

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 2.3.2011
KOM(2011) 110 v konečném znění

**PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU
O REFORMÁCH V OBLASTI SOUDNICTVÍ A ZÁKLADNÍCH PRÁV V
CHORVATSKU (KAPITOLA JEDNÁNÍ 23)**

PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

O REFORMÁCH V OBLASTI SOUDNICTVÍ A ZÁKLADNÍCH PRÁV V CHORVATSKU (KAPITOLA JEDNÁNÍ 23)

1. Úvod

Komise ve svém sdělení „Strategie rozšiřování a hlavní výzvy v období 2010–2011“, přijatém dne 9. listopadu 2010¹ uvedla, že „bude pozorně sledovat pokrok Chorvatska v oblasti soudnictví a základních práv a vyhodnotí jej v prvním čtvrtletí roku 2011“, a proto nyní předkládá tuto zprávu. Komise poznamenala, že v rámci této kapitoly přístupových jednání je třeba vykázat přesvědčivé a věrohodné výsledky. Je tudíž pravděpodobné, že půjde o jednu z posledních předběžně uzavřených kapitol.

Hmatatelné výsledky v oblasti soudnictví a boje proti korupci a organizované trestné činnosti mají zásadní význam pro věrohodnost procesu rozšiřování EU. Je to v souladu s obnovenou shodou EU o rozšíření přijatou na zasedání Evropské rady v prosinci 2006.

Přístupová jednání s Chorvatskem o soudnictví a základních právech (kapitola 23) byla zahájena v červnu 2010 poté, co Rada dospěla k závěru, že Chorvatsko splnilo kritéria pro zahájení jednání. Podle společného postoje EU k zahájení jednání lze předběžně uzavření jednání o této kapitole předpokládat poté, co bude splněna řada kritérií pro uzavření jednání (dále jen „kritéria“) v těchto čtyřech oblastech: 1) soudnictví, 2) boj proti korupci a organizované trestné činnosti, 3) základní práva a 4) spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii. Většina z deseti kritérií byla rozdělena do dílčích kritérií zaměřených na prováděná opatření a dosahované výsledky.

Tato zpráva tvoří součást procesu, ve kterém Komise pokrok Chorvatska v oblasti soudnictví a základních práv průběžně sleduje. Vychází z informací, které shromáždila a analyzovala Komise, a zejména z příspěvků chorvatských orgánů. Komise rovněž čerpala z několika misí pro vzájemné hodnocení, při nichž situaci v Chorvatsku posuzovali soudci, státní zástupci a policisté z členských států EU. Byly využity i jiné zdroje, mj. informace z různých mezinárodních a nevládních organizací.

V následujících pasážích jsou posouzeny kroky Chorvatska při plnění kritérií v oblasti soudnictví a základních práv. Pozornost je též zaměřena na oblasti, ve kterých byly zjištěny nedostatky, jež je třeba odstranit.

¹ KOM(2010) 660 v konečném znění.

2. SITUACE V JEDNOTLIVÝCH OBLASTECH

2.1. Soudnictví

Kritérium 1: Chorvatsko zaktualizuje svou strategii reformy soudnictví a akční plán a zajistí účinné provádění.

Chorvatsko aktualizovalo požadované dokumenty, a pokud jde o provádění, zlepšilo institucionální kapacitu pro řízení reforem soudnictví včetně hodnocení účinnosti právních předpisů.

Kritérium 2: Chorvatsko posílí nezávislost, odpovědnost, nestrannost a profesionalitu soudnictví.

Byla přijata řada opatření včetně ústavních změn, jež mají posílit nezávislost soudnictví. Například je stanoven nový postup jmenování členů Státní soudní rady a Rady pro státní zastupitelství. Chorvatsko pracuje na reformě a posílení uvedených orgánů s cílem zajistit jejich profesionalitu, nestrannost a nezávislost na politickém a jiném vměšování zejména při jmenování, řízení profesního postupu a zajišťování kázně soudců a státních zástupců. Začala účinně fungovat státní škola pro soudce a státní zástupce.

Nicméně pokud jde o nábor a jmenování soudců a státních zástupců na základě uplatňování jednotných, transparentních, objektivních a celostátně použitelných kritérií, Chorvatsko zatím konkrétní výsledky nevykázalo. Státní soudní rada a Rada pro státní zastupitelství byly zřízeny teprve nedávno, proto zatím nemohly prokázat svou schopnost odpovědné samoregulace.

Chorvatsko bude muset zajistit, aby uvedené nově zřízené orgány prokázaly jednak svou schopnost správně uplatňovat nová přechodná ustanovení ke jmenování soudců a státních zástupců, jednak větší důslednost při vedení disciplinárních řízení proti státním zástupcům a soudcům.

Kritérium 3: Chorvatsko zlepší efektivnost soudnictví.

Důležitým ukazatelem v tomto ohledu je počet nevyřízených soudních případů. Od prosince 2009 do prosince 2010 se Chorvatsku podařilo celkový počet nevyřízených soudních případů snížit o 1,3 % ze 795 722 na 785 561 případů. Počet starých trestněprávních případů se snížil o 10,6 %. Aby v projednávání soudních případů nedocházelo k nepřiměřeným prodlevám, byla přijata mj. tato opatření: postupné zavádění nových metod výkonu rozhodnutí, nábor dalších soudců, soudních poradců a soudních úředníků na nejvíce přetížené soudy a pobídky pro soudce k rychlejšímu vyřizování starších případů. Konkrétních výsledků bylo dosaženo při uplatňování nového trestního řádu. Chorvatsko též pokročilo s fyzickou infrastrukturou a při informatizaci soudů poté, co byl na většině soudů zaveden integrovaný systém řízení případů. Chorvatsko pokračovalo v provádění racionalizace obecních a přestupkových soudů, a to zajišťováním efektivního fungování sloučených soudů a přijetím plánu pro racionalizaci okresních a obchodních soudů.

Počet nevyřízených občanskoprávních případů, jež se projednávají již alespoň tři roky, však vzrostl o 3,8 %. Při uplatňování občanského soudního řádu nebyly zatím vykázány přesvědčivé výsledky. Počet starých nevyřízených rozhodnutí o výkonu se rovněž zvýšil.

Řada významných soudů, mj. v Záhřebu a Splitu, se s velkým počtem nevyřízených případů potýká nadále.

Chorvatsko bude muset celkový počet nevyřízených případů dále snížit; jde zejména o staré občanskoprávní případy a rozhodnutí o výkonu. Je třeba důsledněji uplatňovat občanský soudní řád, a zkrátit tak nadměrnou délku občanskoprávních řízení.

Kritérium 4: Chorvatsko zlepší řešení vnitrostátních případů válečných zločinů.

Chorvatsko pokročilo při zajišťování nestranného soudního projednávání případů válečných zločinů a uzavřelo řadu případů vedených proti obviněným osobám různého etnického původu.

V únoru 2011 byla přijata strategie pro řešení problému beztrestnosti. Chorvatsko plnilo svůj akční plán na přezkum případů řízení konaných v nepřítomnosti obžalovaného a nadále se zapojovalo do příslušné spolupráce na dvoustranné a regionální úrovni.

Problém beztrestnosti u případů válečných zločinů, jež nebyly vyšetřeny nebo za něž nebyl nikdo stíhán, však zůstává nedořešen. Nová strategie, jež má zajistit řádné vyšetření a stíhání těchto zločinů, zatím nebyla provedena.

V zájmu vykazání přesvědčivých výsledků musí Chorvatsko nadále pokračovat ve stíhání případů válečných zločinů, které zatím nebyly vyřešeny, zejména prostřednictvím provádění nové strategie a systematického využívání specializovaných senátů.

2.2. Boj proti korupci

Kritérium 5: Chorvatsko dosáhne konkrétních a významných výsledků na základě účinného, efektivního a nestranného vyšetřování, stíhání a soudního řízení v případech organizované trestné činnosti a korupce na všech úrovních, včetně korupce na vysoké úrovni, a v citlivých oblastech, jako je zadávání veřejných zakázek.

Byla posílena provozní kapacita Úřadu pro potírání korupce a organizované trestné činnosti, tj. specializovaného útvaru pro stíhání případů korupce a organizovaného zločinu, a zvýšila se účinnost policie. V řadě případů korupce na vysoké úrovni probíhá vyšetřování nebo byly vzneseny obžaloby. Značné množství případů organizované trestné činnosti již prošlo všemi fázemi soudního řízení (vyšetřování, stíhání, rozhodnutí soudu). Byly uplatňovány odrazující postihy.

U většiny případů korupce na vysoké úrovni a případů v oblasti zadávání veřejných zakázek však ještě soudní rozhodnutí nepadlo. Kapacita soudů k odpovídajícímu zpracování případů nebyla zatím plně otestována. Ze 436 pracovních míst, které jsou k dispozici na Národním policejním úřadu pro potírání korupce a organizované trestné činnosti (PNUSKOK), zůstává 20 % neobsazeno. Dořešeno nebylo ani odpolitizování a zvýšení profesionality policie.

Chorvatsko bude muset prokázat efektivnost při projednávání značného počtu případů v příslušných fázích řízení (vyšetřování, stíhání či rozhodnutí soudu), včetně případů korupce na vysoké úrovni, korupce na místní úrovni, i případů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek a soudnictvím. Je třeba, aby odložení trestního oznámení státním zástupcem podléhalo účinné kontrole. Chorvatsko by mělo dále posílit PNUSKOK a přijmout nový policejní zákon, který se v současné době připravuje a který upravuje otázky odpolitizování a

pracovního postupu podle zásluh. Chorvatsko by mělo zlepšit spolupráci mezi úřady mj. prostřednictvím výměny informací.

Kritérium 6: Chorvatsko dosáhne konkrétních výsledků v oblasti posílených preventivních opatření v boji proti korupci a střetu zájmů.

V únoru 2011 byly přijaty vylepšené právní předpisy o přístupu k informacím, o financování politických stran a o střetu zájmů. Komise pro střet zájmů byla posílena díky poskytnutí dodatečných zdrojů. Ve státem vlastněných společnostech jsou realizovány protikorupční akční plány.

Některá ustanovení v nově přijatých právních předpisech, včetně jejich soudržnosti s jinou legislativou, je však ještě třeba vyjasnit a vyzkoušet v praxi. Je třeba posílit strukturu provádění. Nebyly ještě přijaty všechny prováděcí předpisy nezbytné k plnému uplatňování zákona o všeobecném správním řízení. Je třeba dále zvyšovat transparentnost a integritu veřejné správy.

Chorvatsko bude muset prokázat, že nové právní předpisy o přístupu k informacím jsou v praxi účinně uplatňovány. Kromě toho bude muset jednak zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek, tj. zejména zveřejňovat informace o skutečném plnění smluv, jednak v souladu se zákonem o všeobecném správním řízení přijmout veškeré odvětvové právní předpisy. Pokud jde o zákon o financování politických stran, Chorvatsko by mělo vyjasnit pravidla dohledu nad soukromými příspěvky a zajistit správní kapacitu nezbytnou pro uplatňování těchto právních předpisů.

2.3. Základní práva

Kritérium 7: Chorvatsko posílí ochranu menšin, mj. prostřednictvím účinného provádění ústavního zákona o právech národnostních menšin (dále jen zákon o právech menšin).

Celková ochrana menšin se zlepšila. Byla přijata opatření zaměřená na usmíření a zvýšenou toleranci mezi občany, mj. prostřednictvím odborné přípravy policie a médií. Byly podniknuty určité kroky, jež mají zlepšit dohled nad prováděním ustanovení zákona o právech menšin v oblasti zaměstnanosti. Chorvatsko provedlo rozsáhlou studii ohledně nedostatečného zastoupení menšin v širším veřejném sektoru.

Citelného zlepšení míry zaměstnanosti národnostních menšin, jak vyžaduje výše uvedený zákon, však dosaženo nebylo. Úloha školní výuky v rámci úsilí o usmíření nebyla přezkoumána, stejně jako nebyl přijat plán na řešení nedostatků zjištěných v uvedené studii.

Aby v oblasti zaměstnanosti menšin Chorvatsko plně dostalo svým závazkům podle zákona o právech menšin, bude muset stanovit dlouhodobé a statistikami podepřené plány. Kromě toho by mělo přijmout plán na řešení nedostatků, jež odhalila studie ohledně nedostatečného zastoupení menšin v širším veřejném sektoru.

Kritérium 8: Chorvatsko vyřeší zbývající otázky návratu uprchlíků.

Chorvatsko částečně realizovalo akční plán o programu pro ubytování uprchlíků a bývalých držitelů nájemních práv. Cíle stanovené na rok 2008 byly splněny. Chorvatsko zdokonalilo

vyřizování odvolání z důvodu zamítnutých žádostí o rekonstrukci bydlení a pokračilo s rekonstrukcí zbývajících nemovitostí.

Avšak cíl na rok 2009, jenž podle akčního plánu činil 2 070 poskytnutých bytů, splněn nebyl. Z 1300 bytových jednotek, jež byly k dispozici (62,8 %), bylo předáno pouze 1024 jednotek (49,5 %), u 276 jednotek se tak nestalo. Chorvatsko nepokročilo v poskytování ubytování dalším úspěšným žadatelům nad rámec cíle na rok 2009. Stávající nevyřízená odvolání ohledně rekonstrukce bydlení, jejichž počet činí 4000, nebyla dostatečně řešena.

Chorvatsko bude muset beze zbytku splnit svůj cíl na rok 2009 a také významným způsobem pokročit v poskytování ubytování žadatelům o ubytování, kteří nebyli zařazeni do cíle na rok 2009. Chorvatsko by rovněž mělo vyřešit stávající nevyřízená odvolání ohledně rekonstrukce bydlení.

Kritérium 9: Chorvatsko zlepšilo ochranu lidských práv.

Obecný právní rámec k ochraně lidských práv byl vylepšen, zejména díky přísnějším ústavním ustanovením přijatým v červenci 2010. Nadále se zvyšovalo povědomí policie, státních zástupců a soudů o právu v oblasti lidských práv. Pokračovalo se v provádění strategie a akčního plánu na ochranu a integraci Romů. Svoboda slova by měla být nadále respektována.

Chorvatsko zlepšilo přístup ke spravedlnosti – jednak byla přijata opatření, jež mají zajistit, aby se do doby přistoupení správní soud stal soudem s plnou příslušností, jednak se zlepšilo uplatňování zákona o právní pomoci, a to zejména díky zjednodušeným postupům a vyšším odměnám advokátů. Chorvatsko začalo vykazovat výsledky při uplatňování antidiskriminačního zákona a zákona o zločinech spáchaných z nenávisti.

Bohužel však úřadu veřejného ochránce práv chybí personál, jelikož nové úkoly (např. uplatňování antidiskriminačního zákona) a pravomoci (např. v oblasti prevence mučení) byly úřadu přiděleny, aniž by je doprovázelo navýšení zdrojů.

Chorvatsko bude muset jednak posílit úřad veřejného ochránce práv, a to zejména zajištěním plánovaného počtu dalších zaměstnanců a navýšením rozpočtu, jednak zajistit řádná následná opatření reagující na doporučení veřejného ochránce práv. Rovněž by mělo pokročit v uplatňování antidiskriminačního zákona a zákona o zločinech spáchaných z nenávisti.

2.4. Spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii

Kritérium 10: Plná spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii (ICTY) i nadále podmiňuje pokrok Chorvatska během celého procesu přistoupení i předběžné uzavření této kapitoly v souladu s rámcem pro jednání přijatým Radou dne 3. října 2005.

V souladu s požadavkem úřadu žalobce ICTY začala meziagenturní pracovní skupina zřízená chorvatskou vládou hledat nové způsoby vyšetřování zaměřeného na zjištění informací o chybějící dokumentaci o dělostřeleckých útocích či na její nalezení. Žalobce ICTY předloží další zprávu Radě bezpečnosti OSN v květnu 2011.

3. ZÁVĚR

Chorvatsko dosáhlo v oblasti soudnictví a základních práv významného pokroku. Je však třeba pracovat na dalších opatřeních, jež zejména povedou k přesvědčivým výsledkům v oblasti soudnictví a boje proti korupci, zamezí beztrestnosti válečných zločinů a přispějí k řešení zbývajících otázek návratu uprchlíků.

Komise proto

- vyzývá Chorvatsko, aby zdvojnásobilo své úsilí a splnilo všechna kritéria pro uzavření jednání stanovená v červnu 2010 v postoji EU k zahájení jednání o kapitole 23, a zejména aby vyřešilo zbývajících problematické body uvedené v tomto sdělení,
- bude pokrok Chorvatska nadále pečlivě sledovat a poskytovat mu prostřednictvím technického poradenství a finanční pomoci takovou podporu, aby mohlo kritéria této kapitoly splnit.

Jakmile Komise shledá, že Chorvatsko všechna kritéria pro uzavření jednání splnilo, v souladu se zavedenými postupy předloží Radě příslušnou zprávu a návrh závěrečného postoje EU.