



V Bruselu dne 22.10.2019
COM(2019) 499 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

{SWD(2019) 393 final}

1. ÚVOD

Mechanismus pro spolupráci a ověřování byl zřízen při přistoupení Rumunska k Evropské unii v roce 2007 jako přechodné opatření s cílem podpořit Rumunsko v jeho pokračujícím úsilí o reformu soudnictví a zintenzívnění boje proti korupci¹. Jednalo se společný závazek rumunského státu a EU. V souladu s rozhodnutím, jímž byl tento mechanismus vytvořen, a jak zdůraznila Rada, mechanismus pro spolupráci a ověřování bude ukončen, jakmile budou úspěšně splněny všechny referenční cíle vztahující se na Rumunsko².

Mechanismus pro spolupráci a ověřování funguje od roku 2007 a jeho cílem je podporovat a sledovat reformní proces v těchto otázkách. V lednu 2017 provedla Komise komplexní posouzení pokroku, jehož bylo dosaženo za deset let fungování mechanismu³. Tato perspektiva poskytla jasnější představu o významném pokroku, jehož bylo od přistoupení dosaženo, a Komise mohla stanovit dvanáct doporučení, jejichž provedení by postačovalo k ukončení procesu mechanismu pro spolupráci a ověřování a jež by mohla být splněna během funkčního období této Komise. Ukončení procesu mechanismu pro spolupráci a ověřování by záviselo na plnění doporučení tak, aby bylo nezvratné, ale také na předpokladu, že nedojde k vývoji, který by mohl průběh pokroku jednoznačně zvrátit.

Od té doby Komise provedla dvě posouzení pokroku v plnění doporučení. V listopadu 2017⁴ Komise konstatovala pokrok u řady doporučení, ale také to, že v průběhu roku 2017 dynamika reformy polevila. Varovala před rizikem opětovného otevření otázek, které zpráva z ledna 2017 považovala za splněné. Tyto obavy zazněly i v Radě⁵.

Ve zprávě z listopadu 2018⁶ dospěla Komise k závěru, že vývoj obrátil či zpochybnil nezvratnost pokroku. V důsledku této skutečnosti k ukončení mechanismu pro spolupráci a ověřování již nestačilo dvanáct doporučení ze zprávy z ledna 2017 a muselo být učiněno osm dalších doporučení. Ve zprávě byly klíčové instituce Rumunska vyzvány, aby prokázaly pevné odhodlání k nezávislosti soudnictví a boji proti korupci jako nezbytnému základu a obnovily kapacitu vnitrostátních záruk i brzd a protivah s cílem jednat v případech, existuje-li riziko kroku zpět. Evropský parlament i Rada tento názor podpořily. Evropský parlament vydal usnesení, v němž vyzval ke spolupráci a poukázal na riziko ohrožení právního státu.⁷ V závěrech Rady z prosince 2018 bylo konkrétně Rumunsko vyzváno, aby provedlo další doporučení⁸.

V této zprávě je podrobně přezkoumána situace od listopadu 2018. V tomto období musela Komise několikrát vznést obavy týkající se právního státu, zejména vyjádřila obavy týkající se ústupu od

¹ Na základě závěrů Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (13339/06) byl mechanismus zřízen rozhodnutím Komise ze dne 13. prosince 2006 (C(2006) 6569).

² Závěry Rady o mechanismu spolupráce a ověřování ze dne 12. prosince 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. Čtyři referenční cíle vztahující se na Rumunsko jsou uvedeny na straně 1 průvodní technické zprávy.

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 Závěry Rady o mechanismu spolupráce a ověřování ze dne 12. prosince 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 Nelegislativní usnesení Evropského parlamentu o právním státě v Rumunsku ze dne 13. listopadu 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. Rumunský parlament a vláda byly vyzvány, aby tyto otázky řešily v rámci transparentního a inkluzivního procesu a aby spolupracovaly s Evropskou komisí, Skupinou států proti korupci v rámci Rady Evropy (GRECO) a Benátskou komisí a plně provedly všechna jejich doporučení a aby se zdržely jakýchkoli reform, které by ohrožovaly právní stát a nezávislost soudnictví.

⁸ V závěrech Rady ze dne 12. prosince 2018 bylo Rumunsko vyzváno, že „musí obnovit pozitivní dynamiku reformy a neprodleně přijmout opatření, zejména v případě dodatečných klíčových doporučení vydaných Komisí souvisejících s nezávislostí soudnictví a jeho reformou, s bojem proti korupci na všech úrovních a dalšími otázkami týkajícími se bezúhonnosti, které byly zdůrazněny ve zprávě Komise.“ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

pokroku dosaženého v předchozích letech. Po velkou část tohoto období projevovaly orgány Rumunska malou či žádnou ochotu k provádění dalších doporučení z listopadu 2018 – či doporučení vydaných Benátskou komisí a Skupinou států proti korupci v rámci Rady Evropy⁹. Nepodařilo se prosadit snahy stran usilujících o zvrácení tohoto negativního trendu, které zahrnovaly nejen hlasy z politického života, ale rovněž občanskou společnost a soudce a státní zástupce. Tím vyvstaly zásadní pochybnosti o tom, zda systém brzd a protivah uznaný ve zprávě z ledna 2017 funguje. V květnu 2019 zaslala Komise orgánům Rumunska dopis, v němž uvedla, jak nedávné události dále prohloubily stávající problémy v oblasti dodržování zásad právního státu obecně. Poukázala na to, že pokud se situace nezlepší, bude Komise muset podniknout kroky v rámci postupu pro posílení právního státu¹⁰. V červnu 2019 se rumunský premiér na schůzce s předsedou Komise Junckerem a prvním místopředsedou Timmermansem zavázal, že nebude pokračovat v kontroverzních soudních reformách a že okamžitě obnoví dialog v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování s cílem dosáhnout pokroku v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci. Tento změněný přístup byl rovněž v souladu s výsledky referenda v květnu 2019, které vyhlásil rumunský prezident a v němž převážná většina rumunských občanů podpořila návrhy na posílení záruk proti korupci a svévolnému uplatňování mimořádných nařízení¹¹.

Stejně jako v předchozích letech je tato zpráva výsledkem pečlivého analytického postupu ze strany Komise, který vycházel z úzké spolupráce s orgány Rumunska, jakož i z příspěvků ostatních členských států, občanské společnosti a dalších zúčastněných stran.

2. CELKOVÁ SITUACE

Zpráva z ledna 2017 konstatovala, že existují širší společenské, právní a politické faktory, které, ač nespádají do působnosti mechanismu pro spolupráci a ověřování a nejsou zahrnuty do doporučení mechanismu, „mají přímý vliv na schopnost provádět reformy, a zejména Rumunsku ztěžují pozici při prokazování, že reformy se trvale ujaly“. Mezi uvedenými body byla například legislativní praxe potřebná k tomu, aby byly vypracovány zásady zlepšování právní úpravy, dále konfrontační atmosféra mezi státními subjekty a prostředí v médiích. Následné zprávy potvrdily, že tyto faktory mají jasný negativní dopad na pokrok v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci.

Z vývoje od poslední zprávy opět vyplývá, že velké legislativní změny, i mimo oblast spravedlnosti, které byly přijaty ve spěchu s využitím postupů pro naléhavé případy s minimální konzultací, poškodily kvalitu právních předpisů i důvěru veřejnosti v tvorbu politik. O soudcích a státních zástupcích byly nadále šířeny zavádějící informace a byli nadále vystaveni nepodloženým osobním útokům v médiích, přičemž mechanismy k nápravě nezafungovaly, což mělo v konečném důsledku dopad na pověst a důvěryhodnost soudního systému jako celku. Docházelo opět rozporům mezi různými složkami státní moci, přičemž tyto rozpory se stále více odehrávají u Ústavního soudu, což dále zvyšuje napětí a ukazuje, že loajální spolupráce nefunguje.

⁹ Zejména stanovisko Benátské komise 924/2018 o změnách justičních zákonů a stanovisko 930/2018 o změnách trestního zákoníku a trestního řádu. GRECO AdHocRep(2018) 2 o změnách justičních zákonů. Skupina států proti korupci (GRECO) byla zřízena Radou Evropy v roce 1999 za účelem sledování dodržování protikorupčních standardů organizace.

¹⁰ Postup pro posílení právního státu byl stanoven Komisí v roce 2014 s cílem zabránit systémovému ohrožení právního státu, jež by vyžadovalo postup podle článku 7 Smlouvy o EU. Tento postup nabízí rozfázovaný proces dialogu s členským státem, který je strukturován stanovisky a doporučeními Komise. Oblast působnosti postupu pro posílení právního státu je širší než referenční cíle mechanismu pro spolupráci a ověřování a vztahuje se na všechny aspekty právního státu.

¹¹ Referendum týkající se soudnictví, které svolal rumunský prezident, se konalo dne 26. května a zúčastnilo se ho více než 40 % občanů. Více než 80 % voličů se vyslovilo pro zákaz amnestie a omilostnění v oblasti trestných činů korupce a 81 % voličů se vyslovilo ve prospěch zákazu mimořádných nařízení v oblasti trestných činů, trestů a organizace soudnictví přijímaných vládou, jakož i rozšíření práva napadnout nařízení přímo u Ústavního soudu.

Diskuse o dohodách o spolupráci mezi justičními orgány a rumunskými zpravodajskými službami („tajné protokoly“)¹² nadále rozdělují. Rozhodnutí Ústavního soudu připravilo půdu pro řešení probíhajících a budoucích případů soudy, skutečný dopad však stále není jistý. Komise může jen zopakovat, že cílem by mělo být zajistit rámec, v němž by zpravodajské služby podléhaly řádnému demokratickému dohledu, bylo by možné účinně vyšetřovat a postihovat trestné činy za plného dodržování základních práv a veřejnost měla důvěru v zabezpečení nezávislosti soudů. Komise opakuje svůj předchozí názor, že při budování silnějšího systému technických dozorových opatření používaných státním zastupitelstvím i pro spolupráci mezi zpravodajskými službami a státním zastupitelstvím, jež má zásadní význam pro stíhání závažné trestné činnosti, jako je terorismus a kyberkriminalita, by mohly mít velkou hodnotu odborné znalosti z jiných členských států¹³.

Přístup EU k právnímu státu nad rámec mechanismu pro spolupráci a ověřování rovněž ovlivňuje širší prostředí na úrovni EU. Jak potvrdila nedávná judikatura Evropského soudního dvora, účinnou soudní ochranu nezávislými soudy vyžaduje čl. 19 odst. 1 SEU jako konkrétní vyjádření hodnoty právního státu. Sdělení Komise z července 2019¹⁴ stanoví konkrétní opatření k posílení schopnosti Unie podporovat a prosazovat zásady právního státu, předcházet vzniku problémů v oblasti právního státu zavedením cyklu přezkumu právního státu za účelem monitorování stavu právního státu v členských státech a k zajištění účinné reakce. V politických směrech příští Komise byl stanoven záměr zavést ucelený mechanismus právního státu s celounijní působností a podávání objektivních zpráv pro všechny členské státy¹⁵. Prohloubení těchto horizontálních procesů sledujících právní stát ve všech členských státech a perspektiva dalšího vývoje těchto procesů zdůrazňují specifickou povahu mechanismu pro spolupráci a ověřování jakožto procesu sledování, který je omezen jak z hlediska dotčených členských států, tak z hlediska řešených problémů. Takové horizontální procesy, které sledují právní stát ve všech členských státech, by sloužily jako základ další podpory EU v oblasti reformy v Rumunsku, jakmile Komise usoudí, že pokrok byl dostačující ke splnění závazků přijatých do doby přistoupení Rumunska k EU. Mezitím by se otázky týkající se právního státu řešily v rámci nového mechanismu, avšak nikoli v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování.

3. POSOUZENÍ POKROKU PŘI PLNĚNÍ DOPORUČENÍ

V tomto oddíle je posuzován pokrok při plnění 12 doporučení z ledna 2017 a osmi dalších doporučení z listopadu 2018. Splnění těchto dalších doporučení je i nadále nezbytné k tomu, aby reformní proces mohl dále pokračovat, aby byly napraveny negativní dopady ústupu od pokroku, které byly zjištěny v listopadu 2017 a v listopadu 2018, a aby byl obnoven pokrok směrem k dokončení mechanismu pro spolupráci a ověřování.

3.1. Referenční cíl 1: Nezávislost soudnictví a reforma soudnictví

3.1.1. Doporučení z listopadu 2018: obnovení reformního procesu

Justiční zákony a právní záruky nezávislosti soudnictví

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo uvedeno, že pozměněné justiční zákony, které vstoupily v platnost v červenci a říjnu 2018, by mohly vyústit v tlak na soudce a státní zástupce, a v důsledku toho oslabit nezávislost, účinnost a kvalitu soudnictví. Namísto řešení otázek vznesených v předchozích zprávách mechanismu pro spolupráci a ověřování byla zákony vyvolána nová rizika, zejména prostřednictvím zvláštní sekce pro vyšetřování soudců a státních zástupců, jakož i disciplinárního režimu a režimu

¹² Viz zpráva o pokroku z roku 2018, s.2.

¹³ Činnost zpravodajských služeb není záležitostí EU a nespadá do referenčních cílů mechanismu pro spolupráci a ověřování.

¹⁴ *Posilování právního státu v rámci Unie - Akční plán*, COM/2019/343 final. Bude doplňovat postup pro posílení právního státu z roku 2014.

¹⁵ *Politické směry pro příští Komisi (2019–2024) – „Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu“* s. 14-15, viz https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

odpovědnosti. V důsledku toho Komise dospěla k závěru, že tyto zákony představují ve srovnání s posouzením z ledna 2017 krok zpět a navrhla přerušení za účelem přezkoumání tím, že se pozastaví vstup těchto změn v platnost.

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo doporučeno:

- *Okamžitě pozastavit provádění justičních zákonů a následných mimořádných nařízení.*
- *Zrevidovat justiční zákony, aby v plném rozsahu zohledňovaly doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a doporučení vydaná Benátskou komisí a skupinou GRECO.*

Orgány Rumunska se doporučeními neřídily a rovněž tvrdily, že justiční zákony měly právní účinky, které nelze zastavit.

Cílem doporučení bylo řešit podstatu problémů vzniklých v důsledku těchto zákonů, ale následné kroky tyto problémy ještě vyostřily. Kromě tří mimořádných nařízení přijatých v září a říjnu 2018 a na začátku roku 2019 přijala vláda dvě další mimořádná nařízení, kterými se mění justiční zákony¹⁶. Stejně jako v předchozích případech měly rychlost přijetí, absence konzultací a nejasné odůvodnění těchto mimořádných nařízení dopad na právní jistotu a předvídatelnost soudního řízení. Změny za účelem urychlení zřízení zvláštní sekce pro vyšetřování trestních činů spáchaných soudci a státními zástupci a rozšíření jejich pravomoci nebo postupné změny požadavků a procesních pravidel pro jmenování státních zástupců (včetně vedoucích pracovníků) do Národního protikorupčního ředitelství dále zvýšily obavy a nedostatek důvěry, pokud jde o tyto změny¹⁷. Zejména se zdá, že některé změny zákona byly provedeny v zájmu určitých osob^{18,19}. Tato mimořádná nařízení vyvolala velmi negativní reakce, což přispělo k tomu, jak veřejnost v referendu konaném 26. května 2019 reagovala na změny zákonů v oblasti soudnictví prostřednictvím mimořádných nařízení

Provádění pozměněných justičních zákonů v praxi rovněž potvrdilo obavy vyjádřené v listopadové zprávě, pokud jde o poškození soudního systému. Zejména fungování zvláštní sekce pro vyšetřování trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci potvrdilo obavy vyjádřené jak v Rumunsku, tak v zahraničí, že tato sekce by mohla být použita jako nástroj politického nátlaku²⁰. Existují různé příklady, kdy zvláštní sekce uplatnila své pravomoci, aby změnila průběh trestních vyšetřování způsobem, který vyvolává vážné pochybnosti o její objektivitě²¹. K těmto příkladům patří případy, kdy zvláštní sekce zahájila vyšetřování vůči soudcům a státním zástupcům, kteří vyslovili nesouhlas se

¹⁶ Mimořádná nařízení č. 7/2019 ze dne 20. února 2019 a č. 12/2019 ze dne 5. března 2019.

¹⁷ Podrobnější informace o změnách viz rovněž technická zpráva.

¹⁸ Jedná se například o: zvýšení požadavků na délku praxe se zpětnou účinností, což zabránilo určitým osobám vykonávat určité funkce, snížení požadavků a změnu postupů pro jmenování vedoucích pracovníků zvláštní sekce, což umožnilo jmenování některých osob a potvrzování nominací vysoce postavených státních zástupců prostřednictvím pléna Vrchní rady soudců a státních zástupců, čímž se zabránilo negativnímu stanovisku v sekci státního zastupitelství.

¹⁹ Stanovisko Benátské komise č. 950/2019, s. 49.

²⁰ V této souvislosti je třeba uvést, že zvláštní sekce v návaznosti na stížnost podanou dne 30. ledna 2019 zaregistrovala trestní vyšetřování vůči několika členům Komise a jejím zaměstnancům, kteří byli obviněni ze zneužívání funkce, nepravdivého sdělování nepravdivých informací a vytvoření skupiny organizované trestné činnosti v souvislosti s návrhem zprávy mechanismu pro spolupráci a ověřování z listopadu 2018. Toto vyšetřování se rovněž zaměřilo na úřadujícího nejvyššího státního zástupce. Komise připomíná, že na území každého členského státu jsou členové Komise a její zaměstnanci vyňati ze soudních řízení, pokud jde o úkony prováděné v rámci výkonu funkce, a to na základě Protokolu o výsadách a imunitách, který je připojen ke Smlouvám. Navzdory tomu, že orgány Rumunska v těchto záležitostech nejsou příslušné, zvláštní sekce tento případ dne 11. února zaregistrovala a uzavřela jej až dne 27. března pro nedostatek důkazů. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Klíčový příklad se týkal trestního stíhání bývalé vrchní státní zástupkyně Národního protikorupčního ředitelství v době, kdy kandidovala na funkci evropského veřejného žalobce. Načasování zahájení trestního řízení a kalendář předvolání byly zjevně zvoleny za účelem zmaření této kandidatury a rozhodnutím Nejvyššího kasačního a trestního soudu o uplatněných preventivních opatřeních byl případ kvalifikován jako protiprávní. Skutečnost, že byl zaregistrován jiný případ, do něhož byl zapojen nejvyšší státní zástupce, potvrzuje kroky podniknuté proti vedoucím soudcům a státním zástupcům, kteří byli vůči sekci kritičtí.

stávajícími změnami soudního systému, jakož i náhlé změny v přístupu uplatňovaném v probíhajících soudních řízeních, např. stažení opravných prostředků podaných dříve Národním protikorupčním ředitelstvím v případech korupce na vysoké úrovni²². Příčinou sporů je rovněž jmenování vedoucích pracovníků zvláštní sekce. Výsledkem je, že mnoho zúčastněných stran v Rumunsku požaduje, aby zvláštní sekce byla zrušena²³.

Benátská komise přijala v červnu 2019 stanovisko k mimořádným nařízením²⁴, v němž potvrdila další obavy, které vyvolaly nové změny²⁵ a fungování zvláštní sekce. Ve dvou nových zprávách z června 2019 vyjádřila Skupina států proti korupci v rámci Rady Evropy podobné obavy²⁶.

V červenci 2019 ministr spravedlnosti vyjádřil jako část nového procesu strukturované konzultace ochotu nalézt ve spolupráci s justicí a parlamentem vhodná legislativní řešení²⁷. Následná prohlášení vedoucích představitelů vlády však naznačila, že ve vztahu ke zvláštní sekci nebudou navrženy žádné změny. Otázky vznesené Evropskou komisí, Benátskou komisí a Skupinou států proti korupci v rámci Rady Evropy proto nevedly k dalším změnám.

Jmenování v rámci soudnictví a tlak na soudní orgány

Vývoj od listopadu 2018 potvrdil relevantnost dlouhodobého doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování učinit proces jmenování vysoce postavených státních zástupců spolehlivějším a nezávislejší. Ve zprávě mechanismu pro spolupráci a ověřování z roku 2018 byly vzneseny obavy týkající se zejména probíhajících postupů pro odvolávání/jmenování vrchního státního zástupce Národního protikorupčního ředitelství a nejvyššího státního zástupce.

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo doporučeno:

- *Okamžitě pozastavit veškeré probíhající postupy jmenování a odvolání vyšších státních zástupců.*
- *Zahájit postup za účelem jmenování vrchního státního zástupce Národního protikorupčního ředitelství, který by měl prokázat zkušenosti se stíháním trestných činů korupce a jasný mandát k tomu, aby Národní protikorupční ředitelství mohlo dále provádět profesionální, nezávislá a nestranná vyšetřování korupce.*
- *Respektovat negativní stanoviska Vrchní rady soudců a státních zástupců ke jmenování či odvolání státních zástupců na vedoucích pozicích do té doby, než bude zaveden nový legislativní rámec v souladu s doporučením 1 z ledna 2017.*

K těmto doporučením nebyla původně přijata žádná návazná opatření. Ministr spravedlnosti trval na své volbě kandidáta na funkci vrchního státního zástupce Národního protikorupčního ředitelství. Prezident Rumunska v lednu 2019 podruhé odmítl tohoto kandidáta jmenovat. Postup je od té doby de facto pozastaven, přičemž Národní protikorupční ředitelství je řízeno prozatímně. Ministr spravedlnosti poté i přes negativní stanovisko Vrchní rady soudců a státních zástupců rovněž pokračoval v postupu odvolání nejvyššího státního zástupce. Rumunský prezident odvolání v lednu 2019 zamítl. Nicméně vzhledem k tomu, že tato funkce měla být v květnu 2019 obnovena, ministr zahájil v dubnu postup jmenování. Stejně jako v červenci 2018 v případě postupu u vrchní státní zástupkyně Národního protikorupčního ředitelství ministr všechny kandidáty odmítl jako nezpůsobilé, a to i přes skutečnost, že mnozí z nich, včetně stávajícího nejvyššího státního zástupce, zastávali funkci vyšších státních zástupců. V důsledku toho se nejvyšší státní zástupce rozhodl odejít do

²² Příklady a podrobné informace viz technická zpráva.

²³ Patří sem sdružení soudců a státních zástupců, občanská společnost, opoziční strany.

²⁴ Stanovisko k mimořádným nařízením vlády č. 7 a č. 12, kterými se mění justiční zákony, CDL-AD(2019)014, 21. až 22. června 2019) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ Stanovisko poukazuje na závažné otázky týkající se přiměřenosti a odůvodnění některých změn.

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

²⁷ Pracovní skupina působící v rámci ministerstva spravedlnosti ve spolupráci se všemi soudními orgány a profesními sdruženími soudců a státních zástupců provádí posouzení. Dne 17. září 2019 ministr spravedlnosti oznámil, že předběžné závěry dosažené na pracovní úrovni nepodporují fungování zvláštní sekce v její stávající podobě.

důchodu a rovněž tato funkce je nyní vykonávána prozatímně²⁸. Tehdejší ministr zahájil nový postup jmenování nejvyššího státního zástupce, který byl však novým ministrem spravedlnosti, který se ujal funkce v dubnu 2019, zrušen. Přístup stávajícího ministra zabránil dalšímu zhoršení situace a poskytl prostor ke zlepšení postupu. Nová rumunská vláda by této otázce měla přikládat prioritu, jelikož zkušenosti z posledních let potvrzují riziko politického ovlivňování postupu na úkor kvality jmenování a potřebu dlouhodobého a udržitelného řešení.

Soudní inspekce hraje klíčovou úlohu při zajišťování důvěry veřejnosti v nezávislost, profesionalitu a bezúhonnost soudnictví. Po letech pozitivního posouzení upozornila zpráva z listopadu 2018 na podstatné obavy ohledně inspekce: průběh disciplinárních řízení vůči soudcům a státním zástupcům, kteří se veřejně vyslovili proti směřování reformy soudnictví, únik dokumentů, které byly následně využity politiky k útokům na soudní orgány, a prodloužení funkčního období řídicího týmu ze strany vlády.

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo doporučeno:

- *Vrchní rada soudců a státních zástupců by měla bezodkladně jmenovat dočasný tým pro řízení soudní inspekce a do tří měsíců jmenovat na základě výběrového řízení její nový řídicí tým.*

Vrchní rada soudců a státních zástupců nový dočasný řídicí tým nejmenovala, a proto funkce vrchního inspektora byla až do května 2019, kdy Vrchní rada soudců a státních zástupců navzdory kontroverzím znovu jmenovala stejného vrchního inspektora, vykonávána prozatímně. Současně od poslední zprávy pokračují disciplinární řízení vůči soudcům a státním zástupcům²⁹, včetně vedoucích pracovníků soudních orgánů, kteří se vyslovovali proti reformám soudnictví, a rovněž dochází nadále k úniku dokumentů³⁰. Doporučení z listopadu 2018 bylo tedy událostmi překonáno, avšak příslušné obavy zůstávají i nadále plně platné.

Následné zprávy o mechanismu spolupráce a ověřování poukazovaly na tlak, kterému čelí soudci a státní zástupci a soudní orgány v důsledku veřejných útoků z politického prostředí a z médií. Od počátku roku 2018 se k tomu přidává činnost orgánů odpovědných za disciplinární a trestní vyšetřování soudců a státních zástupců. Tento tlak byl dlouho zaměřen zejména na Národní protikorupční ředitelství, jakož i na úřad nejvyššího státního zástupce. V referenčním období byl rovněž zaznamenán prudký nárůst nátlaku na Nejvyšší kasační a trestní soud, který je příslušný pro řadu soudních řízení zabývajících se korupcí na vysoké úrovni. Vláda iniciovala ústavní spory vůči Nejvyššímu kasačnímu a trestnímu soudu, které se týkaly jeho výkladu procesních pravidel pro složení kolegií trestních soudců^{31,32}. Soudní inspekce navíc podala disciplinární stížnost vůči své předsedkyni a soudci Vrchní rady soudců a státních zástupců požadovali její odvolání. Zdá se, že tato kombinace

²⁸ Dne 2. října 2019 vrchní státní zástupce Ředitelství pro vyšetřování organizované trestné činnosti a terorismu (DIICOT) po skandálech v souvislosti s probíhajícími vyšetřováními a politickým tlakem odstoupil. Všechny funkce vysoce postavených státních zástupců jsou nyní vykonávány prozatímně.

²⁹ Příklady disciplinárních vyšetřování ve vztahu k veřejným prohlášením, která byla kritická k probíhajícím 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 Nedávný příklad se týká zprávy soudní inspekce o využívání dohod o spolupráci mezi státním zastupitelstvím a zpravodajskými službami k odposlechu. Zpráva unikla do médií dříve, než ji Vrchní rada mohla analyzovat.

³¹ Tyto ústavní spory byly vládou postoupeny Ústavnímu soudu, což vyvolalo konflikt mezi parlamentem (jakožto zákonodárcem) a Nejvyšším kasačním a trestním soudem, protože Nejvyšší kasační a trestní soud překročil ve svém výkladu práva své ústavní pravomoci a přisvojil si funkci zákonodávce.

³² Byly vyjádřeny pochybnosti, zda právním výkladem, který poskytl Nejvyšší kasační a trestní soud, má rozhodovat Ústavní soud.

kroků má za cíl vyvolat tlak na Nejvyšší kasační a trestní soud. Když jeho předsedkyně oznámila, že se nehodlá ucházet o druhé funkční období, jasně uvedla, že důvodem byla tato skutečnost³³.

Vrchní rada nedávno jmenovala nového předsedu Nejvyššího soudu. Bude obzvláště důležité, aby si Nejvyšší soud za nového vedení zachoval nezávislost a vysokou úroveň profesionality, a to i v boji proti korupci na vysoké úrovni.

Tento vývoj potvrzuje posouzení Komise ve zprávě z listopadu 2018, že Vrchní rada soudců a státních zástupců neplní svou úlohu spočívající v zajištění účinných brzd a protivah na obranu nezávislosti soudních orgánů čelících tlaku. (viz doporučení č. 7).

Trestní zákoník a trestní řád

V červenci 2018 rumunský parlament přijal zrychleným postupem změny trestního zákoníku a trestního řádu. Tyto změny byly silně kritizovány mimo jiné i Evropskou komisí a Benátskou komisí³⁴. Zdrojem znepokojení byla především náhlá změna rovnováhy mezi právy obviněných, právy obětí a povinnostmi státu účinně stíhat trestné činy. Změny byly jasně v rozporu s doporučením mechanismu pro spolupráci a ověřování zlepšit stabilitu trestního zákoníku a trestního řádu a změnit je pouze tam, kde to vyžadují rozhodnutí Ústavního soudu a provedení směrnic EU do vnitrostátního práva. Řada změn byla zjevně neslučitelná s právními předpisy EU nebo mezinárodními závazky Rumunska. V říjnu 2018 Ústavní soud rozhodl, že mnoho z těchto změn je protiústavních.

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo doporučeno:

- *Zmrazit vstup trestního zákoníku a trestního řádu v platnost.*
- *Opětovně zahájit revizi trestního zákoníku a trestního řádu, která by plně zohledňovala potřebu slučitelnosti s právem EU a mezinárodními protikorupčními nástroji, jakož i doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a stanovisko Benátské komise.*

Tato doporučení nebyla plněna. Došlo k určitému zastavení, avšak obavy nebyly vzaty na vědomí a toto období nebylo využito k hlubším úvahám a konzultacím. Parlament v dubnu přijal v rámci zrychleného legislativního řízení upravené změny trestního zákoníku a trestního řádu, jakož i zvláštní zákon o korupci. Mnoho změn i nadále vyvolávalo obavy z důvodů jejich dopadu na kapacitu pro vymáhání práva a na soudnictví v oblasti vyšetřování a postihování trestných činů obecně, a zejména trestných činů souvisejících s korupcí. Zdůvodněním, které poskytla většina podporující změny v parlamentu, bylo zachovat pouze ty změny, které Ústavní soud rozhodnutím z října 2018 neshledal protiústavními. Opoziční strany a rumunský prezident tyto změny napadli před Ústavním soudem a v červenci 2019 Ústavní soud rozhodl, že změny jako celek jsou protiústavní a nejsou v souladu s jeho dřívějšími rozhodnutími³⁵.

Ačkoli díky intervenci Ústavního soudu byl tento legislativní proces účinně ukončen a změny tedy z důvodu ústavnosti nevstoupí v platnost, byly obavy Evropské komise a mnoha dalších pozorovatelů založeny na politických rozhodnutích učiněných ve změnách. Proto přetrvávají obavy, že od učiněných politických rozhodnutí nebylo výslovně odstoupeno³⁶.

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 Benátská komise, stanovisko č. 930/2018.

³⁵ [Odůvodnění rozhodnutí dosud nebyla zveřejněna.](#)

³⁶ V srpnu 2019 parlament formálně zamítl zákon o amnestii a omilostnění z února 2017, který zůstal v jednání parlamentu.

3.1.2. Doporučení z ledna 2017: Nezávislost soudnictví a reforma soudnictví

3.1.2.1 Nezávislost soudnictví

Doporučení 1: Zavést spolehlivý a nezávislý systém jmenování vysoce postavených státních zástupců založený na jasných a transparentních kritériích, který bude vypracován s podporou Benátské komise.

Doporučení 2: Zajistit, aby kodex chování poslanců parlamentu, který je nyní vypracováván parlamentem, obsahoval jednoznačná ustanovení o vzájemném respektu mezi orgány, a zajistit, aby poslanci a parlamentní procedura ctili nezávislost soudnictví. Podobný kodex chování by mohl být přijat pro ministry.

Jmenování

V lednu 2017 Komise znovu zopakovala své doporučení zavést systém transparentního jmenování vysoce postavených státních zástupců založený na zásluhách, který by poskytl dostatečné záruky proti politizaci. Zpráva z listopadu 2018 dospěla k závěru, že situace se zhoršila a tento trend pokračuje (viz výše)³⁷.

Transparence postupu se zvýšila, zejména zveřejněním kritérií pro výběr a hodnocení ze strany ministerstva spravedlnosti. Současný ministr spravedlnosti uznal potřebu dalších zlepšení. Skutečnost, že za méně než šest měsíců došlo ke čtyřem změnám, však ukazuje, že užitečná zlepšení v krátkodobém horizontu neodpovídají dlouhodobému řešení. Jak bylo dříve uvedeno ve zprávách mechanismu pro spolupráci a ověřování, problémy jsou natolik dlouhotrvající, že je třeba nalézt změny, které vycházejí z konsenzu a jsou zakotveny v zákoně. Zapojení Benátské komise zůstává nadále nejlepším způsobem, jak dosáhnout rovnováhy mezi zapojením vlády a soudních orgánů. Tímto způsobem lze rovněž získat důvěru veřejnosti.

Kodexy chování

V období podávání zprávy byla v médiích i ze strany vlády a parlamentu běžná kritika systému soudnictví a jednotlivých soudců i státních zástupců.

Kodex chování poslanců parlamentu je v platnosti od konce roku 2017. Ve zprávě z listopadu 2018 bylo zjištěno, že kodex dosud neplnil svoji funkci, když v něm chyběla jasná ustanovení k respektování nezávislosti soudnictví. Od zprávy z listopadu 2018 byly poslanecké sněmovně v některých případech uloženy sankce za porušení kodexu, avšak tyto případy se patrně netýkají případů kritiky soudnictví, které by mohly ohrozit jeho nezávislost³⁸.

Komise rovněž navrhla, že by bylo přínosné mít kodex chování pro ministry a v dubnu 2019 vláda kodex chování pro ministry změnila tak, aby obsahoval výslovnou zmínku o potřebě respektovat soudní nezávislost. Není prozatím zřejmé, zda tento kodex může fungovat jako účinný nástroj odpovědnosti.

3.1.2.2 Reforma soudnictví

Doporučení 3: Současná fáze reformy rumunského trestního zákoníku a trestního řádu by měla být ukončena, přičemž parlament by měl pokročit ve svých plánech přijmout změny předložené vládou v roce 2016 po konzultaci se soudními orgány. Ministr spravedlnosti, Vrchní rada soudců a státních zástupců a Nejvyšší kasační a trestní soud by měly dokončit akční plán, aby se zajistilo, že nová lhůta pro provedení zbývajících ustanovení občanského soudního řádu může být dodržena.

Doporučení 4: Za účelem dalšího zlepšení transparentnosti a předvídatelnosti legislativního procesu a posílení vnitřních záruk v zájmu nezvratnosti by vláda a parlament měly zajistit plnou transparentnost

³⁷ COM(2018) 851 a SWD(2018) 551. Viz rovněž stanovisko Benátské komise č. 924/2018 ze dne 20. října 2018.

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

a řádně zohlednit konzultace s příslušnými orgány a zúčastněnými stranami při rozhodování a legislativní činnosti v souvislosti s trestním zákoníkem a trestním řádem, zákony o korupci, zákony o bezúhonnosti (neslučitelnosti, střety zájmů, majetek bez prokázaného původu), justičními zákony (týkajícími se organizace systému soudnictví) a občanským zákoníkem a trestním řádem, přičemž se inspiroují transparentností při přijímání rozhodnutí zavedenou vládou v roce 2016.

Občanský soudní řád

Doporučení 3 se týká dokončení reformy občanského soudního řádu, kterým byla zřízena fáze poradních komor v občanském procesním právu. V roce 2018 byla tato reforma zrušena³⁹. To znamená, že opatření, jež měla zvýšit účinnost civilního soudnictví, již nebudou probíhat, avšak mělo by to být příležitostí pro období stability v tomto odvětví soudnictví.

Transparentnost a předvídatelnost legislativního procesu pro právní předpisy týkající se reformy soudnictví a boje proti korupci (trestní zákoník a trestní řád viz výše).

Ze zprávy z ledna 2017 jasně vyplynulo, že proces používaný při tvorbě právních předpisů je sám o sobě důležitý. To nadále vyvolává obavy. Benátská komise⁴⁰ silně kritizovala proces změny justičních zákonů prostřednictvím řady mimořádných nařízení z důvodu dopadu tohoto procesu na kvalitu právních předpisů, právní jistotu, vnější kontroly vlády a zásadu oddělení pravomocí⁴¹. Podobně, jak bylo uvedeno výše, legislativní proces v parlamentu z dubna 2019, kterým se mění trestní zákoník, trestní řád a zvláštní zákon o korupci, trval pouze přibližně jeden týden.

To bylo hlavním bodem uvedeným v dopise Komise z května 2019, v němž byly vyjádřeny obavy ohledně rizik v oblasti právního státu. Tento problém se odrazil i v květnovém referendu, kdy veřejnost vyjádřila silnou podporu řádnějšímu procesu. Předseda vlády prohlásil, že vláda se bude výsledky referenda řídit a zdrží se přijímání mimořádných nařízení v oblasti spravedlnosti. V září 2019 parlament rovněž zrušil zvláštní parlamentní výbor pro systematizaci, sjednocení a zajištění právní stability v soudnictví, který byl odpovědný za některé z nejrychlejších postupů, které byly použity.

Podobné obavy vzbuzoval již od zprávy z listopadu 2018 legislativní vývoj v souvislosti s právním rámcem pro prověřování bezúhonnosti. Postupné změny právních předpisů týkajících se bezúhonnosti výrazně zvýšily nejasnost a nedostatek právní jistoty (viz referenční cíl 2).

Doporučení 5: Vláda by měla zavést odpovídající akční plán na řešení otázek provádění soudních rozhodnutí a uplatňování judikatury soudů veřejnou správou, včetně mechanismu na poskytování přesných statistik za účelem budoucího sledování. Měla by rovněž vytvořit systém interního sledování, do něhož budou zapojeny Vrchní rada soudců a státních zástupců a Účetní dvůr, s cílem zajistit řádné provádění akčního plánu.

Doporučení 6: Strategická soudní správa, tj. ministr spravedlnosti, Vrchní rada soudců a státních zástupců, Nejvyšší kasační a trestní soud a Vrchní státní zástupce by měli zajistit provedení akčního plánu tak, jak byl přijat, a zavést pravidelné společné veřejné podávání zpráv o jeho provádění, včetně řešení otázek nedostatku soudních úředníků, nadměrné pracovní zátěže a prodlení při odůvodnění rozhodnutí.

³⁹ Pozměněné zákony vstoupily v platnost v prosinci 2018. Zákon 310/2018 ze dne 17. prosince 2018, kterým se mění a doplňuje zákon č. 134/2010 o občanském soudním řádu.

⁴⁰ Benátská komise, stanovisko č. 950/2019.

⁴¹ Stanovisko dospělo k závěru: „nejvíce znepokojující je skutečnost, že vláda nadále provádí legislativní změny prostřednictvím mimořádných nařízení. I když Ústava jasně uvádí, že by se mělo jednat o výjimečné opatření, mimořádná nařízení vlády se stala běžnou praxí. Základní pravidla fungování klíčových státních institucí se příliš rychle a příliš často měnila, a to bez přípravy a konzultací, což vyvolává oprávněné otázky ohledně řádnosti výsledků a skutečných motivů některých z těchto změn. Výsledné právní texty nejsou jasné. Tato praxe oslabuje vnější kontroly vlády a je v rozporu se zásadou dělby moci a narušuje právní jistotu.“

Respektování soudních rozhodnutí

Dne 3. dubna 2019 schválila rumunská vláda memorandum o „opatřeních k zajištění výkonu soudních rozhodnutí vůči veřejnoprávnímu dlužníkovi v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, pokud jde o neprovedení rozsudků vydaných vůči veřejnoprávnímu dlužníkovi či jejich provedení s prodlením“. Memorandum navazuje na skupinu případů Evropského soudu pro lidská práva „Scăleanu vs. Rumunsko“⁴².

Orgány Rumunska nyní návrhy obsažené v memorandu, včetně nezbytných regulačních opatření, analyzují s cílem připravit jejich provádění. Ministerstvo spravedlnosti a Vrchní rada soudců a státních zástupců pracují nyní na posledních fázích vývoje IT aplikace „ECRIS“, která se bude používat k identifikaci řady konečných soudních rozhodnutí, v nichž jsou veřejné instituce dlužníky či věřiteli⁴³.

Strukturální reformy systému soudnictví

Strategická soudní správa nefungovala ve většině referenčního období tak, jak se předpokládalo⁴⁴. V září 2019 byly opět zahájeny schůzky, které byly rovněž podpořeny novým koordinačním mechanismem a úsilím o navázání dialogu se soudci a státními zástupci, profesními organizacemi a občanskou společností⁴⁵. S ohledem na současné výzvy je nezbytné, aby se strategická soudní správa stala fórem, které je schopno řešit významné strategické otázky soudního systému. Tímto způsobem by mohla být obnovena důvěra mezi klíčovými soudními a vládními institucemi. Skutečnost, že k zásadním změnám ve fungování a organizaci soudního systému došlo prostřednictvím mimořádných nařízení a nikoli prostřednictvím konsensuálních rozhodnutí strategické soudní správy, může účinnost a udržitelnost těchto změn pouze snížit⁴⁶.

Doporučení 7: Nová Vrchní rada soudců a státních zástupců by měla připravit společný program pro své funkční období, včetně opatření na podporu transparentnosti a odpovědnosti. Měl by obsahovat strategii informovanosti s pravidelnými otevřenými setkáními se shromážděním soudců a státních zástupců na všech úrovních, jakož i s občanskou společností a profesními organizacemi, a zavést podávání ročních zpráv, které budou projednávány na valných shromážděních soudců a státních zástupců.

Transparentnost a odpovědnost Vrchní rady soudců a státních zástupců

Vrchní rada soudců a státních zástupců sice uvádí, že i nadále plní priority svého mandátu⁴⁷, avšak období od zprávy z listopadu 2018 se vyznačovalo rozdělením a polemikou ve Vrchní radě soudců a státních zástupců. Navíc byla při přijímání zásadních rozhodnutí o organizaci a fungování soudnictví vládou nebo parlamentem byla upozaděna. Postoje v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců, pokud jde o otázky, které jsou zásadní pro fungování rumunského soudního systému, jako je například zvláštní sekce pro vyšetřování soudců a státních zástupců nebo klíčové nominace, a ochranu nezávislosti soudnictví, vyvolávají obavy ohledně její institucionální nezávislosti a autority. To dále umocňují změny v justičních zákonech, které umožnily, aby rozhodnutí o klíčových otázkách byla určována pouze několika členy Vrchní rady soudců a státních zástupců (viz výše). To dokládají i prohlášení vydaná jménem Vrchní rady soudců a státních zástupců, která jsou však odsouhlasena

⁴² Akční plán strukturovaných opatření týkajících se skupiny případů Scăleanu je k dispozici zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Viz technická zpráva – doporučení 5.

⁴⁴ Strategickou soudní správu tvoří ministerstvo spravedlnosti, Vrchní rada soudců a státních zástupců. Byla zřízena v roce 2016 jako fórum, jehož účelem je usnadnit diskusi a konsensuální rozhodování o strategických směrech a zdrojích pro soudní systém. Rovněž dohlíží na provádění strategie pro rozvoj soudnictví.

⁴⁵ Dne 17. září se uskutečnilo zasedání Rady pro strategickou správu. Současný ministr spravedlnosti má v úmyslu pořádat zasedání každých šest týdnů. Souběžně s tím se pracovní skupiny zabývaly zvláštní sekcí pro vyšetřování trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci a trestním zákoníkem a trestním řádem a v těchto otázkách byly vedeny konzultace.

⁴⁶ Například mimořádná nařízení o justičních zákonech přijatá mezi zářím 2018 a březnem 2019.

⁴⁷ Na období 2017–2022

pouze částí jejich členů. Situaci rovněž ilustruje nedostatek podpory profesních sdružení nebo součinnost se soudci a státními zástupci u soudů a státních zastupitelství. Vrchní rada soudců a státních zástupců byla rozpolcená v tom, jak reagovat na doporučení Evropské komise, Benátské komise a Skupiny států proti korupci, a obecněji v otázce, kdy přijmout opatření na obranu nezávislosti soudnictví, jelikož současný předseda Vrchní rady soudců a státních zástupců a část jejich členů nadále obhajují současné znění justičních zákonů. Vrchní rada soudců a státních zástupců reagovala na některé stížnosti, které jí byly předloženy a které se týkaly obrany nezávislosti, pověsti a nestrannosti soudců a státních zástupců, ale vzhledem k rozsahu problému se jedná spíše o malou část. S ohledem na výklad Vrchní rady soudců a státních zástupců v souvislosti s obranou nezávislosti soudnictví byly vyjádřeny pochybnosti ohledně politické nestrannosti⁴⁸.

V souvislosti s doporučením 5 (výkon rozsudků) a s doporučením 3 (pouze pokud jde o občanský soudní řád) bylo dosaženo pokroku, pokud jde o referenční cíl 1. Nebyla plněna doporučení 1, 3 a 4. U doporučení 2, 6 a 7 nebyl zaznamenán pokrok vedoucí ke smysluplným výsledkům. Pokud jde o další doporučení z listopadu 2018, situace se dále zhoršila a novější pozitivní přístup dosud nepřinesl ovoce, pokud jde o konkrétní opatření k nápravě situace. Obavy ohledně rizik v oblasti účinnosti a nezávislosti soudního systému se potvrdily. V důsledku toho se Komise domnívá, že referenční cíl 1 nelze považovat za splněný a že orgány Rumunska musí přijmout opatření k řešení všech doporučení z ledna 2017 a listopadu 2018.

3.2. Referenční cíl 2: Rámec pro prověřování bezúhonnosti a Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti

Předvídatelnost a právní jistota, pokud jde o právní rámec pro prověřování bezúhonnosti

Předchozí zprávy mechanismu pro spolupráci a ověřování zdůrazňovaly přetrvávající výzvy v oblasti právního rámce pro prověřování bezúhonnosti a potřebu stability a jasnosti. V posledních dvou a půl letech bylo přijato pět legislativních návrhů, které pozměňují právní předpisy v oblasti prověřování bezúhonnosti. Kromě oslabení některých ustanovení a možnosti Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) pokračovat v práci tento sled změn dále přispěl k zachování roztržitého právního prostředí.

Obavy vyvolávají zejména dva návrhy, které vstoupily v platnost v roce 2019. První návrh stanoví promlčecí lhůtu tří let u skutků, jimiž je určena existence stavu střetu zájmů nebo neslučitelnosti. To má v první řadě konkrétní dopad na probíhající případy, přičemž Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti očekává, že do konce tohoto roku bude muset uzavřít přibližně 200 šetření. Zadruhé to vytváří nesoulad s ostatními ustanoveními rámce pro prověřování bezúhonnosti, což vede k tomu, že nyní není jasné, zda sankce mohou být uloženy i po vydání konečného soudního rozhodnutí, pokud je toto rozhodnutí (okamžik samotné zprávy Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti by nebyl rozhodující) přijato po uplynutí tříletého období. Druhým návrhem se mění sankční režim týkající se střetu zájmů v případě místních volených úředníků a zavádí se nový systém správních sankcí. Tento režim je méně přísný než stávající a Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti se domnívá, že neumožňuje odrazující sankce. Dostatečné odrazující sankce za neslučitelnost a střet zájmů jsou důležitým prvkem v předcházení korupci. Tyto dva návrhy zvyšují právní nejistotu, pokud jde o použitelný režim pro prověřování bezúhonnosti, a vytvářejí riziko ústupu od referenčního cíle 2, pokud již nelze ukládat „odrazující sankce“ (navzdory konečnému rozhodnutí soudu).

Doporučení 8: Zajistit zprovoznění systému PREVENT. Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti a Národní agentura pro zadávání veřejných zakázek by měly zavést podávání zpráv o kontrolách ex ante týkajících se postupů zadávání veřejných zakázek a jejich následných opatření,

⁴⁸ Například postoje odsuzující prohlášení předsedy Evropského parlamentu kritizující preventivní opatření přijatá zvláštní sekcí za účelem vyšetřování soudců a státních zástupců, která zabránila kandidátce na funkci do Úřadu evropského veřejného žalobce zúčastnit se slyšení v Evropském parlamentu, a postoje rumunského prezidenta, který v srpnu 2019 zamítl kandidáta na ministra spravedlnosti navrženého ministerským předsedou.

včetně kontrol ex post, jakož i o zjištěných případech střetů zájmů nebo korupce, a organizovat veřejné rozpravy, kde by vláda, místní orgány, soudy a občanská společnost byly vyzvány k reakci.

Doporučení 9: Parlament by měl být v rozhodování transparentní, pokud jde o následná opatření týkající se konečných a pravomocných rozhodnutí vůči svým členům o neslučitelnosti, střetu zájmů a majetku neprokázaného původu.

Systém PREVENT

Podle zprávy z listopadu 2018 bylo toto doporučení splněno. Systém PREVENT zůstává plně funkční a zpráva Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti vykazuje pozitivní výsledky. V širších souvislostech lze uvést, že výsledky úřadu zůstaly na stabilní úrovni, pokud jde o vyšetřování neslučitelnosti a správních střetů zájmů⁴⁹.

Návazná opatření k soudním rozhodnutím týkajícím se členů parlamentu

Zpráva z listopadu 2018 poukázala na zpoždění a zjevné nesrovnalosti při uplatňování sankcí pro poslance, u nichž bylo konečným soudním rozhodnutím vydaným na základě zprávy Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti zjištěno, že zastávají neslučitelné funkce nebo jsou ve střetu zájmů. Zpráva zdůraznila možný rozdílný výklad pravidel (zejména pokud se jedná o případ narušení bezúhonnosti, který se udál v předchozím funkčním období nebo v předchozí funkci). Ze zprávy vyplývá nutnost vyjasnit pravidla týkající se neslučitelnosti funkcí a střetu zájmů způsobem, který splňuje referenční cíle mechanismu pro spolupráci a ověřování k zajištění „předepsaných rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce“. Od zprávy z listopadu 2018 nedošlo v tomto ohledu k žádnému novému vývoji. V červenci 2019 ministr spravedlnosti navrhl uspořádat setkání se všemi dotčenými orgány za účelem řešení této otázky. Mohlo by se jednat o první konstruktivní krok. Cílem by mělo být trvalé řešení, které zajistí nezbytnou jasnost.

Doporučení 8 zůstává splněno. V zájmu pokroku u doporučení 9 je zapotřebí, aby byly vyřešeny stávající nejasnosti pravidel. Je třeba vyjasnit legislativní vývoj týkající se právních předpisů v oblasti integrity, aby se zabránilo riziku, že odrazující sankce již v návaznosti na konečné rozhodnutí soudu nebudou moci být uplatněny, což by představovalo u referenčního cíle 2 krok zpět. Referenční cíl 2 není proto dosud splněn.

3.3 Referenční cíl 3: Boj proti korupci na vysoké úrovni

Udržitelnost Národního protikorupčního ředitelství a nezvratnost boje proti korupci

Od zprávy z listopadu 2018 a navzdory velmi obtížným okolnostem soudní orgány zapojené do boje proti korupci na vysoké úrovni dále vyšetřovaly obvinění a postihovaly trestné činy korupce na vysoké úrovni.

Ze zprávy z listopadu 2018 vyplynulo, že klíčové protikorupční instituce, zejména Národní protikorupční ředitelství a Nejvyšší kasační a trestní soud, jsou pod tlakem a že rostou obavy, zda jsou tyto instituce i nadále schopny provádět svoji činnost, a v důsledku toho i obavy ohledně nezvratnosti boje proti korupci. Přestože dosavadní výsledky jsou nadále přesvědčivé, existují náznaky, že neustálý tlak na tyto instituce měl negativní dopad.

Součástí pozměněných justičních zákonů byly náhlé změny v požadavcích na délku výkonu funkce, což má dopad na schopnost Národního protikorupčního ředitelství fungovat. Účinné řešení případů korupce na vysoké úrovni bylo rovněž negativně ovlivněno tím, že odpovědnost za řadu případů byla převedena na zvláštní sekci, která nemá pouze pravomoc k vyšetřování trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci, ale vyšetřuje i trestné činy spáchané jinými osobami. Riziko zjištěné ve zprávě z listopadu 2018, že zvláštní sekce by mohla být použita jako prostředek k ovlivnění průběhu případů korupce na vysoké úrovni a k vyvinutí nátlaku na soudce a státní zástupce (viz referenční cíl 1), se naplnilo. Vzhledem k přerušení postupu jmenování zůstává Národní protikorupční ředitelství

⁴⁹ Viz rovněž technická zpráva – referenční cíl 2.

bez vrchního státního zástupce. Současné prozatímní vedení sice v práci úspěšně pokračovalo, avšak dočasná povaha prozatímních jmenování přináší nejistotu a zranitelnost.

Prudký nárůst nátlaku na Nejvyšší kasační a trestní soud (viz referenční cíl 1) měl rovněž dopad na účinnost soudnictví v případech korupce na vysoké úrovni. Vláda podala na Nejvyšší kasační a trestní soud ve dvou postupech ústavních sporů žalobu k Ústavnímu soudu z důvodu výkladu procesních pravidel týkajících se složení odvolacího senátu (5 soudců) a složení senátu pro procesy týkající se korupce v první instanci (3 soudci). Ačkoli se rozsudky Ústavního soudu nevztahují na uzavřené soudní případy, návazná opatření v souvislosti s rozhodnutím o senátu složeném z 5 soudců vyvolala značnou nejistotu. Na začátku roku 2019 bylo zvažováno přijetí mimořádného nařízení, které by v případě, že by bylo přijato, umožnilo znovu otevřít všechny případy korupce na vysoké úrovni, které byly uzavřeny pravomocným rozsudkem Nejvyššího kasačního a trestního soudu, který byl od roku 2014 vynášen senátem složeným z 5 soudců. I když domácí i mezinárodní kritika návrhu pomohla zabránit tomu, aby toto mimořádné nařízení bylo přijato, bylo by důležité, aby se orgány Rumunska distancovaly od cílů, které toto opatření sleduje, a aby daly jasně najevo, že v souvislosti s rozsudky Ústavního soudu nebudou přijímány právní předpisy týkající se již uzavřených případů, a znovu zdůraznily své odhodlání účinně bojovat proti korupci.

Rozsudky Ústavního soudu mají bezprostřední dopad na probíhající případy korupce na vysoké úrovni, což způsobuje zpoždění a opětovné zahájení soudních řízení, a za určitých podmínek umožňuje opětovné otevření několika uzavřených případů. Plné důsledky se teprve projeví. Tento jednoznačný dopad na soudní řízení rovněž vyvolal obecnější pochybnosti ohledně udržitelnosti pokroku, jehož Rumunsko dosud dosáhlo v boji proti korupci, a to tím spíše, že současně byly provedeny změny trestního zákoníku a trestního řádu a v této souvislosti nebyla zohledněna doporučení z listopadu 2018 týkající se potřeby slučitelnosti s právem EU a mezinárodními protikorupčními nástroji (viz rovněž referenční cíl 1).

Doporučení 10: Přijmout objektivní kritéria pro rozhodování o zbavení imunity členů parlamentu a odůvodnění těchto rozhodnutí s cílem zajistit, aby imunita nebyla využívána k zabránění vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Vláda by rovněž mohla zvážit změnu právních předpisů za účelem omezení imunity ministrů na dobu jejich funkčního období. Tyto kroky by se mohly opírat o Benátskou komisi a skupinu GRECO. Parlament by měl vytvořit systém za účelem pravidelného podávání zpráv o rozhodnutích přijatých jeho komorami týkajících se žádostí o zbavení imunity a organizovat veřejné rozpravy s cílem umožnit Vrchní radě soudců a státních zástupců a občanské společnost reagovat.

Doporučení 10 se týká odpovědnosti parlamentu za jeho rozhodnutí o žádostech státního zastupitelství o schválení preventivních opatření (např. prohlídky či zadržení) a žádostech o povolení vyšetřování člena parlamentu v případě, že zastával či zastává ministerskou funkci. Skutečnost, že rozhodnutí přijatá parlamentem nebyla dostatečně vysvětlena a že se parlament vícekrát postavil proti dalšímu pokračování vyšetřování, vedla k obavám o objektivitu těchto rozhodnutí.

Dne 5. června 2019 poslanecká sněmovna změnila svůj jednací řád, pokud jde o stíhání členů nebo bývalých členů vlády, kteří jsou členy poslanecké sněmovny. Konkrétně byl učiněn odkaz na kritéria stanovená ve zprávě Benátské komise týkající se účelu a vzdání se poslanecké imunity⁵⁰. Tuto změnu je třeba uvítat a Komise očekává její účinné provádění, a to i s ohledem na doporučení zapojit do diskuse soudní orgány a občanskou společnost.

Senát se vyzývá, aby přijal obdobná pravidla. Začátkem června byla zamítnuta žádost státního zastupitelství o zrušení imunity předsedy senátu. V září senát zamítl žádost o zahájení trestního stíhání senátora, který byl dříve ministrem zdravotnictví.

Komise znovu opakuje svůj závěr z listopadu 2018, že Rumunsko znovu otevřelo základ pro pozitivní hodnocení, jehož bylo dosaženo v lednu 2017, pokud jde o referenční cíl tři. Navzdory skutečnosti, že jak Národní protikorupční ředitelství, tak Nejvyšší kasační a trestní soud i nadále vyšetřovaly

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011

a postihovaly korupci na vysoké úrovni a prokázaly ve velmi obtížných podmínkách profesionalitu, útoky na jejich činnost, následné změny platného právního rámce a případné zpochybňování jejich autority u pravomocných rozsudků vyvolávají otázky o udržitelnosti pokroku, jehož Rumunsko dosáhlo v boji proti korupci na vysoké úrovni. Proto doporučení 10 již nelze navzdory určitému nedávnému pozitivnímu vývoji považovat za dostačující k uzavření tohoto referenčního cíle.

3.4 Referenční cíl 4: Boj proti korupci na všech úrovních

Doporučení 11: Pokračovat v provádění národní protikorupční strategie a dodržovat lhůty stanovené vládou v srpnu 2016. Ministerstvo spravedlnosti by mělo zavést systém pro podávání zpráv o účinném provádění národní protikorupční strategie (včetně statistik o případech narušení bezúhonnosti ve veřejné zprávě, podrobných informací o disciplinárním řízení a sankcích a informací o strukturálních opatřeních přijatých v nejohroženějších oblastech).

Doporučení 12: Zajistit, aby Národní agentura pro správu zabavených aktiv byla plně a účinně funkční, tak aby mohla vydat první výroční zprávu se spolehlivými statistickými informacemi o zabavení majetku pocházejícího z trestné činnosti. Agentura by měla vytvořit systém pravidelného podávání zpráv o vývoji administrativní kapacity, výsledcích v oblasti zabavování a správy majetku pocházejícího z trestné činnosti.

Národní protikorupční strategie

Provádění národní protikorupční strategie pokračovalo na technické úrovni. Opatření k předcházení korupci, jako jsou interní audity všech zúčastněných veřejných institucí a mise vzájemného hodnocení plánované v roce 2018, byla zahájena jak v ústředních orgánech, tak i na místní úrovni (obecní rady a radnice). Interinstitucionální platformy pro spolupráci se setkaly v dubnu 2019. Orgány rovněž informují o pokračujících opatřeních pro předcházení korupci a o činnostech v ústředních ministerstvech a veřejných institucích v citlivých oblastech, včetně vzdělávání a ministerstva vnitra a financí. Předcházení korupci však nebylo považováno za důležitou politickou prioritu.

Jedním z cílů strategie je zlepšit výkonnost v boji proti korupci uplatněním trestních a správních sankcí. Od zprávy z listopadu 2019 nejvyšší státní zastupitelství nadále účinně stíhalo trestné činy korupce, které nespádají do kompetence Národního protikorupčního ředitelství⁵¹. Výše popsany tlak na tyto klíčové instituce⁵² a platné či parlamentem přijaté legislativní změny měly nevyhnutelně negativní dopad na boj proti korupci, v neposlední řadě z důvodu, že vydaly rozporuplný signál, pokud jde o politickou podporu pokračujícím opatřením k předcházení a postihování korupce. Patří sem změny trestního zákoníku a trestního řádu, jakož i rámce pro prověřování bezúhonnosti, přičemž hrozí, že budou mít vliv na všechny úrovně veřejné správy.

Národní agentura pro správu zabavených aktiv

Národní agentura pro správu zabavených aktiv je nyní plně funkční, pokračuje v rozvoji své činnosti, což jasně uvádí ve svých výročních zprávách. Je pozitivním příkladem zohlednění osvědčených postupů z jiných členských států (Belgie, Francie, Itálie a Nizozemsko) a rovněž přispěla k vytvoření úspěšného konceptu.

Na základě analýzy referenčního cíle 4 může Komise znovu potvrdit svůj závěr z listopadu 2018, že za účelem pokroku v oblasti dokončení daného referenčního cíle je třeba vyvinout více úsilí. Předcházení korupci brzdí politický vývoj, který oslabuje důvěryhodnost pokroku (doporučení 11). Pokud jde o doporučení 12, Komise potvrzuje, že toto doporučení je splněno.

⁵¹ Výsledky institucí jsou podrobně popsány v technické zprávě.

⁵² Viz referenční cíl 1 a referenční cíl 3.

4. ZÁVĚR

Od poslední zprávy se Komise musela často zabývat vývojem v Rumunsku, pokud jde o reformu soudnictví a boj proti korupci. Při každé z těchto příležitostí Komise potvrdila odklon od pokroku, jehož bylo dosaženo v předchozích letech a jenž je uveden ve zprávě z listopadu 2018.

Vývoj situace v prvních měsících roku 2019 byl zdrojem velkého znepokojení. V důsledku toho musela Komise orgánům Rumunska v květnu 2019 sdělit, že pokud v krátké době nedojde k nezbytným zlepšením nebo pokud budou podniknuty další negativní kroky, přijme Komise v rámci postupu pro posílení právního státu opatření, což předpokládá dialog s cílem řešit problémy v oblasti právního státu (což může tedy jít nad rámec mechanismu pro spolupráci a ověřování).

Komise uvítala skutečnost, že rumunská vláda v červnu vyjádřila přání svůj přístup korigovat a vyvinula úsilí za účelem vytvoření nových konzultačních mechanismů a zlepšení dialogu se soudnictvím. Komise se zájmem očekává, že příslušné orgány Rumunska převedou tento závazek do konkrétních legislativních a jiných opatření. K dosažení pokroku jsou nutné konkrétní kroky, legislativní i správní, které umožní provést doporučení shrnutá v této zprávě. Klíčové instituce Rumunska musí společně prokázat pevné odhodlání k nezávislosti soudnictví a boji proti korupci jakožto nezbytnému základu a zajistit fungování vnitrostátních záruk i brzd a protivah.

Komise bude vývoj nadále pozorně sledovat prostřednictvím mechanismu pro spolupráci a ověřování. Vyjadřuje politování nad tím, že Rumunsko neprovedlo doporučení vydaná v listopadu 2018, která jsou plně v souladu se stanovisky ostatních orgánů EU. Pokud má být reformní proces obnoven a opět nastolena cesta k uzavření mechanismu pro spolupráci a ověřování, jak je uvedeno ve zprávě z ledna 2017, musí být tato doporučení provedena. Komise je přesvědčena, že Rumunsko může plnění cílů mechanismu pro spolupráci a ověřování dodat nový impuls, a je připravena orgány Rumunska za tímto účelem podpořit.