EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 22. 10. 2019
COM(2019) 499 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

{SWD(2019) 393 final}

1. ÚVOD

Mechanizmus spolupráce a overovania (ďalej len „MSO“) bol zriadený pri pristúpení Rumunska k Európskej únii v roku 2007 ako prechodné opatrenie na uľahčenie pokračujúceho úsilia Rumunska o reformu súdnictva a zintenzívnenie boja proti korupcii[1]. Predstavoval spoločný záväzok rumunského štátu a EÚ. V súlade s rozhodnutím o vytvorení mechanizmu a ako zdôraznila Rada, MSO sa skončí, keď budú uspokojivo splnené všetky referenčné kritériá, ktoré sa vzťahujú na Rumunsko[2].

MSO funguje od roku 2007 s cieľom podporiť a sledovať reformný proces v týchto oblastiach. V januári 2017 Komisia vykonala komplexné posúdenie pokroku dosiahnutého počas desiatich rokov uplatňovania mechanizmu[3]. Toto posúdenie poskytlo jasnejší obraz o významnom pokroku, ktorý sa dosiahol od pristúpenia, a umožnilo Komisii stanoviť dvanásť odporúčaní, ktorých vykonanie by stačila na ukončenie procesu MSO a ktoré by mohli byť splnené v rámci mandátu tejto Komisie. Ukončenie MSO závisí od splnenia odporúčaní nezvratným spôsobom, ale je tiež podmienené tým, aby nedochádzalo k vývoju, ktorý by jasne zvrátil dosiahnutý pokrok.

Odvtedy Komisia vykonala dve posúdenia pokroku pri vykonávaní odporúčaní. V novembri 2017[4] Komisia konštatovala pokrok v súvislosti s niekoľkými odporúčaniami, ale aj stratu dynamiky reforiem v roku 2017. Upozornila na riziko, že sa bude treba znovu zaoberať otázkami, ktoré boli na základe správy z januára 2017 považované za splnené. Tieto obavy vyjadrila aj Rada[5].

V správe z novembra 2018[6] Komisia dospela k záveru, že došlo k vývoju, ktorý je zvratom alebo spochybnením nezvratnosti pokroku. V dôsledku toho dvanásť odporúčaní uvedených v správe z januára 2017 už nestačí na ukončenie MSO a bolo nevyhnutné stanoviť osem ďalších odporúčaní. Správa obsahovala výzvu, aby kľúčové inštitúcie Rumunska preukázali pevné odhodlanie zasadiť sa za nezávislosť súdnictva a za boj proti korupcii, ako za základy, a obnoviť kapacitu vnútroštátnych záruk a systém bŕzd a protiváh, aby sa mohlo reagovať vždy, keď sa objaví riziko zvrátenia pokroku. Európsky parlament aj Rada sa s týmto názorom stotožnili. Európsky parlament vydal uznesenie, v ktorom vyzval na spoluprácu a poukázal na riziko pre právny štát[7]. Rada vo svojich záveroch z decembra 2018 osobitne vyzvala Rumunsko, aby vykonalo uvedené ďalšie odporúčania[8].

---

1 Na základe záverov Rady ministrov zo 17. októbra 2006 (13339/06) bol mechanizmus zriadený rozhodnutím Komisie z 13. decembra 2006 [K(2006) 6569].

2 Závery Rady o mechanizme spolupráce a overovania, 12. december 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. Štyri referenčné kritériá uplatňované na Rumunsko sú uvedené v pripojenej technickej správe, na strane 1.

3 COM(2017) 44 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en.

4 COM(2017) 751 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

5 Závery Rady o mechanizme spolupráce a overovania, 12. december 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

6 COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf

7 Nelegislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 13. novembra 2018 o právnom štáte v Rumunsku, P8_TA-PROV(2018)0446. Rumunský parlament a vláda v ňom boli vyzvané, aby sa uvedenými otázkami zaoberali na základe transparentného a inkluzívneho procesu, aby spolupracovali s Európskou komisiou, Skupinou štátov proti korupcii (GRECO) pri Rade Európy a Benátskou komisiou a v plnej miere vykonávali všetky ich odporúčania a aby sa zdržali vykonávania akýchkoľvek reforiem, ktorými by sa ohrozilo dodržiavanie zásady právneho štátu vrátane nezávislosti súdnictva.

8 V záveroch Rady z 12. decembra 2018 bolo Rumunsko vyzvané, „obnoviť pozitívnu dynamiku reforiem a prijať okamžité opatrenia, najmä pokiaľ ide o ďalšie hlavné odporúčania Komisie, ktoré sa týkajú nezávislosti súdnictva a jeho reformy, boja proti korupcii na všetkých úrovniach, ako aj

Táto správa sa zaoberá situáciou od novembra 2018. V tomto období musela Komisia viackrát vyjadriť obavy v súvislosti s právnym štátom, obzvlášť pokiaľ ide o zvrátenie pokroku dosiahnutého v predchádzajúcich rokoch. Počas veľkej časti tohto obdobia rumunské orgány prejavili malú ochotu, resp. neprejavili žiadnu ochotu zaoberať sa dodatočnými odporúčaniami z novembra 2018 – alebo odporúčaniami vydanými Benátskou komisiou a Skupinou štátov proti korupcii pri Rade Európy[9]. Snahy tých, ktorí sa usilovali o zvrátenie negatívneho trendu – nielen politikov, ale aj zástupcov občianskej spoločnosti a sudcov – neprevážili. To viedlo k zásadným pochybnostiam o tom, či systém bŕzd a protiváh, uznaný v správe z januára 2017, funguje. V máji 2019 Komisia adresovala rumunským orgánom list, v ktorom uviedla, ako nedávny vývoj prehĺbil existujúce problémy, pokiaľ ide o dodržiavanie zásad právneho štátu vo všeobecnosti. Poukázala na to, že ak by sa situácia nezlepšila, musela by prijať opatrenia na základe rámca na podporu právneho štátu[10]. V júni 2019 sa rumunský predseda vlády na stretnutí s predsedom Junckerom a prvým podpredsedom Timmermansom zaviazal, že nebude pokračovať v kontroverzných súdnych reformách a že okamžite obnoví dialóg v rámci MSO s cieľom pokročiť v reformách súdnictva a v boji proti korupcii. Tento zmenený prístup bol tiež v súlade s výsledkami referenda z mája 2019, ktoré vyhlásil rumunský prezident a v ktorom drvivá väčšina rumunských občanov podporila návrhy na posilnenie záruk proti korupcii a svojvoľnému používaniu mimoriadnych výnosov[11].

Správa je podobne ako v predchádzajúcich rokoch výsledkom procesu dôkladnej analýzy Komisie a vychádza z úzkej spolupráce s rumunskými inštitúciami, ako aj z príspevkov ostatných členských štátov, občianskej spoločnosti a ďalších zainteresovaných strán.

2. VŠEOBECNÁ SITUÁCIA

V správe z januára 2017 sa uvádza, že existujú spoločenské, právne a politické faktory, ktoré napriek tomu, že nepatria do rozsahu pôsobnosti MSO a nevzťahujú sa na ne príslušné odporúčania, „majú priamy vplyv na schopnosť uskutočniť reformy a predovšetkým sťažili Rumunsku úlohu preukázať, že sa reforma ujala na trvalom základe“. Medzi uvedenými bodmi bola napríklad legislatívna prax potrebná na zlepšenie zásad právnej regulácie, atmosféra konfrontácie medzi jednotlivými štátnymi aktérmi a mediálne prostredie. Následné správy potvrdili, že tieto faktory majú jasný negatívny vplyv na pokrok reformy súdnictva a na boj proti korupcii.

Vývoj od poslednej správy znovu ukázal, že významné legislatívne zmeny – nielen v oblasti spravodlivosti –, ktoré sú narýchlo schválené v rámci skrátených legislatívnych konaní s minimálnymi konzultáciami, znižujú kvalitu právnych predpisov a dôveru verejnosti v tvorbu politiky. Sudcovia a prokurátori naďalej čelia zavádzajúcemu spravodajstvu a neprimeraným osobným útokom v médiách, pričom mechanizmy nápravy nefungujú

---

s ohľadom na ďalšie otázky bezúhonnosti zdôraznené v správe“ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

9 Ide najmä o stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018 o zmenách zákonov o justícii a stanovisko č. 930/2018 o zmenách trestného zákona. GRECO AdHocRep(2018) 2 o zmene zákonov o justícii. Skupinu štátov proti korupcii (GRECO) zriadila v roku 1999 Rada Európy s cieľom monitorovať dodržiavanie protikorupčných noriem tejto organizácie.

10 Rámec na podporu právneho štátu vytvorila Komisia v roku 2014 s cieľom zabrániť vzniku systémového ohrozenia právneho štátu, ktoré by si vyžadovalo začatie konania podľa článku 7 ZEÚ. Zavádza sa ním postupný dialóg s členským štátom, ktorý je štruktúrovaný stanoviskami a odporúčaniami Komisie. Rozsah pôsobnosti rámca na podporu právneho štátu je širší ako referenčné kritériá MSO a zahŕňa všetky aspekty právneho štátu.

11 Referendum o justícii, ktoré vyhlásil rumunský prezident, sa konalo 26. mája a miera účasti dosiahla viac ako 40 %. Viac ako 80 % voličov hlasovalo za zákaz amnestie a milosti v prípade trestných činov korupcie a 81 % voličov hlasovalo za zákaz prijímania mimoriadnych výnosov vlády v oblasti trestných činov, trestania a organizácie súdnictva vládou, ako aj za rozšírenie práva na napadnutie výnosov priamo na ústavnom súde.

adekvátne, čo má v konečnom dôsledku vplyv na dobré meno a dôveryhodnosť justičného systému ako celku. Rôzne zložky štátnej moci sa opäť dostávali do konfliktov a tieto spory sa čoraz častejšie riešili na ústavnom súde, čo len prispievalo k zvyšovaniu napätia a dokazovalo, že lojálna spolupráca je nedostatočná.

Diskusia o dohodách o spolupráci medzi justičnými inštitúciami a rumunskými spravodajskými službami („tajné protokoly“)[12] je naďalej kontroverzná. Rozhodnutie ústavného súdu pripravilo pôdu pre to, aby mohli súdy vyriešiť prebiehajúce a budúce prípady, stále však existuje neistota, pokiaľ ide o konkrétny vplyv. Komisia môže len znovu zopakovať, že cieľom by mal byť rámec, v ktorom sú spravodajské služby pod riadnym demokratickým dohľadom, v ktorom možno trestné činy účinne vyšetriť a potrestať, plne rešpektujúc základné práva, a v ktorom sa verejnosť môže spoľahnúť na to, že nezávislosť súdnictva je zabezpečená. Komisia pripomína svoj už vyjadrený názor, že odborné znalosti z iných členských štátov by mohli byť užitočné pri budovaní spoľahlivejšieho systému, pokiaľ ide o technické opatrenia dohľadu, ktoré využíva prokuratúra, a spoluprácu medzi spravodajskými službami a prokuratúrou, ktorá je nevyhnutná na stíhanie závažnej trestnej činnosti, napríklad terorizmu a počítačovej kriminality[13].

Prístup EÚ k právnemu štátu mimo rámca MSO takisto ovplyvňuje širšie prostredie na úrovni EÚ. Účinná súdna ochrana nezávislými súdmi sa vyžaduje podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ ako konkrétne vyjadrenie hodnoty právneho štátu, ako to potvrdzuje nedávna judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. V oznámení Komisie z júla 2019[14] sa stanovujú konkrétne opatrenia na posilnenie schopnosti Únie podporovať a presadzovať právny štát, predchádzať vzniku problémov v oblasti právneho štátu vytvorením cyklu preskúmania právneho štátu s cieľom monitorovať vývoj v členských štátoch, a zabezpečiť účinnú reakciu. V politických usmerneniach pre budúcu Komisiu sa uvádza zámer zaviesť komplexný mechanizmus právneho štátu s celoúnijnou pôsobnosťou a podávaním objektívnych správ o všetkých členských štátoch[15]. Prehlbovanie takýchto horizontálnych procesov na monitorovanie situácie v oblasti právneho štátu vo všetkých členských štátoch a perspektíva ich ďalšieho vývoja podčiarkujú osobitný charakter MSO ako procesu monitorovania, ktorý je obmedzený tak z hľadiska dotknutých členských štátov, ako aj otázok, na ktoré sa vzťahuje. Takéto horizontálne procesy na monitorovanie stavu právneho štátu vo všetkých členských štátoch by poslúžili ako základ pre ďalšiu podporu reforiem v Rumunsku zo strany EÚ po tom, ako Komisia usúdi, že sa dosiahol pokrok, ktorý je dostatočný na splnenie záväzkov prijatých v čase pristúpenia k EÚ. Dovtedy by sa v rámci nového mechanizmu riešili otázky, ktoré súvisia s problematikou právneho štátu, ale nepatria do rozsahu pôsobnosti MSO.

---

12 Pozri správu o pokroku za rok 2018, s.2.

13 Činnosť spravodajských služieb nie je záležitosťou EÚ a nevzťahujú sa na ňu referenčné kritériá MSO.

14 *Posilnenie právneho štátu v Únii – Koncepcia pre prijatie opatrení*, COM/2019/343 final. Ide o doplnenie rámca právneho štátu z roku 2014.

15 *Politické usmernenia pre budúcu Komisiu (2019 – 2024) – „Ambicióznejšia Únia: Môj plán pre Európu“, s. 14 – 15*, pozri https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sk.pdf.

3. POSÚDENIE POKROKU PRI PLNENÍ ODPORÚČANÍ

V tomto oddiele sa posudzuje pokrok dosiahnutý v súvislosti s 12 odporúčaniami z januára 2017 a s ôsmimi ďalšími odporúčaniami z novembra 2018. Splnenie týchto ďalších odporúčaní je aj naďalej nevyhnutným predpokladom na obnovenie reformného procesu, nápravu negatívnych účinkov súvisiacich so zvrátením pokroku, ktoré bolo konštatované v novembri 2017 a novembri 2018, a na obnovenie napredovania smerom k dokončeniu MSO.

3.1. Prvé referenčné kritérium: nezávislosť súdnictva a reforma súdnictva

3.1.1. Odporúčania z novembra 2018: návrat reformného procesu do správnych koľají

Zákony o justícii a právne záruky nezávislosti súdnictva

V správe z novembra 2018 sa uvádza, že zmenené zákony o justícii, ktoré nadobudli účinnosť v júli a októbri 2018, by mohli viesť k tlaku na sudcov a prokurátorov a v konečnom dôsledku tak oslabiť nezávislosť, efektívnosť a kvalitu súdnictva. Namiesto riešenia problémov, na ktoré sa upozornilo v predchádzajúcich správach v rámci MSO, priniesli zákony nové riziká, a to najmä pokiaľ ide o zriadenie osobitného útvaru pre vyšetrovanie sudcov, ako aj disciplinárny režim a režim zodpovednosti. Komisia preto dospela k záveru, že zákony sú v porovnaní so situáciou opísanou v posúdení z januára 2017 krokom späť a navrhla, aby sa zastavením nadobudnutia účinnosti uvedených zmien vytvoril priestor na opätovné zváženie týchto opatrení.

V správe z novembra 2018 sa odporúčalo:
- *Bezodkladne pozastaviť vykonávanie zákonov o justícii a následných mimoriadnych výnosov.*
- *Revidovať zákony o justícii s plným zohľadnením odporúčaní v rámci MSO a odporúčaní vydaných Benátskou komisiou a skupinou GRECO.*

Rumunské orgány sa týmito odporúčaniami neriadili, pričom argumentovali aj tým, že zákony o justícii majú právny účinok, ktorý nemožno pozastaviť.

Cieľom odporúčania bolo riešiť podstatu problémov vyplývajúcich z uvedených zákonov a následné kroky tieto problémy ešte viac zhoršili. Okrem troch mimoriadnych výnosov prijatých v septembri a októbri 2018 vláda začiatkom roku 2019 prijala ďalšie dva mimoriadne výnosy, ktorými sa menia zákony o justícii[16]. Tak ako v predchádzajúcich prípadoch, rýchlosť prijatia, nedostatočné konzultácie a nejasné odôvodnenie týchto mimoriadnych výnosov ovplyvnili právnu istotu a predvídateľnosť súdneho konania. Zmeny, ktorých cieľom je urýchliť zriadenie osobitného útvaru pre vyšetrovanie trestných činov sudcov a rozšíriť jeho právomocí, alebo následné zmeny požiadaviek a procesných pravidiel pre vymenúvanie prokurátorov (aj do riadiacich funkcií) do Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii (ďalej tiež „DNA“) len prispeli k zvýšeniu obáv a nedôvery vo vzťahu k uvedeným zmenám[17]. Zdá sa najmä, že niektoré zmeny zákona mali slúžiť záujmom konkrétnych osôb[18].[19] Tieto mimoriadne výnosy vyvolali veľmi negatívne reakcie, čo sa prejavilo špecifickým postojom verejnosti k zmenám zákonov v oblasti justície prostredníctvom mimoriadnych výnosov, vyjadreným v referende, ktoré sa konalo 26. mája 2019.

16 Mimoriadne výnosy č. 7/2019 z 20. februára 2019 a č. 12/2019 z 5. marca 2019.

17 Viac informácií o týchto zmenách možno nájsť aj v technickej správe.

18 Napríklad: retroaktívne zvýšenie požiadaviek na služobný vek prokurátorov, ktorým sa určitým osobám zabránilo dostať sa do niektorých funkcií, zníženie požiadaviek a úprava postupov vymenúvania do riadiacich funkcií v osobitnom útvare, ktorým sa umožnilo vymenovanie určitých osôb, a schválenie nominácií najvyšších prokurátorov na plenárnom zasadnutí Vyššej súdnej rady, čím sa zabránilo negatívnemu stanovisku sekcie prokuratúry.

19 Stanovisko Benátskej komisie č. 950/2019, bod 49.

Vykonávanie zmenených zákonov o justícii v praxi takisto potvrdilo obavy uvedené v novembrovej správe, pokiaľ ide o poškodenie justičného systému. Najmä fungovanie osobitného útvaru pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných sudcami potvrdilo obavy vyjadrené v Rumunsku aj v zahraničí, že tento útvar môže byť použitý ako nástroj politického nátlaku[20]. Existujú rôzne príklady situácií, v ktorých osobitný útvar využil svoje právomoci na zmenu priebehu vyšetrovania trestných činov spôsobom, ktorý vyvoláva vážne pochybnosti o jeho objektivite[21]. Patria medzi ne prípady, keď osobitný útvar začal viesť vyšetrovanie sudcov a prokurátorov, ktorí nesúhlasili so súčasnými zmenami justičného systému, ako aj náhle zmeny v prístupe uplatňovanom v prebiehajúcich veciach, ako je napríklad stiahnutie odvolaní, ktoré pred tým podalo DNA v prípadoch korupcie na vysokej úrovni[22]. Kontroverzné reakcie vyvolali aj menovania do vedúcich funkcií v osobitnom útvare. Mnoho zainteresovaných strán v Rumunsko preto volalo po zrušení osobitného útvaru.[23]

Benátska komisia prijala stanovisko k mimoriadnym výnosom v júni 2019[24], v ktorom potvrdila ďalšie obavy vyplývajúce z nových zmien[25] a z fungovania osobitného útvaru. Skupina GRECO vyjadrila podobné obavy v dvoch nových správach z júna 2019[26].

V júli 2019 vyjadril minister spravodlivosti ochotu nájsť vhodné legislatívne riešenia po porade so zástupcami sudcov a parlamentom ako súčasť nového procesu štruktúrovanej konzultácie[27]. Z neskorších vyjadrení vedúcich predstaviteľov vlády však vyplynulo, že pokiaľ ide o osobitný útvar, nebudú navrhnuté žiadne zmeny. Problémy, na ktoré upozornila Európska komisia, Benátska komisia a skupina GRECO, tak neviedli k ďalším zmenám.

Vymenovania v súdnictve a nátlak na súdne inštitúcie

Udalosti od novembra 2018 potvrdili relevantnosť dlhodobého odporúčania MSO, aby sa postup vymenúvania vrcholových prokurátorov zmenil tak, aby bol spoľahlivejší

---

20 V tejto súvislosti tiež treba uviesť, že osobitný útvar zaregistroval začatie vyšetrovania v trestnej veci proti viacerým členom Komisie a jej zamestnancom na základe oznámenia podaného 30. januára 2019, v ktorom boli obvinení zo zneužitia právomoci verejného činiteľa, šírenia nepravdivých informácií a vytvorenia organizovanej zločineckej skupiny v súvislosti s vypracovaním návrhu správy MSO z novembra 2018. Predmetom tohto vyšetrovania bol aj úradujúci generálny prokurátor. Komisia pripomína, že na území každého členského štátu požívajú členovia Komisie a jej zamestnanci imunitu voči právomoci súdov vo vzťahu k činnosti v rámci svojho úradného postavenia na základe protokolu o výsadách a imunitách pripojeného k zmluvám. Napriek tomu, že rumunské orgány v týchto veciach preto nemali právomoc, osobitný útvar túto vec zaregistroval 11. februára a uzavrel ju až 27. marca z dôvodu nedostatku dôkazov. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

21 Kľúčovým príkladom je trestné konanie proti bývalej hlavnej prokurátorke Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii v čase, keď kandidovala na funkciu európskeho prokurátora. Zdá sa, že načasovanie začatia trestného konania a rozvrh predvolaní boli osobitne navrhnuté tak, aby zmarili túto kandidatúru, a rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu o uložených preventívnych opatreniach označilo konanie za nezákonné. Zdá sa, že zaregistrovanie ďalšej veci týkajúcej sa generálneho prokurátora, len potvrdzuje systémový charakter prijímania krokov proti vyššie postaveným sudcom, ktorí majú kritický postoj k osobitnému útvaru.

22 Príklady a podrobné informácie možno nájsť v technickej správe.

23 Patria medzi ne združenia sudcov, občianska spoločnosť, opozičné strany.

24 Stanovisko k mimoriadnym výnosom č. 7 a č. 12, ktorými sa menia zákony o justícii, CDL-AD(2019)014, 21. – 22. júna 2019) - https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e

25 V stanovisku sa vyjadrujú vážne výhrady k zmysluplnosti a odôvodneniu niektorých zmien.

26 GRECO AdHocRep(2019)1 a GRECO RC4(2019)11.

27 Na posúdení pracuje pracovná skupina v rámci ministerstva spravodlivosti, pričom prebiehajú konzultácie so všetkými súdnymi orgánmi a profesijnými združeniami sudcov. Minister spravodlivosti 17. septembra 2019 oznámil, že z predbežných záverov dosiahnutých na pracovnej úrovni vyplýva, že osobitný útvar by nemal fungovať vo svojej súčasnej podobe.

a nezávislejší. V správe MSO z roku 2018 boli vyjadrené obavy najmä v súvislosti s prebiehajúcimi postupmi odvolávania/vymenúvania hlavného prokurátora Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii (DNA) a generálneho prokurátora.

V správe z novembra 2018 sa odporúčalo:

- *Bezodkladne pozastaviť všetky prebiehajúce vymenovania a odvolávania vyšších prokurátorov.*
- *Opätovne začať postup na účely vymenovania hlavného prokurátora Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii s preukázanými skúsenosťami s trestným stíhaním trestných činov korupcie a s jasným mandátom zabezpečiť, aby Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii pokračovalo v odbornom, nezávislom a nestrannom vyšetrovaní prípadov korupcie.*
- *Rešpektovať negatívne stanoviská Vyššej súdnej rady k vymenovaniu alebo odvolaniu prokurátorov na riadiacich pozíciách, až kým sa nezavedie nový legislatívny rámec v súlade s odporúčaním č. 1 z januára 2017.*

V reakcii na tieto odporúčania neboli spočiatku prijaté žiadne opatrenia. Vtedajší minister spravodlivosti nezmenil svoje rozhodnutie, pokiaľ ide o kandidáta na funkciu hlavného prokurátora DNA. Rumunský prezident odmietol vymenovať tohto kandidáta po druhýkrát v januári 2019. Odvtedy sa postup fakticky zastavil a DNA má dočasné vedenie. Vtedajší minister spravodlivosti pokračoval aj v postupe odvolávania generálneho prokurátora, a to napriek zápornému stanovisku Vyššej súdnej rady. Rumunský prezident odvolanie zamietol v januári 2019. Keďže však mandát súčasného generálneho prokurátora končil v máji 2019, minister zorganizoval v apríli výberové konanie na obsadenie tohto miesta. Tak, ako to bolo v prípade konania na obsadenie miesta hlavného prokurátora DNA v júli 2018, minister odmietol všetkých kandidátov ako nespôsobilých, a to napriek tomu, že mnohí z nich, vrátane úradujúceho generálneho prokurátora, zastávali funkcie vyšších prokurátorov. Generálny prokurátor sa preto rozhodol odísť do dôchodku a táto funkcia je v súčasnosti taktiež obsadená len dočasne[28]. Vtedajší minister začal nový postup na účely vymenovania generálneho prokurátora, ale nový minister spravodlivosti, ktorý sa ujal funkcie v apríli 2019, ho zrušil. Prístup súčasného ministra zabránil ďalšiemu zhoršeniu situácie a vytvoril priestor na zlepšenie postupu. Rumunská vláda by sa mala touto záležitosťou prioritne zaoberať, keďže skúsenosti z posledných rokov potvrdzujú riziko politického vplyvu v tomto procese na úkor kvality menovaní, ako aj potrebu dlhodobého udržateľného riešenia.

Súdna inšpekcia zohráva kľúčovú úlohu pri zaisťovaní dôvery verejnosti v nezávislosť, profesionalitu a integritu súdnictva. Po rokoch pozitívneho hodnotenia správa z novembra 2018 poukázala na vážne obavy v súvislosti s inšpekciou: systematické disciplinárne konania proti sudcom, ktorí verejne vystupujú proti smerovaniu reformy súdnictva, úniky dokumentov, ktoré následne politici použili pri útokoch na súdne inštitúcie, a predĺženie funkčného obdobia riadiaceho tímu vládou.

V správe z novembra 2018 sa odporúčalo toto:

- *Vyššia súdna rada má s okamžitou platnosťou vymenovať dočasný tím na riadenie súdnej inšpekcie a do troch mesiacov na základe výberového konania vymenovať nový manažment súdnej inšpekcie.*

[28] 2. októbra 2019 odstúpil z funkcie hlavný prokurátor Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu (DIICOT) po škandáloch v súvislosti s prebiehajúcimi vyšetrovaniami a politickým tlakom. Všetky najvyššie funkcie v prokuratúre sú v súčasnosti vykonávané na dočasnom základe.

Vyššia súdna rada nevymenovala nový dočasný riadiaci tím, a preto hlavný inšpektor zastával funkciu dočasne až do mája 2019, kedy ho Vyššia súdna rada vo funkcii hlavného inšpektora napriek kontroverznosti tohto rozhodnutia potvrdila. Zároveň od poslednej správy pokračovali systematické disciplinárne konania proti sudcom,[29] vrátane vedúcich predstaviteľov justičných inštitúcií, ktorí nesúhlasia s reformami v súdnictve, a naďalej dochádzalo aj k únikom dokumentov[30]. Odporúčanie z novembra 2018 už preto nie je vzhľadom na uvedené udalosti aktuálne, no obavy, na ktoré reagovalo, naďalej v plnej miere pretrvávajú.

Vo viacerých po sebe nasledujúcich správach MSO sa poukazovalo na tlak na sudcov a justičné inštitúcie v dôsledku verejných útokov zo sveta politiky a médií. Od začiatku roka 2018 sa k tomu pridali kroky orgánov zodpovedných za disciplinárne a trestné vyšetrovanie sudcov. Tento tlak sa už dlho zameriaval osobitne na Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii, ako aj na úrad generálneho prokurátora. V referenčnom období došlo aj k prudkému zvýšeniu tlaku na Najvyšší kasačný a odvolací súd, ktorý je príslušný v mnohých konaniach vo veci korupcie na vysokej úrovni. Vláda začala proti najvyššiemu súdu dve konania pred ústavným súdom v súvislosti s výkladom procesných pravidiel upravujúcich zloženie trestných senátov[31].[32] Okrem toho súdna inšpekcia podala disciplinárnu sťažnosť proti jeho predsedníčke a sudcovská sekcia Vyššej súdnej rady vyzvala na jej odvolanie. Zdá sa, že cieľom všetkých týchto krokov je vytvoriť tlak na najvyšší súd, a keď jeho predsedníčka oznámila svoj zámer neuchádzať sa o druhé funkčné obdobie, jasne uviedla, že toto bol dôvod jej rozhodnutia[33].

Vyššia súdna rada nedávno vymenovala nového predsedu najvyššieho súdu. Bude mimoriadne dôležité, aby si najvyšší súd pod novým vedením zachoval nezávislosť a vysokú profesionalitu, a to aj v boji proti korupcii na vysokej úrovni.

Tento vývoj potvrdzuje záver Komisie v správe z novembra 2018, že Vyššia súdna rada neplní svoju úlohu spočívajúcu v zabezpečení účinného systému bŕzd a protiváh na ochranu nezávislosti justičných inštitúcií pred tlakom. (pozri odporúčanie č. 7).

Trestný zákon a trestný poriadok

V júli 2018 rumunský parlament prijal v skrátenom legislatívnom konaní zmenu trestného zákona a trestného poriadku. Tieto zmeny boli ostro kritizované, a to aj zo strany Európskej komisie a Benátskej komisie[34]. Zdrojom obáv bola najmä výrazná zmena rovnováhy medzi

---

29 Príklady disciplinárnych vyšetrovaní v súvislosti s verejnými vyhláseniami, ktoré sú kritické voči prebiehajúcim reformám: https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a|InfoCSM; https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e|InfoCSM, http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36 https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html;

30 Príkladom z nedávnej minulosti je správa súdnej inšpekcie o využívaní mechanizmu spolupráce medzi prokuratúrou a spravodajskými službami pri odpočúvaní. Správa unikla do médií pred tým, ako ju mohla analyzovať Vyššia súdna rada.

31 Tieto ústavnoprávne spory predložila ústavnému súdu vláda, pričom sa odvolala na spor medzi parlamentom (ako zákonodarcom) a najvyšším súdom vyplývajúci z toho, že najvyšší súd pri výklade zákona prekročil svoje ústavné právomoci a postavil sa do úlohy zákonodarcu.

32 Boli vyjadrené pochybnosti o tom, či ústavný súd môže rozhodovať o právnom výklade najvyššieho súdu.

33 https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170

34 Stanovisko Benátskej komisie č. 930/2018

právami obvineného, právami obetí a povinnosťou štátu účinne stíhať trestné činy. Zmeny boli zjavne v rozpore s odporúčaním vydaným v rámci MSO zvýšiť stabilitu trestného zákona a trestného poriadku a meniť ich len vtedy, ak si to osobitne vyžadujú rozhodnutia ústavného súdu a transpozícia smerníc EÚ. Mnohé zmeny sa javili ako nezlučiteľné s právom EÚ alebo medzinárodnými záväzkami Rumunska. V októbri 2018 ústavný súd rozhodol, že mnohé z týchto zmien boli protiústavné.

V správe z novembra 2018 sa odporúčalo:
- *Zastaviť nadobudnutie účinnosti zmien trestného zákona a trestného poriadku.*
- *Opätovne začať proces revízie trestného zákona a trestného poriadku a v plnej miere pritom zohľadniť potrebu súladu s právom EÚ a s medzinárodnými protikorupčnými nástrojmi, ako aj odporúčania v rámci MSO a stanovisko Benátskej komisie.*

Na základe týchto odporúčaní sa neprijali žiadne kroky. Aktivita v tejto oblasti dočasne ustala, ale nedošlo k žiadnemu uznaniu oprávnenosti obáv, a tento čas sa nevyužil na prehĺbenie úvah a konzultácií. V apríli parlament schválil v skrátenom legislatívnom konaní upravené pozmeňujúce návrhy oboch kódexov, ako aj osobitný zákon o korupcii. Mnohé zmeny naďalej vyvolávali obavy z dôvodu ich vplyvu na schopnosť orgánov presadzovania práva a súdov vyšetrovať a postihovať trestné činy vo všeobecnosti a trestné činy súvisiace s korupciou zvlášť. Podľa odôvodnenie väčšiny, ktorá za zmeny v parlamente hlasovala, bolo cieľom zachovať len tie zmeny, ktoré neboli označené za protiústavné v rozhodnutiach ústavného súdu z októbra 2018. Opozičné strany a prezident Rumunska tieto pozmeňujúce návrhy napadli na ústavnom súde a ten v júli 2019 rozhodol, že zmeny ako celok sú protiústavné a nie sú v súlade s jeho predchádzajúcimi rozhodnutiami[35].

Hoci zásah ústavného súdu účinne ukončil tento legislatívny proces a znamená, že pozmeňujúce návrhy nenadobudli účinnosť z dôvodu ich protiústavnosti, obavy Európskej komisie a mnohých ďalších pozorovateľov vyplývali z politických rozhodnutí, ktoré za týmito pozmeňujúcimi návrhmi stáli. Znepokojenie preto naďalej vyvoláva fakt, že toto politické rozhodnutie nebolo explicitne zavrhnuté[36].

3.1.2. Odporúčania z januára 2017: nezávislosť súdnictva a reforma súdnictva

3.1.2.1 Nezávislosť súdnictva

Odporúčanie č. 1: Zaviesť spoľahlivý a nezávislý systém vymenúvania prokurátorov založený na jasných a transparentných kritériách a vypracovaný s podporou Benátskej komisie.

Odporúčanie č. 2: Zabezpečiť, aby kódex správania poslancov, ktorý sa v súčasnosti vypracúva v parlamente, obsahoval jasné ustanovenia o vzájomnom rešpektovaní medzi inštitúciami a objasňoval, že poslanci a parlamentné postupy by mali rešpektovať nezávislosť súdnictva. Podobný kódex správania by sa mohol prijať pre ministrov.

Vymenovania do funkcií

Komisia v januári 2017 zopakovala svoje odporúčanie zaviesť transparentný systém vymenúvania najvyšších prokurátorov založený na zásluhách, ktorý by poskytoval dostatočné

[35] Odôvodnenie týchto rozhodnutí ešte nebolo uverejnené.

[36] V auguste 2019 parlament formálne zamietol zákon o amnestii a milosti z februára 2017, ktorý zostal v parlamentnom programe.

záruky proti spolitizovaniu. V správe z novembra 2018 sa dospelo k záveru, že situácia sa zhoršila a tento trend pokračoval (pozri vyššie)[37].

Transparentnosť postupu sa zvýšila, najmä v súvislosti s uverejňovaním kritérií výberu a hodnotenia ministerstvom spravodlivosti. Súčasný minister spravodlivosti uznáva, že sú potrebné ďalšie zlepšenia. Skutočnosť, že za menej ako šesť mesiacov došlo k štyrom zmenám, však svedčí o tom, užitočné zlepšenia z krátkodobého hľadiska nie sú dlhodobým riešením. Ako už bolo uvedené v správach v rámci MSO, problémy sú takého dlhodobého charakteru, že zmeny musia byť založené na konsenze a zakotvené v právnych predpisoch. Zapojenie Benátskej komisie je aj naďalej najlepším spôsobom, ako nájsť rovnováhu medzi úlohou vlády a justičných orgánov, ktorým verejnosť dôveruje.

Kódexy správania

Počas sledovaného obdobia pokračovala kritika justičného systému a konkrétnych sudcov v médiách a zo strany predstaviteľov vlády a parlamentu.

Koncom roka 2017 bol zavedený kódex správania poslancov. V správe z novembra 2018 sa konštatovalo, že keďže kódex neobsahuje explicitné ustanovenia o rešpektovaní nezávislosti súdnictva, túto funkciu ešte neplní. Od správy z novembra 2018 poslanecká snemovňa v niekoľkých prípadoch uložila sankcie za porušenie kódexu, no nezdá sa, že by tieto prípady súviseli s kritikou súdnictva, ktorá môže ohroziť jeho nezávislosť. [38]

Komisia tiež navrhla, že by bolo užitočné, keby sa podobný kódex správania prijal aj pre ministrov, a vláda v apríli 2019 zmenila kódex správania ministrov a začlenila doň explicitnú zmienku o potrebe rešpektovať nezávislosť súdnictva. Zatiaľ nie je jasné, či je tento kódex účinným nástrojom na zaistenie zodpovednosti.

3.1.2.2 Reforma súdnictva

Odporúčanie č. 3: Súčasná fáza reformy rumunských trestných kódexov by sa mala uzavrieť, pričom parlament by mal pokročiť vo svojich plánoch prijať zmeny predložené vládou v roku 2016 po konzultácii so súdnymi orgánmi. Minister spravodlivosti, Vyššia súdna rada a *Najvyšší kasačný a odvolací súd by mali dokončiť akčný plán, aby sa zabezpečilo, že nový termín implementácie zostávajúcich ustanovení Občianskeho súdneho poriadku bude dodržaný.*

Odporúčanie č. 4: Na účely ďalšieho zlepšenia transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho procesu a na účely posilnenia vnútorných záruk v záujme nezvratnosti by vláda a parlament mali zabezpečiť úplnú transparentnosť a náležite zohľadniť konzultácie s príslušnými orgánmi a zainteresovanými stranami pri rozhodovacej a legislatívnej činnosti v oblasti trestného zákona a trestného poriadku, právnych predpisov o korupcii, právnych predpisov o bezúhonnosti (prípady nezlučiteľnosti, konfliktu záujmov, neoprávnene získaného majetku), právnych predpisov o súdnictve (týkajúce sa organizácie systému súdnictva) a občianskeho zákonníka a občianskeho súdneho poriadku, pričom inšpirácia sa bude čerpať z transparentnosti rozhodovacieho postupu, ktorý vláda zaviedla v roku 2016.

[37] COM(2018) 851 a SWD(2018) 551. Pozri tiež stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018 z 20. októbra 2018.

[38] http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046

Občiansky súdny poriadok

Odporúčanie č. 3 sa týka finalizácie reformy Občianskeho súdneho poriadku, ktorou sa zaviedla fáza prerokovania veci poradným senátom v občianskoprávnom konaní. V roku 2018 bola táto reforma zastavená[39]. Znamená to, že kroky, ktorých cieľom bolo zefektívniť fungovanie civilnej justície sa síce neuskutočnia, no zároveň tak vzniká priestor, aby v tejto časti justičného systému nastalo obdobie stability.

Transparentnosť a predvídateľnosť legislatívneho procesu v prípade právnych predpisov z oblasti reformy súdnictva a opatrení na boj proti korupcii (pokiaľ ide o trestný zákon a trestný poriadok, pozri vyššie)

V správe z januára 2017 sa jasne uvádza, že *proces* prijímania právnych predpisov je dôležitý sám osebe. Táto otázka je naďalej zdrojom obáv. Benátska komisia ostro kritizovala proces zmeny zákonov o justícii prostredníctvom série mimoriadnych výnosov[40] vzhľadom na vplyv tohto postupu na kvalitu právnych predpisov, právnu istotu, vonkajšiu kontrolu vlády a zásadu deľby moci[41]. Podobne, ako už bolo uvedené, legislatívny proces v parlamente v apríli 2019, ktorý viedol k zmene trestného zákona a trestného poriadku a k prijatiu osobitného zákona o korupcii, trval približne len jeden týždeň.

Išlo o jeden z dôležitých bodov, ktorý Komisia uviedla vo svojom liste z mája 2019, v ktorom vyjadrila obavy v súvislosti s rizikami v oblasti právneho štátu. Táto obava sa prejavila aj v májovom referende, v ktorom verejnosť vyjadrila silnú podporu organizovanejšiemu procesu. Predseda vlády vyhlásil, že vláda bude výsledky rešpektovať a zdrží sa prijímania mimoriadnych výnosov v oblasti spravodlivosti. V septembri 2019 parlament zrušil aj Osobitný parlamentný výbor pre systematizáciu, zjednocovanie a zabezpečenie legislatívnej stability súdnictva, ktorý bol zodpovedný za niektoré z najviac zrýchlených konaní.

Od správy z novembra 2018 podobné obavy vzbudzuje legislatívny vývoj v súvislosti s právnym rámcom pre bezúhonnosť. Postupné zmeny právnych predpisov v oblasti bezúhonnosti viedli k výraznému znejasneniu úpravy a oslabeniu právnej istoty (pozri druhé referenčné kritérium).

Odporúčanie č. 5: Vláda by mala zaviesť primeraný akčný plán na riešenie otázky vykonávania súdnych rozhodnutí a uplatňovania judikatúry súdov zo strany verejnej správy vrátane mechanizmu na poskytovanie presných štatistík s cieľom umožniť budúce monitorovanie. Takisto by mala vytvoriť systém vnútornej kontroly so zapojením Vyššej súdnej rady a dvora audítorov s cieľom zabezpečiť riadne vykonávanie akčného plánu.

Odporúčanie č. 6: Strategická súdna správa, t. j. minister spravodlivosti, Vyššia súdna rada, Najvyšší kasačný a odvolací súd a generálny prokurátor, by mali zabezpečiť vykonávanie akčného plánu tak, ako bol prijatý, a zaviesť pravidelné spoločné verejné podávanie správ o jeho vykonávaní vrátane riešení otázok nedostatku súdnych úradníkov, nadmerného pracovného zaťaženia a omeškaní pri odôvodnení rozhodnutí.

---

39 Zmenené zákony nadobudli účinnosť v decembri 2018. Zákon č. 310/2018 zo 17. decembra 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 134/2010 o občianskom súdnom poriadku.

40 Stanovisko Benátskej komisie č. 950/2019.

41 V stanovisku sa konštatuje: „najznepokojujúcejšie je, že vláda pokračuje v legislatívnych zmenách formou mimoriadnych výnosov. Hoci v ústave sa jasne uvádza, že by malo ísť o výnimočné opatrenie, prijímanie právnych predpisov prostredníctvom mimoriadnych výnosov vlády sa stalo bežnou praxou. Základné pravidlá fungovania kľúčových štátnych inštitúcií sa príliš rýchlo a príliš často menia, a to bez prípravy a konzultácií, čo vyvoláva legitímne otázky o zmysluplnosti dosiahnutých výsledkov a skutočných pohnútkach, ktoré stoja za niektorými z týchto zmien. Výsledné právne texty nie sú jasné. Táto prax oslabuje vonkajšiu kontrolu vlády, je v rozpore so zásadou deľby moci a narúša právnu istotu.“

Rešpektovanie súdnych rozhodnutí

Rumunská vláda schválila 3. apríla 2019 memorandum o „opatreniach na zabezpečenie výkonu rozsudkov proti verejnému dlžníkovi v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, pokiaľ ide o nevykonanie alebo oneskorený výkon rozsudkov vynesených proti verejnému dlžníkovi“. Toto opatrenie bolo prijaté v nadväznosti na sériu vecí Săcăleanu proti Rumunsku, v ktorých rozhodoval Európsky súd pre ľudské práva[42].

Návrhy obsiahnuté v memorande vrátane potrebných regulačných opatrení teraz analyzujú rumunské orgány s cieľom pripraviť sa na ich vykonávanie. Ministerstvo spravodlivosti a Vyššia súdna rada sú v posledných fázach vývoja IT aplikácie systému ECRIS, ktorá sa použije na zistenie počtu právoplatných rozsudkov, na základe ktorých sú verejné inštitúcie dlžníkmi alebo veriteľmi[43].

Štrukturálne reformy systému súdnictva

Strategická súdna správa počas väčšiny referenčného obdobia nefungovala tak, ako by mala[44]. Stretnutia sa obnovili v septembri 2019 a podporujú ich aj nové mechanizmy koordinácie a úsilie o budovanie dialógu so súdnictvom, profesijnými združeniami a občianskou spoločnosťou[45]. Vzhľadom na súčasné výzvy je nevyhnutné, aby sa strategická súdna správa zmenila na fórum, ktoré bude schopné riešiť hlavné strategické otázky justičného systému. Takto by mohla poslúžiť ako prostriedok na obnovenie dôvery medzi kľúčovými justičnými a vládnymi inštitúciami. To, že zásadné zmeny vo fungovaní a organizácii justičného systému boli zavedené mimoriadnymi výnosmi, a nie na základe konsenzuálnych rozhodnutí prijatých v rámci strategickej súdnej správy, môže len znížiť účinnosť a udržateľnosť týchto zmien[46].

Odporúčanie č. 7: Nová Vyššia súdna rada by mala vypracovať kolektívny program pre svoj mandát vrátane opatrení na podporu transparentnosti a zodpovednosti. Mal by obsahovať stratégiu informovanosti s pravidelnými otvorenými stretnutiami so zhromaždeniami sudcov a prokurátorov na všetkých úrovniach, ako aj so zástupcami občianskej spoločnosti a profesijných organizácií, pričom by sa malo zaviesť podávanie výročných správ, ktoré sa prerokujú na valných zhromaždeniach sudcov a prokurátorov.

Transparentnosť a zodpovednosť Vyššej súdnej rady

Zatiaľ čo Vyššia súdna rada uvádza, že naďalej plní priority svojho mandátu[47], obdobie od správy z novembra 2018 bolo poznačené spormi a nezhodami, ku ktorým v nej dochádzalo. Okrem toho bola často, keď vláda alebo parlament prijímali zásadné rozhodnutia o organizácii a fungovaní súdnictva, odsunutá na vedľajšiu koľaj. Stanoviská v rámci Vyššej súdnej rady k základným otázkam fungovania rumunského justičného systému, ako je

42 Akčný plán štrukturálnych opatrení v súvislosti so sériou vecí Săcăleanu možno nájsť na https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63

43 Pozri technickú správu – odporúčanie č. 5.

44 Strategickú súdnu správu tvorí minister spravodlivosti, Vyššia súdna rada, najvyšší súd a generálny prokurátor. Bola zriadená v roku 2016 ako fórum na uľahčenie diskusie a konsenzuálneho rozhodovania o strategickom smerovaní a zdrojoch justičného systému. Dohliada aj na vykonávanie stratégie pre rozvoj súdnictva.

45 Zasadnutie rady pre strategické riadenie sa uskutočnilo 17. septembra. Súčasný minister spravodlivosti chce, aby sa stretnutia konali každých šesť týždňov. Súbežne sa uskutočnili zasadnutia pracovných skupín a prebiehali konzultácie v súvislosti s osobitným útvarom pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných sudcami a s trestnými kódexmi.

46 Príkladom sú mimoriadne výnosy týkajúce sa zákonov o justícii, ktoré boli prijaté medzi septembrom 2018 a marcom 2019.

47 Na roky 2017 – 2022.

napríklad osobitný útvar pre vyšetrovanie sudcov alebo kľúčové nominácie či ochrana nezávislosti súdnictva, vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o jej inštitucionálnu nezávislosť a autoritu. Táto situácia sa ešte zhoršila zmenami zákonov o justícii, ktoré umožnili, aby o kľúčových otázkach rozhodovalo len niekoľko členov Vyššej súdnej rady (pozri vyššie). Dôkazom toho sú aj vyhlásenia vydané v mene Vyššej súdnej rady, ktoré však schválila len časť jej členov. Absencia podpory profesijných združení a úsilia o hľadanie konsenzu so sudcami a prokurátormi tento trend taktiež potvrdzuje. Názory na to, ako reagovať na odporúčania Európskej komisie, Benátskej komisie a skupiny GRECO, a všeobecnejšie na to, kedy konať v záujme ochrany nezávislosti súdnictva, sa vo Vyššej súdnej rade rôznili, keďže súčasný predseda Vyššej súdnej rady a časť jej členov naďalej obhajovali zákony o justícii v ich súčasnej podobe. Vyššia rada reagovala na niektoré sťažnosti, ktoré jej boli predložené v súvislosti s ochranou nezávislosti, dobrého mena a nestrannosti sudcov, no táto reakcia sa v porovnaní s rozsahom problému javí ako pomerne skromná. Vystúpenia Vyššej súdnej rady na ochranu nezávislosti súdnictva občas naznačovali možnú politickú zaujatosť.[48]

Dosiahol sa ďalší pokrok v oblasti prvého referenčného kritéria, pokiaľ ide o odporúčanie č. 5 (vykonávanie rozsudkov) a odporúčanie č. 3 (len v súvislosti s občianskym súdnym poriadkom). Odporúčania č. 1, 3 a 4 neboli vykonané. Pokiaľ ide o odporúčania č. 2, 6 a 7, nedosiahol sa žiadny pokrok smerom k dosiahnutiu zmysluplných výsledkov. Pokiaľ ide o ďalšie odporúčania z novembra 2018, situácia sa ešte viac zhoršila a nedávny pozitívny prístup nepriniesol žiadne výsledky v podobe konkrétnych opatrení na nápravu situácie. Obavy v súvislosti s rizikami ohrozujúcimi účinnosť a nezávislosť justičného systému sa potvrdili. Komisia sa preto domnieva, že prvé referenčné kritérium nemožno považovať za splnené a že rumunské orgány musia prijať opatrenia na vykonanie všetkých odporúčaní z januára 2017 a z novembra 2018.

3.2. Druhé referenčné kritérium: rámec pre bezúhonnosť a Národný bezpečnostný úrad

Predvídateľnosť a právna istota, pokiaľ ide o právny rámec pre bezúhonnosť

V predchádzajúcich správach sa poukazovalo na pretrvávajúce výzvy týkajúce sa právneho rámca pre bezúhonnosť a na potrebu stability a jasnosti. V priebehu uplynulého dva a pol roka bolo prijatých päť legislatívnych návrhov, ktorými sa menia právne predpisy týkajúce sa bezúhonnosti. Okrem oslabenia niektorých ustanovení a schopnosti Národného bezpečnostného úradu (ďalej tiež „úrad ANI“) pokračovať vo svojej práci prispela táto séria zmien k zachovaniu roztrieštеného právneho prostredia.

Osobitné obavy vyvolávajú dva návrhy, ktoré nadobudli účinnosť v roku 2019. Prvým návrhom sa stanovuje premlčacia lehota troch rokov v prípade aktov, ktoré zakladajú existenciu konfliktu záujmov alebo nezlučiteľnosti. To má v prvom rade konkrétny dosah na prebiehajúce veci, pričom sa očakáva, že úrad ANI bude musieť do konca tohto roka uzavrieť približne 200 vyšetrovaní. Po druhé, vzniká nesúlad s inými ustanoveniami rámca pre bezúhonnosť v dôsledku čoho teraz nie je jasné, či sankciu možno stále uložiť na základe právoplatného rozhodnutia súdu, ak je toto rozhodnutie (a nie samotná správa úradu ANI) prijaté po skončení trojročného obdobia. Druhým návrhom sa zmenil režim sankcií, pokiaľ ide o konflikt záujmov v prípade miestnych volených zástupcov, zavedením nového režimu správnych sankcií. Tento režim je menej prísny a podľa názoru úradu ANI neumožňuje ukladanie odrádzajúcich sankcií. Dostatočne odrádzajúce sankcie v prípade nezlučiteľnosti

[48] Napríklad vyhlásenia odsudzujúce výroky predsedu Európskeho parlamentu, v ktorých kritizoval preventívne opatrenia prijaté osobitným útvarom pre vyšetrovanie sudcov, ktoré kandidátke na post európskeho prokurátora zabránili zúčastniť sa vypočutia v Európskom parlamente; a postoj rumunského prezidenta, keď odmietol návrh na obsadenie miesta ministra spravodlivosti, ktorý mu predložil predseda vlády v auguste 2019.

a konfliktu záujmov sú dôležitým prvkom pri predchádzaní korupcii. Tieto dva návrhy zvyšujú právnu neistotu, pokiaľ ide o platný režim pre bezúhonnosť, a vytvárajú riziko zvrátenia pokroku v plnení druhého referenčného kritéria v prípade, že už nie je viac možné ukladať „odrádzajúce sankcie“ (napriek právoplatnému rozhodnutiu súdu).

Odporúčanie č. 8: Zabezpečiť sprevádzkovanie systému PREVENT. Národný bezpečnostný úrad a Národná agentúra pre verejné obstarávanie by mali zaviesť podávanie správ o kontrolách ex ante zameraných na postupy verejného obstarávania a ich následných kontrol vrátane kontrol ex post, ako aj o zistených prípadoch konfliktov záujmov alebo korupcie a zorganizovať verejnú diskusiu, kde by vláda, miestne orgány, súdnictvo a zástupcovia občianskej spoločnosti boli vyzvaní, aby sa k nim vyjadrili.

Odporúčanie č. 9: Parlament by mal byť transparentný v rozhodovacom procese, pokiaľ ide o na nadviazanie na konečné a neodvolateľné rozhodnutia o nezlučiteľnosti, konflikte záujmov a neoprávnene získanom majetku proti jeho členom.

Systém PREVENT

V správe z novembra 2018 sa toto odporúčanie považovalo za splnené. Systém PREVENT zostáva plne funkčný a úrad ANI vykazuje pozitívne výsledky. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že bilancia úradu ANI, pokiaľ ide o vyšetrovanie prípadov nezlučiteľnosti a administratívnych konfliktov záujmov, zostala stabilná[49].

Opatrenia v nadväznosti na súdne rozhodnutia týkajúce sa poslancov

Správa z novembra 2018 poukázala na zdržania a zjavné nezrovnalosti pri uplatňovaní sankcií uložených poslancom parlamentu, v prípade ktorých sa právoplatným rozhodnutím súdu vynesenom na základe správy úradu ANI konštatovalo, že zastávajú nezlučiteľné funkcie alebo sú v situácii konfliktu záujmov. Poukázala na možný odlišný výklad pravidiel (najmä keď k porušeniu bezúhonnosti došlo v predchádzajúcom funkčnom období alebo v predchádzajúcej funkcii). V správe sa uvádzalo, že treba objasniť pravidlá týkajúce sa nezlučiteľnosti a konfliktu záujmov tak, aby bolo splnené referenčné kritérium MSO týkajúce sa zabezpečenia „záväzných rozhodnutí, na základe ktorých možno ukladať odrádzajúce sankcie“. Od správy z novembra 2018 nedošlo v tejto súvislosti k žiadnemu ďalšiemu vývoju. V júli 2019 minister spravodlivosti navrhol zorganizovať stretnutie so všetkými dotknutými orgánmi s cieľom riešiť túto otázku. Mohlo by to byť prvý konštruktívny krok. Cieľom by malo byť trvalé riešenie, ktorým sa zaistí potrebná jasnosť.

Odporúčanie č. 8 zostáva naďalej splnené. V záujme dosiahnutia pokroku v súvislosti s odporúčaním č. 9 treba odstrániť súčasné nejasnosti v pravidlách. Bude potrebné objasniť legislatívny vývoj v oblasti právnych predpisov týkajúcich sa bezúhonnosti, aby sa predišlo riziku, že nebude viac možné ukladať odrádzajúce sankcie na základe právoplatného rozhodnutia súdu, čo by bolo zvrátením pokroku v plnení druhého referenčného kritéria. Druhé referenčné kritérium preto zatiaľ nie je splnené.

3.3 Tretie referenčné kritérium: riešenie korupcie na vysokých miestach

Udržateľnosť Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii a nezvratnosť boja proti korupcii

Od správy z novembra 2018 a napriek veľmi zložitým okolnostiam justičné inštitúcie zapojené do boja proti korupcii na vysokej úrovni pokračovali vo vyšetrovaní obvinení a v postihovaní trestných činov korupcie na vysokej úrovni.

[49] Pozri aj technickú správu – druhé referenčné kritérium.

V správe z novembra 2018 sa upozorňuje na systematický tlak na kľúčové inštitúcie boja proti korupcii, najmä na Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii a Najvyšší kasačný a odvolací súd, ako aj rastúce obavy, pokiaľ ide o ich schopnosť plniť svoje úlohy, čo má vplyv na nezvratnosť boja proti korupcii. Napriek tomu, že výsledky sú aj naďalej presvedčivé, existujú náznaky, že pretrvávajúci tlak na tieto inštitúcie mal škodlivý vplyv.

Zmenené zákony o justícii zahŕňali výrazné zmeny v požiadavkách na služobný vek, čo ovplyvnilo schopnosť DNA vykonávať svoju funkciu. Nepriaznivý vplyv na účinné riešenie prípadov korupcie na vysokej úrovni mal aj presun zodpovednosti za mnohé z týchto prípadov na osobitný útvar, ktorý nie je príslušný len pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných sudcami, ale aj súvisiacich trestných činov spáchaných inými osobami. Riziko identifikované v novembri 2018, že by sa osobitný útvar mohol použiť ako prostriedok na ovplyvnenie vyšetrovania prípadov korupcie na vysokej úrovni a na vyvíjanie tlaku na sudcov, sa stalo skutočnosťou (pozri prvé referenčné kritérium). Po prerušení postupu vymenovania je DNA bez hlavného prokurátora. Hoci jeho súčasné zastupujúce vedenie úspešne pokračovalo vo svojej práci, dočasný charakter menovaní *ad interim* je zdrojom neistoty a zraniteľnosti.

Prudké zvýšenie tlaku na najvyšší súd (pozri prvé referenčné kritérium) malo vplyv aj na účinnosť výkonu spravodlivosti v prípadoch korupcie na vysokej úrovni. Konkrétne vláda začala proti najvyššiemu súdu dve konania pred ústavným súdom vo veci ústavného sporu v súvislosti s jeho výkladom procesných pravidiel upravujúcich zloženie odvolacích päťčlenných senátov a v súvislosti so zložením trojčlenných senátov rozhodujúcich v prvostupňových súdnych konaniach vo veciach korupcie. Hoci rozhodnutia ústavného súdu sa nevzťahujú na uzavreté súdne veci, opatrenia prijaté v nadväznosti na rozsudok vo veci päťčlenných senátov vyvolávajú veľkú neistotu. Začiatkom roka 2019 sa uvažovalo o prijatí mimoriadneho výnosu, ktorý by, ak by bol prijatý, umožnil otvorenie všetkých prípadov korupcie na vysokých miestach uzavretých právoplatným rozsudkom najvyššieho súdu rozhodujúceho v päťčlennom senáte, ktorý bol vynesený od roku 2014. Hoci vďaka domácej a medzinárodnej kritike nebol tento mimoriadny výnos prijatý, je dôležité, aby sa rumunské orgány dištancovali od cieľov, ktoré toto opatrenie sledovalo, a aby dali jasne najavo, že v nadväznosti na rozsudky ústavného súdu nie je potrebné prijímať žiadne právne predpisy, ktoré by mali dosah na uzavreté prípady, a znova zdôraznili svoje odhodlanie účinne bojovať proti korupcii.

Rozsudky ústavného súdu majú priamy vplyv na prebiehajúce prípady korupcie na vysokej úrovni, pričom spôsobujú prieťahy a obnovy súdnych konaní, a za určitých podmienok umožnili opätovné otvorenie niekoľkých uzavretých prípadov. Plné dôsledky sa ešte len prejavia. Tento zreteľný dominový efekt narušujúci výkon spravodlivosti vyvolal aj širšie pochybnosti o udržateľnosti pokroku, ktorý dosiaľ Rumunsko dosiahlo v boji proti korupcii, a to o to viac, že súčasne boli prijaté zmeny trestného zákona a trestného poriadku, ktoré nezohľadňovali odporúčanie z novembra 2018 týkajúce sa potreby dosiahnuť súlad s právom EÚ a s medzinárodnými protikorupčnými nástrojmi (pozri tiež prvé referenčné kritérium).

Odporúčanie č. 10: Prijať objektívne kritériá na rozhodovanie o zbavení imunity poslancov parlamentu a odôvodňovanie takýchto rozhodnutí s cieľom pomôcť zabezpečiť, aby sa imunita nevyužívala na zabránenie vyšetrovaniu a stíhaniu trestných činov korupcie. Vláda by rovnako mohla zvážiť zmenu právnych predpisov na obmedzenie imunity ministrov na trvanie ich funkčného obdobia. Tieto kroky by mohli byť podporované Benátskou komisiou a skupinou GRECO. Parlament by mal zriadiť systém pravidelného podávania správ o rozhodnutiach, ktoré prijali jeho komory na základe žiadostí o zbavenie imunity, a mohol usporiadať verejnú diskusiu, aby Vyššia súdna rada a zástupcovia občianskej spoločnosti mohli reagovať.

Odporúčanie č. 10 sa týka zodpovednosti parlamentu za jeho rozhodnutia o žiadostiach prokuratúry o povolenie preventívnych opatrení, ako sú napríklad prehliadky alebo zadržanie, a o žiadostiach o povolenie viesť vyšetrovanie poslanca parlamentu, ktorý zastáva alebo zastával aj funkciu ministra. Nedostatočné vysvetlenie rozhodnutí prijatých parlamentom – ako aj počet prípadov, keď parlament neumožnil pokračovať vo vyšetrovaní – viedli k obavám o objektívnosť týchto rozhodnutí.

Poslanecká snemovňa 5. júna 2019 zmenila svoj rokovací poriadok, pokiaľ ide o trestné stíhanie členov alebo bývalých členov vlády, ktorí sú členmi poslaneckej snemovne. Konkrétne sa zaviedol osobitný odkaz na kritériá stanovené v správe Benátskej komisie o účele a zbavení poslaneckej imunity[50]. Táto zmena je vítaná a Komisia očakáva jej účinné vykonávanie, a to aj so zreteľom na odporúčanie zapojiť do diskusie súdne orgány a občiansku spoločnosť.

Senát sa vyzýva, aby prijal podobné pravidlá. Začiatkom júna bola zamietnutá žiadosť prokuratúry o zbavenie imunity predsedu senátu. V septembri senát zamietol žiadosť o začatie trestného stíhania senátora, ktorý bol predtým ministrom zdravotníctva.

Komisia opakuje svoj záver z novembra 2018, že Rumunsko narušilo základy, o ktoré sa opieralo kladné hodnotenie plnenia tretieho referenčného kritéria z januára 2017. Napriek tomu, že DNA aj Najvyšší kasačný a odvolací súd naďalej vyšetrovali a postihovali korupciu na vysokej úrovni a preukázali profesionalitu za veľmi zložitých okolností, útoky na ich činnosť, následné zmeny platného právneho rámca a prípadné spochybnenie autority právoplatných rozsudkov vyvolávajú otázky o udržateľnosti výsledkov, ktoré Rumunska dosiahlo v boji proti korupcii na vysokej úrovni. Preto odporúčanie č. 10 už nemožno napriek určitému nedávnemu pozitívnemu vývoju považovať za dostatočné na uzavretie tohto referenčného kritéria.

3.4 Štvrté referenčné kritérium: riešenie korupcie na všetkých úrovniach

Odporúčanie č. 11: Naďalej vykonávať Národnú stratégiu boja proti korupcii, pričom sa dodržia lehoty, ktoré stanovila vláda v auguste 2016. Minister spravodlivosti by mal zaviesť systém podávania správ o účinnom vykonávaní Národnej stratégie boja proti korupcii (vrátane štatistík o prípadoch porušenia bezúhonnosti vo verejnej správe, podrobností o disciplinárnych konaniach a sankciách a informácií o štrukturálnych opatreniach uplatňovaných v zraniteľných oblastiach).

Odporúčanie č. 12: Zabezpečiť plné a účinné fungovanie Národnej agentúry pre správu zhabaného majetku, aby mohla vydať prvú výročnú správu obsahujúcu spoľahlivé štatistické informácie o konfiškácii majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti. Agentúra by mala zaviesť systém pravidelného podávania správ o rozvoji administratívnych kapacít a o výsledkoch v oblasti konfiškácie a správy majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti.

Národná stratégia boja proti korupcii

Vykonávanie národnej stratégie boja proti korupcii pokračovalo na technickej úrovni. Opatrenia na predchádzanie korupcii, ako sú interné audity vykonávané každou zo zúčastnených verejných inštitúcií a hodnotiace misie partnerského preskúmania plánované v roku 2018, boli prijaté v ústredných inštitúciách, ale aj na miestnej úrovni (župné rady a radnice). Medziinštitucionálne platformy spolupráce sa stretli v apríli 2019. Orgány takisto

[50] CDL-AD (2014) 011.

podávajú správy o pokračujúcich opatreniach na predchádzanie korupcii na ústredných ministerstvách a vo verejných inštitúciách v citlivých oblastiach, medzi ktoré patrí vzdelávanie, ministerstvo vnútra a oblasť financií. Predchádzanie korupcii však nebolo vnímané ako politická priorita.

Jedným z cieľov stratégie je zlepšiť výkonnosť v boji proti korupcii ukladaním trestných a správnych sankcií. Od správy z novembra 2018 generálna prokuratúra ďalej účinné stíha trestné činy korupcie, ktoré nepatria do pôsobnosti DNA[51]. Vyššie opísaný tlak na tieto kľúčové inštitúcie[52] a platné alebo parlamentom schválené legislatívne zmeny však mali nevyhnutne neblahý vplyv na boj proti korupcii, v neposlednom rade preto, že vysielajú rozporuplný signál, pokiaľ ide o politickú podporu pokračujúcim opatreniam na predchádzanie a postihovanie korupcie. Okrem iného ide o zmeny trestného zákona a trestného poriadku, ako aj rámca pre bezúhonnosť, v prípade ktorých hrozí, že budú mať vplyv na všetkých úrovniach verejnej správy.

Národná agentúra pre správu zaisteného majetku

Národná agentúra pre správu zaisteného majetku (ANABI) je v súčasnosti plne funkčná a pokračuje v rozvíjaní svojej činnosti, ktorú jasne opisuje vo svojich výročných správach. Je pozitívnym príkladom toho, keď zohľadnenie postupov, ktoré sa osvedčili v iných členských štátoch (Belgicko, Francúzsko, Taliansko a Holandsko) a inde, prispelo k vytvoreniu úspešného konceptu.

Na základe analýzy štvrtého referenčného kritéria môže Komisia zopakovať svoj záver z novembra 2018, že treba vyvinúť viac úsilia na dosiahnutie pokroku pri plnení tohto referenčného kritéria. Predchádzanie korupcii je brzdené politickým vývojom, ktorý oslabuje dôveryhodnosť dosiahnutého pokroku (odporúčanie č. 11). Pokiaľ ide o odporúčanie č. 12, Komisia potvrdzuje, že toto odporúčanie je splnené.

4. ZÁVER

Od poslednej správy sa Komisia musela často zaoberať vývojom v Rumunsku v súvislosti s reformou súdnictva a bojom proti korupcii. Komisia pri každej z týchto príležitostí potvrdila, že došlo k zvrátenie pokroku, ktorý sa dosiahol v predchádzajúcich rokoch a ktorý sa uvádza v správe z novembra 2018.

Vývoj situácie v prvých mesiacoch roku 2019 vyvolal veľké znepokojenie. Komisia musela preto v máji 2019 informovať rumunské orgány, že ak sa v krátkom čase nedosiahnu potrebné zlepšenia alebo ak budú podniknuté ďalšie negatívne kroky, Komisia prijme opatrenia na základe rámca právneho štátu, v ktorom sa predpokladá dialóg s cieľom riešiť otázky právneho štátu (a ktorý preto môže ísť nad rámec parametrov MSO).

Komisia uvítala, že v júni rumunská vláda vyjadrila želanie zmeniť prístup a že sa vynaložilo úsilie na vytvorenie nových konzultačných mechanizmov a zlepšenie dialógu so súdnictvom. Komisia očakáva, že príslušné rumunské orgány premenia tento záväzok na konkrétne legislatívne a iné opatrenia. Na dosiahnutie pokroku budú potrebné hmatateľné legislatívne a administratívne kroky, aby bolo možné vykonať odporúčania zhrnuté v tejto správe. Kľúčové inštitúcie Rumunska musia spoločne preukázať pevné odhodlanie presadzovať nezávislosť súdnictva a bojovať proti korupcii, ktoré je základným východiskom, a zaručiť fungovanie vnútroštátneho systému bŕzd a protiváh.

---

[51] Výsledky, ktoré inštitúcie dosiahli, sú podrobne opísané v technickej správe.

[52] Pozri prvé referenčné kritérium a tretie referenčné kritérium.

Komisia bude naďalej pozorne sledovať vývoj prostredníctvom MSO. Vyjadruje poľutovanie nad tým, že Rumunsko nereagovalo na odporúčania z novembra 2018, ktoré boli plne v súlade so stanoviskami ostatných inštitúcií EÚ. Ak sa má reformný proces opäť naštartovať a má sa obnoviť pokrok smerom k ukončeniu MSO, ako sa uvádza v správe z januára 2017, musia byť tieto odporúčania vykonané. Komisia je presvedčená, že Rumunsko môže plneniu cieľov MSO dať nový impulz a je pripravená rumunským orgánom na tento účel poskytnúť pomoc.