

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 18.2.2011
KOM(2011) 80 v konečném znění

**PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA EVROPSKÉ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

o pokroku Rumunska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování

PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA EVROPSKÉ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pokroku Rumunska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování

1. Úvod

Po vstupu Rumunska do EU dne 1. ledna 2007 byl vytvořen *mechanismus pro spolupráci a ověřování*¹, který má Rumunsku pomoci odstranit určité nedostatky v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a informovat o pokroku dosaženém v těchto oblastech prostřednictvím pravidelných zpráv.

Tento dokument je *průběžnou* zprávou a obsahuje technickou aktualizaci výrazného vývoje, ke kterému v Rumunsku v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování došlo během posledních šesti měsíců. Zpráva popisuje reakci Rumunska na doporučení Komise a neobsahuje úplné hodnocení dosaženého pokroku. Dokument se omezuje na opatření, která již byla dokončena nebo jejichž dokončení lze v nejbližší době očekávat.

Výchozím bodem pro hodnocení dosaženého pokroku s ohledem na referenční kritéria a vymezení přetrvávajících problémů je poslední zpráva o pokroku a její doporučení přijatá Komisí dne 20. července 2010. Další hodnocení Komise provede v létě 2011.

2. REFORMA SOUDNICTVÍ A BOJ PROTI KORUPCI: SHRNUTÍ SOUČASNÉ SITUACE

Rumunsko přijalo od poslední zprávy Komise několik významných kroků, které napomáhají zrychlit soudní řízení. Jedná se o přijetí a provádění „zákona o malých reformách“ (procesního předpisu, který urychluje projednávání věcí) a o novelu zákona o ústavním soudu na základě doporučení Komise. Rumunsko rovněž pokračovalo v přípravách na provádění nového právního rámce v oblasti civilního a trestního práva tím, že zahájilo posouzení dopadů nových zákoníků a dosáhlo pokroku při provádění právních předpisů. Ve stejném období Rumunsko rovněž předložilo návrhy na ukončení činnosti nefunkčních soudů a státních zastupitelství a na přeložení pracovníků z těchto úřadů. Rumunsko také připravilo návrhy na zdokonalení náboru a počátečního školení soudců a státních zástupců.

Národní antikorupční ředitelství (dále též „ředitelství DNA“) v uplynulých šesti měsících nadále vykazuje přesvědčivé výsledky ve vyšetřování korupce na vysokých místech. V tomto období lze vysledovat nárůst v počtu nepravomocných i pravomocných odsuzujících rozsudků. Bylo také zahájeno nezávislé posouzení dopadu posledních dvou protikorupčních strategií. Od posledního hodnocení Komise

¹ Rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. L 354, 14.12.2006, s. 56).

však bylo v soudním projednávání významných případů korupce na vysokých místech dosaženo jen malého pokroku.

Na základě doporučení Komise Rumunsko schválilo dokonalejší právní úpravu, aby zabezpečilo fungování Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (dále též „úřad ANI“). Zatímco však v tomto období příslušné orgány usilovaly o zlepšení právního rámce a fungování systému soudnictví, parlament rozhodl v rámci obecných rozpočtových omezení o velkých škrtech rozpočtových prostředků určených pro úřad ANI. Parlament rovněž zabránil vyšetřování bývalého ministra vlády, jenž je podezřelý z korupce. Nedostatky v právní úpravě narušily volby do Vrchní rady soudců a státních zástupců (SCM) a vedly k tomu, že ústavní soud zrušil volbu čtyř jejích členů.

3. VÝHLED

Od posledního hodnocení Komise Rumunsko konstruktivně reagovalo na její doporučení.

Rumunsko by se mělo zaměřit na důkladnou přípravu provádění nových kodexů, aby poskytlo nový impuls pro provádění obnovených reforem. Mělo by také připravit komplexní přehled o fungování soudního systému, aby podpořilo realizaci dalších nezbytných strukturálních změn a investic, jež jsou zapotřebí k zajištění rychlosti, kvality a jednotnosti v soudních řízeních. Zahájení funkčního období nové Vrchní rady soudců a státních zástupců představuje významnou příležitost k tomu, aby jednotliví politici a soudní aktéři v tomto směru navzájem úzce a konstruktivně spolupracovali.

Rumunsko by se mělo do léta 2011, kdy Komise provede své další hodnocení, soustředit hlavně na zahájení nezávislého přezkumu soudního systému, reformu disciplinárního systému, který se týká soudců a státních zástupců, a opatření, jež zrychlí soudní řízení ve věcech korupce na vysokých místech a posílí obecnou antikorupční politiku.

Komise bude Rumunsko i nadále podporovat v jeho úsilí a své další podrobné hodnocení dosaženého pokroku provede do léta tohoto roku.

4. SOUČASNÝ STAV – AKTUALIZACE

Reforma justice

Rumunsko schválilo od poslední zprávy Komise „zákon o malých reformách“, aby zrychlilo soudní řízení a dosáhlo pokroku v realizaci některých reforem, jež vyplývají z nových kodexů. Zákon o malých reformách zavádí zásadu oportunitity, na jejímž základě nejsou státní zástupci povinni se dále zabývat například těmi případy, kde na základě získaných důkazů není zapotřebí další vyšetřování. Státní zástupci mají podle tohoto zákona také možnost přebírat v některých jednoduchých případech zprávy vypracované policií. Zákon zjednodušuje soudní řízení a umožňuje přiznat vinu, čímž se zkrátí délka soudního řízení. Zákon o malých reformách rovněž zefektivňuje řízení o odvolání „v zájmu zákona“, u něhož se předpokládá, že bude i nadále hlavní způsob pro sjednocování právního řádu.

V uplynulých šesti měsících Rumunsko přijalo řadu strukturálních opatření, aby reagovalo na narůstající *nedostatky v kapacitě soudního systému*. Jakmile bude k dispozici posouzení dopadů nových kodexů, bude zapotřebí přijmout další opatření, která umožní přerozdělování zdrojů. Od poslední zprávy Komise Rumunsko dokončilo návrh na uzavření dvaceti čtyř soudů a příslušných státních zastupitelství, které nejsou funkční nebo dostatečně vytížené.² Rumunsko navíc připravilo návrhy na posílení náboru a vzdělávání soudců a státních zástupců. Kapacita Národního ústavu soudců a státních zástupců však zatím nebyla posílena podle odpovídajících požadavků a došlo ke škrtům v kapitole rozpočtu určené na soudce a státní zástupce (v rámci nezbytné konsolidace veřejných financí). Dosud nebylo ukončeno projednávání návrhů na převedení některých administrativních úkolů ze soudců na pomocný personál a na zavedení funkce předsedů soudů.

Na základě doporučení Komise začalo Rumunsko rovněž zvažovat provedení *revize fungování soudního systému*. Tato revize však zatím nebyla zahájena. Nezávislé posouzení fungování soudního systému by napomohlo nalézt opatření, která mají být přijata za účelem zvýšení účinnosti systému. Nedávná zpráva o slabých místech rumunského soudního systému, kterou připravila skupina soudců a státních zástupců, právníků, vysokoškolských pedagogů a zástupců občanské společnosti přispívá významným způsobem k tomuto úsilí.

Od poslední zprávy Komise Rumunsko přijalo opatření, aby reagovalo na její doporučení týkající se *disciplinárního systému* soudců a státních zástupců. Vrchní rada soudců a státních zástupců připravila návrhy na klasifikaci závažnosti disciplinárních přestupků, rozšíření okruhu možných sankcí a zavedení vhodných trestů. Tyto návrhy musí být přijaty ve formě právního předpisu. Soudní inspekce a její inspektoři vypracovali řadu hodnocení. U některých z nich se navíc předpokládá, že budou v budoucnu vypracovávány pravidelně.³

Pokud jde o *volby do Vrchní rady soudců a státních zástupců*, byla napadena právní stránka mandátů několika jejích členů a celá věc byla předložena soudu, jenž zatím nepřijal pravomocné rozhodnutí. Lednové rozhodnutí ústavního soudu zrušit volbu některých členů představuje možnost, jak zajistit důvěryhodnost nově zvolené rady. Bude zapotřebí zajistit fungování rady do doby, než proběhnou nové volby na zrušená místa.

Je zapotřebí i nadále usilovat o to, aby byla podle doporučení Komise *veškerá judikatura soudů zveřejněna v databázi, která je orientovaná na uživatele a nabízí snadné vyhledávání*. Na portálu judikatury Jurindex byly zveřejněny další rozsudky, ale soubor těchto rozhodnutí je v současné době omezen na rozsudky odvolacího soudu (a rozsudky jednoho obecného soudu) přijaté v roce 2008 a 2009 a v prvních dvou měsících roku 2010.

² Počet soudů, jejichž činnost má být podle návrhu ukončena, představuje oproti počtu soudů označených v letní zprávě nárůst o devět, což je však podstatně méně, než původně navrhli externí odborníci v roce 2005. Podle návrhů bude k přerozdělení vyhrazeno 50 míst soudců (z nichž 38 je v současné době obsazeno) a 47 míst státních zástupců (z nichž 38 je v současné době obsazeno).

³ Revize obsahuje: zprávu o činnosti, kterou vypracovali vedoucí pracovníci Soudní inspekce a která zahrnuje prvních šest měsíců roku 2010, hodnotící zprávy vypracované jednotlivými inspektory a kontrolní zprávu týkající se vedení Soudní inspekce, kterou připravilo kontrolní oddělení Vrchní rady soudců a státních zástupců.

Rumunsko se v nadcházejících měsících musí vypořádat s hlavní výzvou soudní reformy, a to úspěšnou přípravou na *vstup čtyř nových kodexů v platnost*. Nové kodexy zavádějí zcela nový legislativní rámec a nová řízení v civilních a trestních věcech, které s ohledem na stávající nedostatky v kapacitě a jednotnosti soudního řízení představují skutečnou výzvu. Rumunsko podniklo zásadní krok, když zahájilo posouzení dopadů⁴ těchto nových kodexů, aby zhodnotilo dopady na personální požadavky a nezbytné legislativní a strukturální změny. Pokud jde o práci na prováděcích předpisech, bylo dosaženo pokroku. Návrhy prováděcích předpisů k občanskému a trestnímu zákoníku byly předloženy parlamentu⁵. Na návrzích prováděcích předpisů k soudním řádům se pracuje. Jakmile rumunské úřady obdrží konečné posouzení dopadů, bude zapotřebí připravit komplexní plán provádění a poskytnout příslušná školení, aby se zajistilo bezproblémové a účinné provádění nových kodexů.

Boj proti korupci

Od poslední zprávy Komise Národní antikorupční ředitelství (DNA) nadále vykazuje dobré výsledky ve vyšetřování případů korupce na vysokých místech, což se odrazilo na značném počtu podaných žalob, včetně žaloby na jednoho poslance Evropského parlamentu, tři bývalé ministry, dva bývalé státní tajemníky a řadu soudců a státních zástupců.⁶ Ve stejném období parlament zamítl, aby se v rámci probíhajícího vyšetřování údajné korupce bývalého ministra prohledal jeho osobní počítač. Státní zastupitelství proto bude muset využít všechny ostatní důkazy, které jsou v tomto případě k dispozici. V jiném případě údajné korupce téže osoby parlament svým rozhodnutím nedovolil zahájit vyšetřování. V rámci jiného probíhajícího vyšetřování údajné korupce jednoho z poslanců parlament neposkytl státnímu zastupitelství souhlas vzít tuto osobu do vazby.

Údaje týkající se *soudních rozhodnutí v případech korupce na vysokých místech* za první tři čtvrtletí roku 2010 dokládají, že došlo k nárůstu počtu odsuzujících rozsudků i v počtu případů, kdy byl uložen trest odnětí svobody. Může se jednat o tendenci ukládat tresty, které jsou více odrazující. Tento trend se však musí potvrdit během delšího časového období. Návrh Nejvyššího kasačního a trestního soudu, že bude sledovat judikaturu v případech korupce na vysokých místech, dokládá aktivnější přístup tohoto soudu v rámci podpory sjednocování judikatury v této oblasti. Iniciativa řady soudců z odvolacího soudu v Bukurešti, kteří zveřejnili podrobné pokyny postihování trestných činů, včetně případů korupce, však zatím na Nejvyšším kasačním a trestním soudu nevyvolala zpětnou vazbu.

⁴ Externí konzultanti zahájili tuto činnost počáteční zprávou, která byla schválena v prosinci 2010. Závěrečná zpráva obsahující posouzení dopadů má být dokončena v dubnu 2011.

⁵ Prováděcí předpis k občanskému zákoníku byl schválen senátem dne 8. prosince a v současné době jej projednává poslanecká sněmovna. Prováděcí předpis k trestnímu zákoníku je projednáván v senátu.

⁶ Ředitelství DNA dne 2. listopadu obžalovalo bývalého ministra obrany, bývalého státního tajemníka ministerstva obrany a stávajícího poslance Evropského parlamentu. Dne 15. prosince ředitelství DNA obžalovalo bývalého ministra spravedlnosti (který je v současnosti poslancem parlamentu), bývalého ministra komunikací a čtyři další žalované. V prvních třech čtvrtletích roku 2010 byly podány žaloby na třináct soudců a státních zástupců, přičemž za rok 2009 se jednalo jen o tři osoby. Od května 2010 bylo postaveno před soud jedenáct z těchto třinácti soudců a státních zástupců, a to včetně soudce nejvyššího soudu a hlavního státního zástupce ze státního zastupitelství připojeného k odvolacímu soudu.

Rumunsko schválilo *změny zákona o ústavním soudu*, čímž odstranilo významné příčiny zpoždění v projednávání případů korupce na vysokých místech. Tato novela, která vyplývá z doporučení Komise, znemožňuje pozastavení soudního řízení, je-li vznesena námitka neústavnosti. Tato novela již měla první pozitivní účinky na konkrétní případy. Ustanovení zákona o malé reformě mají také napomáhat (tím, že především zjednoduší soudní řízení), aby bylo znemožněno pozastavit trestní řízení, je-li vznesena námitka nezákonnosti, a snížit tak pracovní zatížení nejvyššího soudu.

Zbývá ještě realizovat komplexní analýzu specifických lhůt v případech korupce na vysokých místech, kterou doporučila Komise. Řada institucí, včetně nejvyššího soudu, soudní inspekce, ředitelství DNA a ministerstva spravedlnosti na tuto problematiku různými způsoby reagovala. Tyto iniciativy představují užitečný základ pro úvahy o budoucím řešení.

Rumunsko pružně reagovalo na doporučení Komise, protože schválilo přepracovaný zákon o *Národním úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI)*.⁷ Nový zákon byl schválen na zvláštním zasedání rumunského parlamentu, jež bylo svoláno na žádost prezidenta. Tento nový zákon upravuje základní otázky, jež byly předmětem obav Komise, zejména znovu zavádí možnost konfiskace nezákonně získaného majetku. Přepracovaný zákon rovněž zavádí některá nová ustanovení, jejichž cílem je posílit účinnost právního rámce.⁸ Účinnost nového právního rámce bude muset být doložena novými výsledky.

Parlament v prosinci v rámci obecných rozpočtových omezení značně snížil rozpočet úřadu ANI na rok 2011. Toto snížení rozpočtových prostředků může narušit zveřejňování prohlášení o majetku a zájmech. Znamenalo by to krok zpět, pokud jde o transparentnost majetku a účinnost kontrol prováděných úřadem ANI, které částečně vycházejí z oznámení veřejnosti.

Vyšetřovatelé z ředitelství DNA vyšetřovali trestné činy páchané v rámci hraniční policie a celní správy. Na základě tohoto vyšetřování došlo v únoru k rozsáhlé antikorupční operaci na hranicích, která vedla k řadě zatčení. Je velmi důležité, že se na uvolněná místa hledají lidské zdroje a případy zároveň projednávají příslušné soudy.

Od poslední zprávy Komise dále rostl počet *vyšetřování a obvinění v případech drobné korupce a korupce na středních pozicích na místní úrovni*.⁹ Většina případů je i nadále výsledkem spolupráce s generálním ředitelstvím pro boj proti korupci ministerstva vnitra (DGA). Mají být také přijata opatření, která posílí spolupráci mezi státními zastupitelstvími a službou rumunské policie pověřenou vyšetřováním podvodů (FIS).

⁷ Nový zákon, který byl schválen parlamentem dne 24. srpna a vyhlášen prezidentem dne 31. srpna, vstoupil v platnost dne 6. září.

⁸ Osoby zastávající veřejný úřad mají například povinnost oznamovat smlouvy financované ze státních, místních nebo vnějších zdrojů, které jim přímo nebo nepřímo přinášejí určité výhody. Úřad ANI se domnívá, že tato úprava napomůže při odhalování případů střetu zájmů.

⁹ Během prvních devíti měsíců roku 2010 podala místní státní zastupitelství 406 obvinění za trestné činy korupce, oproti 193 obviněním ve stejném období roku 2009 a 115 v témže období roku 2008.

V reakci na doporučení Komise Rumunsko v uplynulých šesti měsících zahájilo nezávislé *hodnocení rumunské národní protikorupční strategie*. Interní hodnocení průběžných výsledků strategie, které bylo vypracováno již dříve, potvrdilo doporučení Komise týkající se potřeby posílit obecnou politiku boje proti korupci koordinací na vysoké úrovni.¹⁰ Zatím nebyla v tomto směru přijata žádná konkrétní opatření. Realizace řady protikorupčních opatření v uplynulých šesti měsících pokračovala.¹¹

Rumunsko připravilo v reakci na doporučení Komise řadu novel právních předpisů v oblasti *zadávání veřejných zakázek*. Jak vyplývá z poslední zprávy Komise, Rumunsko přijalo nový zákon o veřejných zakázkách obsahující širší definici střetu zájmů.¹² Tato právní úprava se vztahuje na případy osob, které jsou výkonným orgánem společnosti, jež se účastní zadávacího řízení, a mají příbuzenské nebo obchodní vztahy s osobami, které mohou za zadavatele přijímat rozhodnutí. Jsou navrženy i další změny, například úprava správních i soudních opravných prostředků, aby se zrychlilo zadávání veřejných zakázek.¹³ Smlouvy o veřejných zakázkách mohou být nyní podepsány poté, co příslušný správní orgán zamítne uplatněné námitky, i když je zahájeno soudní řízení o odvolání. Národní úřad pro regulaci a sledování veřejných zakázek (ANRMAP) předpokládá, že dojde k sjednání protokolů o administrativní spolupráci, aby se zajistil přístup do databází, které umožní identifikovat možné případy střetu zájmů. Konkrétní dopad této právní úpravy musí ukázat až praxe.

¹⁰ Z tohoto hodnocení navíc vyplynulo, že neexistuje vnitrostátní a jednotný přístup k boji proti korupci, dostatečné sledování jednotlivých případů a mechanismy pro podávání zpráv. Zároveň neexistují ukazatele dopadu, což znemožňuje hodnocení celé strategie.

¹¹ Mezi tato opatření lze zařadit: další úsilí při provádění nové metodiky, jak v rámci ministerstva vnitra a státní správy odhalovat slabiny a rizika vzniku korupce, další návrhy vyplývající z diskusí organizovaných Národním střediskem bezúhonnosti, konference na podporu osvědčených postupů ve veřejné správě, které organizuje Státní úřednická agentura a návrhy, jež mají posílit mechanismy prevence a odhalování korupce při veřejných zakázkách ve zdravotnictví.

¹² Tato právní úprava byla přijata v rámci mimořádného nařízení vlády 76/2010, které bylo následně schváleno zákonem 278/2010.

¹³ Tato ustanovení jsou také zapracována v zákoně 278/2010.