém.  Odborná veřejnost – školení.  Široká veřejnost – osvětová kampaň. |
| Souhrnné náklady realizace financované z RRF za celé období | Náklady realizace reformy budou hrazeny ze státního rozpočtu a z fondů EHP 2014-2021. |
| Dodržování pravidel státní podpory | Nerelevantní. |
| Uveďte dobu implementace | 57 měsíců s dokončením v 4. Q. 2025 |

1.2 Reforma v justici zaměřená na posílení legislativního rámce a transparentnosti v oblasti soudů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

|  |  |
| --- | --- |
| Výzva | **1.2.1 Projekt novelizace zákona o soudech a soudcích**  V současné době je právní úprava týkající se výběru soudců, soudních funkcionářů, vedlejší činnosti soudců a přísedících upravena především zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů a k němu se vztahujícími vyhláškami, především pak ve vyhlášce č. 382/2017 Sb., o výběru, přijímání a přípravné službě justičních čekatelů a o odborné justiční zkoušce.  V posledních letech v souvislosti s touto právní úpravou roste ze strany jak veřejnosti, tak také zástupců justice samotné i ze strany mezinárodních organizací [zejména lze zmínit doporučení z hodnocení Skupiny států proti korupci (GRECO)] poptávka zejména po legislativním zakotvení jednotných pravidel pro výběr budoucích soudců a soudních funkcionářů. Poptávka po stanovení jasných principů pro mechanismus výběru soudců a soudních funkcionářů v zákoně, rozšíření pravidel pro vedlejší činnost soudců a omezení laického prvku v soudních řízeních způsobila nutnost revize stávající právní úpravy a představuje z tohoto pohledu hlavní výzvu na úseku reformy v justici – projektu novelizace zákona o soudech a soudcích.  **1.2.2 Projekt novelizace zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů**  V oblasti řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů identifikovalo Ministerstvo spravedlnosti na základě odborných diskuzí se zástupci justice, jakož i na základě dalších podnětů, následující problémy současné právní úpravy obsažené v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, které byly zároveň předmětem posouzení dopadů regulace: 1) nemožnost dostatečného přezkumu rozhodnutí kárného senátu, 2) nedostatečná efektivita kárných senátů, 3) neexistující procesní forma řešení věci v kárném řízení na základě dohody, 4) nedostatečná aktivita některých navrhovatelů (kárných žalobců), 5) nemožnost provedení důkazů opatřených pro účely kárného řízení v řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci, 6) nesporné skutečnosti a 7) doplácení 50 % platu v případě zastavení kárného řízení v důsledku vzdání se funkce kárně obviněného, který byl dočasně zproštěn výkonu funkce. Tyto problémy a jejich náprava představují hlavní výzvu předkládané novely předmětného zákona. |
| Cíl | Cílem této reformy je zakotvení objektivních pravidel pro výběr soudců a soudních funkcionářů, podrobnější úprava vedlejší činnosti soudců a zefektivnění soudních řízení, na kterých se podílejí přísedící. Dále se jedná o posílení záruk zákonnosti řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů zavedením odvolacího přezkumu a zvýšení efektivity řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. |
| Implementace | Parlament ČR / Vláda ČR / Legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti.  Implementace bude provedena přijetím výše uvedených novel zákona o soudech a soudcích a zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. |
| Spolupráce a zapojení zúčastněných stran | Soudní soustava a soudci, státní zástupci a soudní exekutoři. |
| Překážky a rizika | Omezená možnost exekutivy ovlivnit rychlost legislativního procesu (zejména s ohledem na projednávání příslušných legislativních návrhů v Parlamentu ČR). |
| Cílové skupiny populace a ekonomické subjekty | Kromě soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jsou cílovou skupinou též účastníci řízení. Výběr kvalitních budoucích soudců by se měl totiž pozitivně projevit v samotných řízeních před soudem. |
| Souhrnné náklady realizace financované z RRF za celé období | Náklady realizace reformy budou hrazeny ze státního rozpočtu. |
| Dodržování pravidel státní podpory | Nerelevantní |
| Uveďte dobu implementace | 57 měsíců s dokončením v 4. Q. 2025 |

1.3 Sběr dat o korupci

|  |  |
| --- | --- |
| Výzva | Česká republika v současné době nedisponuje vlastními dostatečně robustními daty o přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí v různých sektorech. Korupce byla prozatím sledována převážně pomocí indikátorů třetích stran, které měří postoje, zkušenost a vnímání (percepci) tohoto fenoménu na celospolečenské úrovni (viz například Transparency International, Světová Banka, CVVM, Eurobarometer a další). Specifická metoda sociologického výzkumu, která by průzkum v jednotlivých rizikových sektorech umožnila, dosud chybí. Rovněž dosavadní praxe zjišťování výskytu korupce téměř výhradně pomocí průzkumů veřejného mínění o vnímané rozšířenosti tohoto fenoménu ve společnosti je nedostatečná, jelikož většina občanů zpravidla nemá s korupcí hlubší zkušenost a informace, které získají zprostředkovaně, například prostřednictvím médií, mohou být zavádějící. |
| Cíl | Určit rozsah a formy korupce ve vybraných společenských sektorech v České republice a doporučit konkrétní opatření, která by mohla korupci v jednotlivých sektorech snížit. Předložit metodiku (sadu doporučených nástrojů) pro replikovatelné efektivní a validní měření přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí ve společenských sektorech. |
| Implementace | Odbor střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti v roli aplikačního garanta poskytne potřebné informace, kontakty a expertní součinnost Sociologickému ústavu Akademie věd ČR, který navrhne a uskuteční jednotlivé kroky v rámci sociologického šetření a přípravy podkladů pro možnost replikace šetření v budoucnosti.  V první fázi bude popsán současný stav poznání týkající se zkušenosti s korupcí ve vybraných sektorech v ČR i zahraničí, a to z pohledu sociologického, právního, politologického a kriminologického.  Následovat budou hloubkové rozhovory s experty působícími ve zkoumaných sektorech. Na základě získaných informací budou navrženy výzkumné nástroje ve formě metodiky měření a strukturovaných dotazníků pro jednotlivé sektory, které budou využity v další části sestávající se z on-line průzkumu mezi insidery v jednotlivých sektorech. Na základě analýzy výsledků ze všech fází výzkumu bude následně sepsána závěrečná zpráva obsahující metodiku k  replikaci výzkumu v dalších obdobích. |
| Spolupráce a zapojení zúčastněných stran | Sociologický ústav Akademie věd ČR |
| Překážky a rizika | V rámci sociologického průzkumu nemusí být v některých sektorech možné z různých důvodů informace o korupci získat (např. bude k dispozici málo expertů, málo tzv. „insiderů“, experti nebudou motivováni k rozhovorům, v rámci dotazníků bude nízká míra návratnosti nebo se nepodaří získat spolehlivé informace). |
| Cílové skupiny populace a ekonomické subjekty | Tzv. „insideři“, tj. respondenti, kteří jsou se situací v daném sektoru dobře obeznámeni a u kterých je předpoklad, že mají s korupcí v tomto sektoru přímou či zprostředkovanou zkušenost, budou zapojeni v rámci sociologického výzkumu. Ekonomické subjekty působící v sektorech s větším identifikovaným prostorem korupčních příležitostí mohou být následně ovlivněny návazně přijímanými protikorupčními opatřeními. |
| Souhrnné náklady realizace financované z RRF za celé období | Náklady realizace reformy budou hrazeny ze státního rozpočtu. |
| Dodržování pravidel státní podpory | Nerelevantní |
| Uveďte dobu implementace | 60 měsíců s dokončením v 1. Q. 2026 |

**1.4 Stanovení pravidel pro lobbování**

|  |  |
| --- | --- |
| Výzva | Hlavní výzvu v oblasti stanovení pravidel pro lobbování představuje přijetí účinné a vymahatelné regulace, která bude reagovat na dosavadní neexistenci právního rámce v této oblasti a s tím související chybějící veřejnou kontrolu. Tento stav na jedné straně snižuje legitimitu role lobbistů, a na straně druhé umožňuje ohrožení veřejného zájmu, snížení legitimity veřejných rozhodnutí a upřednostnění zájmů osobních, skrytých či parciálních. Lobbistická činnost přitom může mít zásadní dopady na přijímaná rozhodnutí. |
| Cíl | Cílem této reformy je stanovení pravidel pro výkon lobbistické činnosti coby standardní aktivity v rámci legislativního procesu na centrální úrovni. Základními prvky regulace lobbování jsou zvýšení transparentnosti této činnosti a posílení transparentnosti celého legislativního procesu a umožnění veřejné kontroly v této oblasti. Díky těmto opatřením by mělo dojít k legitimizaci činnosti lobbistů a k omezení nežádoucích jevů s lobbováním často spojovaných, jako jsou korupce, střet zájmů nebo klientelismus. |
| Implementace | Parlament ČR / Vláda ČR / Odbor střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti.  Implementace bude provedena přijetím návrhu zákona o lobbování. |
| Spolupráce a zapojení zúčastněných stran | Zástupci neziskového sektoru, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí a odborné veřejnosti (vč. zapojení dalších stakeholedrů) |
| Překážky a rizika | Omezená možnost exekutivy ovlivnit legislativní proces |
| Cílové skupiny populace a ekonomické subjekty | Veřejnost (umožnění veřejné kontroly), lobbovaní, lobbisté a lobbistické skupiny (tj. i právnické osoby vykonávající lobbistickou činnost) |
| Souhrnné náklady realizace financované z RRF za celé období | Náklady realizace reformy budou hrazeny ze státního rozpočtu. |
| Dodržování pravidel státní podpory | Nerelevantní |
| Uveďte dobu implementace | 60 měsíců s dokončením v 1. Q. 2026 |

4. Strategická autonomie a bezpečnostní problematika

Tato kapitola není pro danou komponentu relevantní.

5. Přeshraniční a mezinárodní projekty

Tato kapitola není pro danou komponentu relevantní.

6. Zelený rozměr komponenty

Přijetí zákona o ochraně oznamovatelů a navazujícího změnového zákona bude mít spolu s navazujícími opatřeními nelegislativní povahy za cíl zvýšit odhalování protiprávního jednání směřujícího proti ochraně životního prostředí. Protiprávní jednání směřující proti životnímu prostřední je za jednu z priorit označeno ve Směrnici i v připravovaném návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Zvýšená ochrana oznamovatelů proti odvetným opatřením spolu s metodickou a odbornou činností Ministerstva spravedlnosti a osvětovou kampaní mají za cíl zlepšení celospolečenského povědomí o oznamovatelích. Školení pak mají zlepšit vnímání oznamovatelů ze strany zástupců veřejného sektoru.

V důsledku lze očekávat zlepšení celkového prostředí pro oznamovatele protiprávního jednání a zvýšení ochoty potenciálních oznamovatelů zjištěná porušení hlásit. Sníží se totiž obava oznamovatelů nejen z odvetných opatření, ale i z určité stigmatizace, která je v současné době s tímto pojmem spojována. Vedle odhalování protiprávního jednání přímo směřujícího proti životnímu prostředí lze očekávat i nepřímý dopad na životní prostředí v důsledku účinnějšího odhalování korupce. Korupční jednání je často odhalováno právě skrze whistleblowery. Důsledkem korupce je často za následek neracionální rozhodování, které ignoruje důležité veřejné zájmy, mezi kterými je i ochrana životního prostředí.

7. Digitální rozměr komponenty

Tato kapitola není pro danou komponentu relevantní.

8. Uplatnění zásady „významně nepoškozovat“

Princip DNSH je popsán v příloze v tabulce T1a\_DNSH.

9. Milníky, cíle a harmonogram

Milníky, cíle a časová osa jsou popsány v tabulce v příloze.

10. Financování a costing

Financování a náklady jsou popsány v tabulce v příloze.