



V Praze dne 1. 12. 2015
Čj.: 1276/15 a 1277/15

Stanovisko

k
návrhu zákona o státní zastupitelství
a
návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním
zastupitelství

I. Úvod:

Předlohu předkládá Ministerstvo spravedlnosti jako návrh nového zákona o státním zastupitelství, jehož účelem je nahradit dosavadní právní úpravu, která byla přijata v roce 1993 a změněna několika zásadními novelizacemi, a řadou dílčích novel.

Komise pro hodnocení dopadů regulace předlohu projednala na svém zasedání konaném dne 23. 10. 2015 a vydala stanovisko v následujícím znění:

II. Připomínky a návrhy změn:

2.1 Zpráva RIA je vypracována podrobně a v přehledné struktuře.

2.2 S ohledem na rozsah předlohy (obecná část důvodové zprávy – zpráva RIA čítá 24 stran, celá důvodová zpráva celkem 63 stran) by však dokumentu z uživatelského hlediska velmi prospělo, kdyby předkladatel zařadil do části 1.1 stručné "exekutivní shrnutí", v němž by popsal zásadní změny, které oproti dosud platné právní úpravě navrhuje, a výsledky, které si od nich slibuje.

2.3 Pokud v části 1.4 identifikuje předkladatel jako dotčené subjekty "*státní zástupce, ostatní orgány činné v trestním řízení*", je taková identifikace příliš úzká. S ohledem na roli státního zastupitelství ve společnosti budou v konečném důsledku novou právní úpravou dotčeni všichni, kdož jsou (či mají být) činností státního zastupitelství chráněni, jakož i ti, jejichž protiprávní aktivity mají být státním zastupitelstvím stíhány – tedy pachatelé trestné činnosti. Tato širší definice by předkladateli rozšířila perspektivu, pokud jde o odhadování možných dopadů navrhované právní na jednání lidí, zejména pak těch, jež státní zastupitelství svou činností z povahy věci ohrožuje.

2.3 Mezinárodní dokumenty, citované v části 2 na s. 9 a 10 je vhodné citovat také v jejich originálním (resp. anglickém) názvu tak, aby si je uživatelé předlohy mohli bez obtíží dohledat.



2.4 Část 5 – **přezkum účinnosti regulace** – je formulována zcela nedostatečně. Zkušenost komise RIA ukazuje, že takto vágně formulovaný plán přezkumu účinnosti navrhované regulace vede v praxi k tomu, že přezkum ve skutečnosti proveden není. Komise RIA doporučuje předkladateli, aby plán přezkumu účinnosti navrhované regulace rozpracoval po jednotlivých regulatorních agendách a opatřeních, která v předloze navrhuje, a identifikoval v části 5 data, která za tím účelem hodlá použít a způsoby, jakými je hodlá získávat. Při takto pojatém plánu přezkumu se nezdá ukázat, že předpokládaný horizont přezkumu – který zda navíc není vůbec vyjádřen - není univerzálně použitelný (např. není dostatečný pro vyhodnocení účinnosti všech dílčích regulatorních opatření) a dále, že předkladatel ve skutečnosti nebude mít v plánovaném časovém horizontu k dispozici potřebná data či jiné informace, pokud již od počátku nenastaví v regulované oblasti (a též interně ve vlastní organizační struktuře) procesy potřebné k jejich sběru.

2.5 V části 3 na s. 16 a násl. předkladatel popisuje **dopady** navrhované strukturální změny soustavy státních zastupitelství – zrušení stávajících vrchních státních zastupitelství. Některé z nákladů na tuto změnu předkladatel vyčíslil, u jiných alespoň změnu popsal v jejích dopadech na běžící trestní řízení a jiné procesy. V druhém z uvedených případů (výčet dopadů změny na s.16 a 17) by přesto bylo vhodné zařadit alespoň řádové informace o počtech běžících věcí/spisů, na něž bude mít navrhovaná změna dopad, nelze-li tyto náklady vyčíslit v částkách. (Komise RIA bere na vědomí, že největší zjevný náklad změny – předávání spisů v běžících odvolacích řízeních proti rozhodnutím krajských soudů jako soudů prvoinstančních – je dle předkladatele omezen novým pravidlem, podle něž krajský státní zástupce, který zastupuje veřejnou žalobu v prvním stupni u krajského soudu, bude nově pokračovat ve veřejné žalobě i v odvolacím stupni před soudem vrchním. Komise RIA důvěřuje tomu, že přechodná ustanovení jsou v zákonné předloze formulována tak, aby tomuto zdůvodnění ve zprávě RIA skutečně odpovídala).

2.6 Část E – **zhodnocení korupčního rizika** – je třeba považovat za největší slabinu předlohy, a to ve vztahu k té části předlohy, která navrhuje koncentrovat pravomoci ke stíhání určitého typu trestné činnosti výhradně u nově zřizovaného Speciálního státního zastupitelství ("**SSZ**"), jemuž předloha nadto hodlá udělit pravomoc atrahovat si do své pravomoci i jiné věci než ty, jež jsou mu svěřeny výslovným ustanovením zákona.

Tím, že předloha zmenšuje oproti stávajícímu stavu počet úřadů, které jsou oprávněny předmětnou trestnou činností, na jeden (zpravidla jde o organizovanou velkou, hospodářskou trestnou činností, páchanou často s elementy korupce a komplicity na straně veřejné moci), vytváří značné nové korupční riziko. Pachatelům této trestné činnosti, disponujícím nezřídka politickým "krytím", nově postačí k zajištění faktické beztrestnosti korupčně či jinak infiltrovat jeden jediný státní úřad. Snaha předkladatele zajistit maximální specializaci a tedy kvalitu zde jako odvrácenou stranu téže mince evidentně přináší zvýšené korupční riziko (či zvýšené riziko "unesení" jediného "regulátora" těmi, koho má regulátor regulovat – analogie s konceptem *regulatory capture*, který není obvykle v trestněprávním kontextu používán, je zde zcela na místě). Toto riziko je dále zvýšeno navrhovaným vyjmutím SSZ z obecného systému instančního dohledu, který má jinak v rámci soustavy státních zastupitelství zůstat zachován, byť v pozměněné podobě. I zde s sebou snaha o zajištění maximální nezávislosti SSZ jako odvrácenou stranu téže mince přináší zvýšené riziko pokusů o infiltrování tohoto úřadu těmi, proti nimž má – jako jediný – v systému trestní represe zasahovat. Celou věc lze nahlížet také analogií s přínosy a náklady na existenci zákonem ustanoveného monopolu. Předloha v této otázce nepřesvědčuje, především pokud jde o společenské náklady a rizika navrhovaného monopolu SSZ a o protipatření proti rizikům, které navrhovaná změna zjevně vytváří.

Pokud tedy předloha v části E začíná slovy: "*Navrhovaná úprava s sebou nepřináší zvýšení korupčního rizika, zejména vzhledem k tomu, že nezavádí nová správní řízení, popř. jiné vrchnostenské zásahy. Předložený návrh svým rozsahem je přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Oproti stávající právní úpravě nedochází k neúměrnému rozšíření kompetence orgánů státního zastupitelství*" a pokud institut SSZ v též části na s. 24 posuzuje pouze kritériem efektivity a nikoli kritériem neefektivit, které v důsledku monopolu SSZ mohou vznikat, nelze ji považovat pro účely analýzy možných dopadů navrhované regulace za dostatečnou.

Obecně lze konstatovat, že zatímco riziku ohrožení integrity činnosti státních zástupců zevnitř systému státního zastupitelství a ze strany politické moci se předloha věnuje na mnoha místech, téma ohrožení integrity činnosti státních zástupců zvenčí, tedy korupcí ze strany pachatelů trestné činnosti, se předloha nevěnuje prakticky vůbec. Nezmiňuje se např. vůbec o tom, zda předkladatel zvažoval zavedení institutu inspekce či podobného interního nástroje ochrany integrity státního zastupitelství, nevysvětluje, proč nevyužívá (a to dokonce ani v případě SSZ) nástroje bezpečnostních prověrek, atd.

2.7 Na základě projednání předlohy s Komisí RIA předkladatel zprávu RIA upravil. V upravené verzi vyhověl námitkám Komise RIA způsobem, který Komise RIA považuje za dostatečný proto, aby zpráva RIA mohla, spolu s touto zprávou Komise RIA, v dalším legislativním procesu posloužit k účelům, k nimž je určena.

III. Závěr:

S ohledem na výše uvedené Komise RIA vyslovuje s upravenou zprávou RIA souhlas.

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise