



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 18.7.2012
COM(2012) 410 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

{SWD(2012) 231 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

I. Mechanismus spolupráce a ověřování: Podpora Rumunska při reformě soudnictví a boji proti korupci

V období před přistoupením Rumunska k EU v roce 2007 bylo dohodnuto, že je třeba vyvinout další úsilí v klíčových oblastech s cílem řešit nedostatky v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci. To vedlo ke zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování (MSO)¹ – rámce na podporu Rumunska a sledování pokroku v těchto oblastech. Referenční cíle byly stanoveny ve čtyřech oblastech: reforma soudnictví, bezúhonnost, boj proti korupci na vysoké úrovni a prevence korupce a boj proti ní ve veřejném sektoru. Rozhodnutí zahrnovalo pravidelná hlášení ze strany Komise a podmínku, že mechanismus bude fungovat tak dlouho, dokud nebudou splněny cíle MSO a nebudou uspokojivě splněny všechny čtyři referenční cíle².

Pět let po přistoupení je vhodný okamžik pro posouzení, zda byly cíle mechanismu spolupráce a ověřování splněny. Technická zpráva doprovázející toto posouzení shrnuje nejdůležitější vývoj posledních pěti let. Tato zpráva hodnotí, čeho bylo dosaženo a co je ještě třeba uskutečnit. Zahrnuje jak právní předpisy a nástroje, které byly zavedeny, prvky právního rámce, které ještě musí být dokončeny, provádění a také otázku, zda je ztotožnění se s reformami dostatečným způsobem využíváno k zachování směru reformy. Komise tak zohlední udržitelnost a nezvratnost reformního procesu jakožto rozhodující prvky svého posouzení.

Během těchto pěti let docházelo k pokroku i nezdarům, k obdobím, kdy spolupráce fungovala dobře, i časům, kdy mechanismus vyvolával nevělu a odpor. Tato zpráva tedy uznává celkový pokrok dosažený od přistoupení Rumunska k EU.

Je však schvalována v období, kdy jsou pokládány důležité otázky, pokud jde o respektování právního státu a nezávislost soudnictví v Rumunsku. Celkový pokrok musí být posouzen v kontextu širšího společenského uznávání základních principů, jako je právní stát a nezávislost soudních řízení jako součást kontrolního systému a dělby moci řádně fungující demokracie. Řádně fungující a nezávislý soudní systém a respektování demokratických institucí jsou nezbytné prvky vedoucí ke vzájemné důvěře v rámci EU i získání důvěry občanů a investorů.

Komise má za to, že pokud jde o tyto základní principy, jsou současné kroky rumunské vlády důvodem k vážným obavám. K těmto krokům došlo v rámci přílišně polarizovaného politického systému, kde je nedůvěra mezi politickými subjekty a obviňování běžnou praxí;

¹ Závěry Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (13339/06); rozhodnutí Komise 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, 13.12.2006, (K(2006) 6569 v konečném znění).

² Stanoví se v něm také možnost bezpečnostního mechanismu, který zatím nemusel být zaveden.

Tento politický kontext nicméně nemůže vysvětlit systematickou povahu některých postupů. I když některé postupy mohou být touto politickou polarizací částečně vysvětleny, vznikají díky nim vážné pochyby o závazku respektovat právní stát nebo o chápání role zákona v pluralitním demokratickém systému. Politický tlak na soudní rozsudky, podryvání role Ústavního soudu, rušení zavedených postupů a odstraňování systému demokratické kontroly a dělby moci zpochybnilo vládní závazek respektovat právní stát a nezávislou soudní kontrolu. Komise má obzvláště velké obavy kvůli náznakům manipulací a tlaků, které ovlivňují orgány a soudce a následně mají vážný negativní dopad na společnost jako celek. I když se tato zpráva zabývá posledními pěti lety jako celkem, současná kontroverzní situace je významnou hrozbou pro dosažený pokrok a vznikají vážné pochyby o budoucnosti již započatých reforem. Tato zpráva proto zahrnuje zvláštní doporučení k řešení současné situace a napomáhá obnovit dodržování principů, které jsou základními kameny evropské demokracie.

Dnešní Evropská unie je velmi vzájemně závislá. Právní stát je jednou ze základních hodnot EU a jako takový vzbuzuje silný obecný zájem, který odráží zájem rumunské veřejnosti o tyto otázky³. Z průzkumu Eurobarometru vyplynulo, že 93 % Rumunů považuje korupci za významný problém pro jejich zemi a 91 % Rumunů považuje za takový problém nedostatky v soudním systému. Z téhož výzkumu veřejného mínění vyplynulo, že 76 % Rumunů je pro to, aby EU s řešením těchto problémů pomohla⁴.

MSO po Rumunsku nevyžaduje dosažení vyšších standardů, než jaké existují v ostatních členských státech. Cílem mechanismu je pomoci Rumunsku dosáhnout standardů srovnatelných s ostatními členskými státy, což je cíl, který podporuje 72 % Rumunů⁵. Důležitým faktorem pro účely posouzení, čeho bylo v Rumunsku od přistoupení dosaženo, je situace v ostatních členských státech. Komise v této zprávě používá referenční údaje a srovnávací indikátory, pokud jsou k dispozici⁶. K porovnání pokroku v Rumunsku a situace v jiných členských státech Komise vycházela rovněž z posudků předních odborníků z klíčových profesí, kteří se těmito otázkami zabývají⁷.

Od roku 2007 rozpočet EU podpořil boj proti korupci a reformu soudnictví v Rumunsku prostřednictvím strukturálních fondů více než 12 milionů EUR. Jsou zde zahrnuty projekty v oblasti vzdělávání, zdraví, regionálních záležitostí, soudnictví a projekty prováděné společně s Národním úřadem pro otázky prověřování bezúhonnosti (National Integrity Agency). Dodatečnou podporu poskytly předvstupní fondy. Členské státy zároveň podporovaly Rumunsko prostřednictvím bilaterálních projektů ve všech oblastech reformy soudnictví a boje proti korupci⁸.

II. Analýza pokroku dosaženého v rámci MSO za období 2007–2012

³ Závěry Evropské rady konané ve dnech 28. a 29. června zahrnují závazek EU v rámci „Paktu pro růst a zaměstnanost“ vyřešit zpoždění, ke kterým dochází v soudnictví, jakožto součást modernizace veřejné správy (Závěry Evropské rady ze dne 29. června 2012, s. 8).

⁴ Bleskový průzkum Eurobarometru provedený Komisí v Rumunsku v květnu 2012 – Flash Eurobarometer 351 „The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania“ („Mechanismus pro spolupráci a ověřování pro Rumunsko a Bulharsko“) na stránkách: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Bleskový průzkum Eurobarometru č. 351.

⁶ Referenční údaje zahrnují činnost Rady Evropy, OECD a agentur OSN.

⁷ Mezi odborníky, jejichž služeb bylo využito v roce 2012, jsou přední odborníci z Francie, Německa, Spojeného království, Irska, Španělska, Polska a Slovinska.

⁸ Technická zpráva, s. 48.

Celkové hodnocení Komise, pokud jde o pokrok, který Rumunsko učinilo od svého přistoupení, ukazuje, že řada požadovaných zásadních prvků reformy již existuje, ačkoli současné události zpochybnilly nezvratnost reformního procesu. Mechanismus pro spolupráci a ověřování přispěl k transformačnímu procesu v Rumunsku rozhodující mírou. Důraz se proto přesunul na to, aby provádění těchto zásadních prvků přineslo požadované výsledky a aby došlo ke ztotožnění se s reformami, což bude nadále jejich hybnou silou, a to i za složité politické situace.

Od roku 2007 Rumunsko vytvořilo nebo vytváří základní právní rámec ve všech oblastech zahrnutých v mechanismu pro spolupráci a ověřování. Zavedení nových zákonů by mělo po úplném dokončení představovat zásadní modernizaci právního systému. I další politická rozhodnutí rovněž poskytla spolehlivý právní rámec, jako je tomu např. u národní protikorupční strategie. K tomuto solidnímu základu přispěla rovněž řada důležitých institucí, včetně Národního protikorupčního ředitelství (dále „ředitelství DNA“) a Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (dále „úřad ANI“).

Právní rámec byl základnou pro pokrok v několika směrech. Například záznamy z ředitelství DNA a úřadu ANI, opatření přijatá Nejvyšším soudem k řešení klíčových případů korupce na vysoké úrovni, a některé příklady vládních orgánů řešících korupci ve vlastních řadách jsou kroky správným směrem. Komise vítá, že vedení soudů prokázalo svoje odhodlání zůstat za současných událostí nezávislé. Avšak provedení tohoto rámce pravidel systémem soudnictví a veřejné správy obecně ještě nenaplnilo cíle mechanismu pro spolupráci a ověřování. Provádění v některých případech teprve začalo, neboť reformy byly zavedeny před nedávnem. V jiných případech se provádění setkal s obtížemi, často spojenými s mírou ztotožnění se orgánů s reformami. Nedá se říci, že by všechny vládní agentury pracovaly společně a se stejným cílem⁹. Stále existují překážky dosažení pokroku v oblasti boje proti korupci, střetu zájmů a zadávání veřejných zakázek. Příklady, které dala v oblasti řešení korupce na vysoké úrovni soudní řízení u Nejvyššího soudu, nebyly ještě na jiných úrovních následovány.

Je tomu tak i proto, že v některých důležitých oblastech přicházejí změny především jako důsledek vnějšího tlaku. MSO sám o sobě sehrál v tomto procesu důležitou úlohu – a jako takový je rumunským veřejným míněním uznáván¹⁰. Pomohl zachovat směr reformy nehlédě na různé tlaky a pomohl podpořit změny, které vyžadují odvahu řešit právně zaručené zájmy. Potřeba vnějšího tlaku vyvolává otázky ohledně udržitelnosti a nezvratnosti změny, přičemž význam těchto otázek roste ve světle současných událostí.

Proces změn popsáný ve zprávách MSO není jednoznačným trendem. Tak, jak se měnilo složení rumunské vlády a parlamentu, tak se měnil i důraz kladený na tyto otázky. Problematika má značný politický význam a určitý stupeň diskuse a rozdíly v názorech jsou běžnou součástí politického procesu. Některé orgány se staly funkčními rychle, jiné potřebovaly více času. Postoje se jak v oblasti státní správy, tak i soudnictví vyvíjejí nepravidelně, jakož i postupně.

⁹ Například činnost úřadu ANI by mohla být daleko účinnější, pokud by se mohla opřít o úplnou spolupráci s ostatními vládními agenturami a energický postup ze strany soudů.

¹⁰ Tyto závěry jsou doloženy názorem veřejnosti. 65% respondentů bleskového průzkumu Eurobarometru v Rumunsku se domnívá, že opatření na úrovni EU prostřednictvím mechanismu pro spolupráci a ověřování mělo kladný dopad při řešení nedostatků v systému soudnictví, 59 % sdílí tento názor, i pokud jde o korupci. Zároveň se velká většina domnívá, že situace v těchto dvou oblastech zůstala stejná nebo se v posledních pěti letech zhoršila. (Bleskový průzkum Eurobarometru č. 351).

Ztotožnění se s reformami a jejich provádění jsou tedy klíčovými prvky při plnění referenčních cílů MSO. Určují udržitelnost a nezvratnost reformy. Projevují se činnostmi, výsledky a rozhodnutími přijatými subjekty, které mají schopnost ovlivňovat směr a rychlost změn. Nadcházející jmenování nového nejvyššího státního zástupce a hlavního žalobce ředitelství DNA tak bude klíčovým ukazatelem udržitelnosti reformy. Komise rovněž vybízí vládu, aby přijala nezbytné kroky k odstranění škod, které byly v oblasti reformy napáchány v uplynulých týdnech.

II.1 Reforma soudnictví 2007–2012

Referenční cíl 1: Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti Vrchní rady soudců a státních zástupců. Podávat zprávy a sledovat dopad nového občanského a trestního zákoníku.

Současné události týkající se soudnictví a právního státu

Nezávislost soudnictví je v Rumunsku stále významným problémem. Od přistoupení Rumunska k EU bylo soudnictví schopné postupně budovat svou nezávislost, zejména díky úspěšným vyšetřováním, stíháním a soudním řízením týkajícím se rostoucího počtu případů korupce na vysoké úrovni. To vedlo k významným úspěchům na úrovni státních zastupitelství a od roku 2010 i na úrovni soudů, jak je popsáno v kapitole II.2 této zprávy. Pravomocný rozsudek ve velmi symbolických případech korupce na vysoké úrovni v červnu a skutečnost, že Nejvyšší kasační a trestní soud, Vrchní rada soudců a státních zástupců¹¹ a Ústavní soud odolával politickým tlakům na nezávislost soudnictví a posílil profesionální bezúhonnost jako důsledek tohoto rozsudku, jsou symboly změn v tomto směru.

Komise je nicméně znepokojena současným tlakem vyvíjeným členy rumunské vlády a předními politiky na Ústavní soud; jedná se o nepřijatelné útoky na nezávislé soudnictví. Vláda a politici na všech úrovních musí ctít dělbu moci. Musí také přísně ctít nezávislost soudnictví.

Komise je zejména znepokojena nedávným omezením pravomocí Ústavního soudu ve světle rozhodnutí parlamentu. Rumunské orgány musí tyto pravomoci urychleně obnovit ve shodě s rumunskou ústavou. Předseda vlády Rumunska svým dopisem ze dne 16. července informoval Komisi, že tento požadavek byl splněn.

Nezávislost soudnictví a dělba moci jsou základními stavebními kameny demokratické společnosti. V nadcházejících měsících by rumunští politici na všech úrovních měli svou činností prokázat svůj závazek dodržovat tyto zásady, aby došlo k obnovení důvěry. Komise bude vývoj v této oblasti podrobně sledovat.

Hlavní prvky vývoje v období 2007–2012

Právní rámec soudního systému byl reformován s cílem soudní systém aktualizovat a zaměřit jej na dnešní priority. Jakmile všechny nové zákony vstoupí v platnost, bude mít Rumunsko provedenu všeobecnou reformu svých trestněprávních a občanskoprávních zákonů. V mezidobí byl malý reformní zákon příkladem praktického, pragmatického řešení

¹¹ V červnu se významným poselstvím stal veřejný postoj Vrchní rady soudců a státních zástupců k obraně nezávislosti soudnictví týkající se veřejné intervence ohledně jednoho důležitého příkladu korupce na vysoké úrovni.

skutečných nedostatků. Jiné právní předpisy se staly důležitými kroky k zajištění větší zodpovědnosti a bezúhonnosti v soudnictví.

Soudnictví prošlo od roku 2007 vývojem. Existují mnohé náznaky, že soudci a státní zástupci získali více profesní důvěryhodnosti. Odborníci většinou koncepci reformy soudnictví podporují a uznávají její výhody. Zapojení jednotlivých soudců, profesních sdružení a občanské společnosti do reformy během posledních let značně vzrostlo. Existují konkrétní příklady dobré profesionální praxe, které si zaslouhují být přijaty jako osvědčené metody i jinde.

Propojit tyto jednotlivé kroky tak, aby bylo plně využito přínosů, bude vyžadovat silnější úsilí ze strany soudnictví, výkonné moci i politiků. Protože hlavní pokrok byl doposud legislativní, významné právní předpisy byly přijaty teprve nedávno nebo dosud nevstoupily v platnost a další stále projednává parlament, bude potřebná jasně určená strategie pro to, aby reformy mohly dosáhnout svého potenciálu k provedení zásadních změn. Nekonzistentní judikatura, obtíže s prosazováním práva a neúčinná soudní řízení jsou stále rozšířeným problémem¹². Reakce soudnictví na otázky bezúhonnosti a odpovědnosti nebyla pro obnovu důvěry veřejnosti dostatečná.

Nástroje, které vedení soudnictví a výkonná moc potřebuje ke konsolidaci reformy, již existují. Ke konsolidaci reformy bude potřebné soudržnější úsilí a lepší manažerské vedení ve Vrchní radě soudců a státních zástupců, jakož i nová úroveň spolupráce mezi výkonnou mocí a soudnictvím, s podporou parlamentu a občanské společnosti. Vláda a politici musí dát jasný příklad: každý tlak na soudy je zdrojem nedůvěry mezi jednotlivými složkami vlády. Pokud Vrchní rada soudců a státních zástupců nabídne v zájmu reformy vedoucí roli a přijme podporu výkonné moci k provádění změn, přímý užitek v takových oblastech, jako je organizace soudů a rozdělení práce, by se mohl konkretizovat relativně rychle. Výsledky dvou probíhajících projektů Světové banky poskytnou významné nástroje a politická doporučení pro další kroky¹³.

Právní rámec

Od přistoupení provádělo Rumunsko ambiciózní legislativní program. Zahrnoval nový občanský a trestní zákoník a doprovodné procesní zákony, přičemž explicitním cílem byla modernizace soudního procesu. Na podporu tohoto úsilí byly využity mezinárodní zkušenosti. Přijetí zákonů v letech 2009 a 2010 představuje hlavní výsledek dosažený vládou, parlamentem a soudnictvím, a to i přesto, že proces provádění byl zdoluhavý. V platnost vstoupil zatím pouze nový občanský zákoník. Nový občanský řád vstoupí v platnost na podzim tohoto roku a nový trestní zákoník a trestní řád dle současných předpokladů vstoupí v platnost příští rok. I když se objevují obavy, zda jsou systémy s to účinně provádět změny, a

¹² Ze statistik Evropského soudu pro lidská práva (ECHR) vyplývá, že Rumunsko má druhý nejvyšší počet nevykonaných rozsudků ECHR ze všech států EU. Vysoký počet těchto rozsudků se potýká s obtížemi, pokud jde o občanskoprávní vymáhání, přílišnou délkou občanskoprávních řízení a neexistenci účinných opravných prostředků a neúčinná kriminální vyšetřování. Rada Evropy: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011 (Dohled nad výkonem rozsudků a rozhodnutí ECHR, Výroční zpráva 2011), na stránkách: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

¹³ Světová banka v současnosti provádí přezkum fungování rumunského soudního systému, který je financován z fondů EU. Druhý projekt s cílem zvýšit kapacity pro sběr a zpracování údajů ze soudnictví a vytvořit optimální ukazatele pracovní zátěže v rámci soudního systému je v současnosti prováděn poradci, kteří jsou financováni z úvěru Světové banky.

opatření k přípravě zavádění budou muset být posílena, tyto zákony představují zásadní snahu o modernizaci a budou-li řádně zavedeny, mohou být velkým přínosem pro účinnost, průhlednost a soudržnost soudního procesu.

Souběžně parlament přijal také řadu jiných důležitých legislativních opatření. „Malý reformní zákon“, který vstoupil v platnost v roce 2010, přinesl konkrétní zlepšení u provázanosti a účinnosti soudních řízení. Byly také změněny právní předpisy s cílem posílit odpovědnost soudů a reformovat jmenování do Nejvyššího kasačního a trestního soudu. Taková opatření jsou příležitostí k rozptýlení obav veřejnosti, pokud jde o objektivitu jmenování soudců a disciplinární postupy v soudnictví: bude potřeba řada dobrých příkladů, než dojde ke zvratu negativního dědictví z minulosti.

Soudržnost soudních řízení

Nejvyšší kasační a trestní soud má hlavní odpovědnost za sjednocení judikatury. Od roku 2007 byla učiněna řada důležitých kroků. Malý reformní zákon změnil proces odvolání v zájmu práva, s cílem posílit jeho účinnost. Nové procesní zákony zavádějí mechanismus předběžné otázky jakožto nový nástroj pro právní sjednocení, jakož i reformní úpravy jurisdikcí, které by měly napomoci unifikaci¹⁴. Nejvyšší soud také přišel s iniciativou pořádat s odvolacími soudy strukturované diskuze o problémech judikatury a vytvořil pokyny pro vynášení rozsudků u některých trestných činů v oblasti korupce. Nerespektování rozhodnutí Nejvyššího soudu při odvolání v zájmu zákona nebo rozhodnutí Ústavního soudu může být nyní předmětem disciplinárních opatření¹⁵.

Tyto mechanismy však ještě nebyly schopny překonat nesoudržnost, která je hlavní slabinou rumunského soudního systému¹⁶. Část problému je zřejmě způsobena nedostatečným povědomím o významu právní unifikace mezi jednotlivými státními zastoupeními, pravděpodobně spojená s extrémním výkladem jejich nezávislosti. Zásada „stejná sankce za stejný čin“ a její role při předcházení případům trestné činnosti se nezdá být plně doceněna. To platí i pro její význam, pokud jde o odpovědnost a bezúhonnost soudních úředníků. To může napomoci vysvětlit, proč analýza ukazuje, že soudci řádně nevyužívají opatření pro právní unifikaci.¹⁷ Současné konzistence judikatury dosud nebyla prohlášena předsedou Vrchní rady soudců a státních zástupců a předsedy soudů za prioritní. I v případě, že soudci chtějí soulad zlepšit, nemají nástroje nutné k přístupu k judikatuře jiných soudů. Plně elektronické zveřejňování soudních rozhodnutí, včetně rozhodnutí Nejvyššího kasačního a trestního soudu, dosud neexistuje. Předsedové soudů některá rozhodnutí zveřejňují, ale jednotná kritéria pro tento účel neexistují. Přístup do hlavní databáze soudních orgánů (ECRIS) je omezen na přístup k rozhodnutím soudu téhož odvolacího soudního obvodu;

¹⁴ Cílem mechanismu předběžné otázky bylo zavést proaktivnější postup, než je současné odvolání v zájmu zákona (viz technická zpráva str. 6–7).

¹⁵ Nesoulad s rozhodnutími Ústavního soudu nebo odvoláními v zájmu zákona Nejvyššího kasačního a trestního soudu může být předmětem disciplinárního vyšetřování a sankcí na základě změn ustanovení soudních zákonů o disciplinární odpovědnosti soudců a státních zástupců schválených koncem roku 2011 a vyhlášených na začátku roku 2012.

¹⁶ Nekonzistentní judikatura je v případě Rumunska často uváděna a potvrzována zainteresovanými stranami, jako jsou zahraniční investoři, právnícké firmy a profesní sdružení soudců. Nekonzistentní rozhodnutí byla odborníky zjištěna zejména u citlivých případů zahrnujících vysoce postavené obžalované osoby nebo u případů veřejných zakázek.

¹⁷ Sem patří nepřihlížení k judikatuře vyšších soudů a omezené používání postupu odvolání v zájmu práva. Počet odvolání v zájmu práva se v roce 2011 ve srovnání s roky 2007–2009 snížil.

soudci nemohou porovnávat rozhodnutí soudu v celostátním měřítku¹⁸. Alternativní systém, Jurindex, není v současné době aktualizován.

Odborníci doporučují silnější důraz na podávání odvolání v zájmu zákona a na podporu důsledně prováděné praxe, kdy soudci zveřejňují plně odůvodněná rozhodnutí soudu, probíhají pravidelné diskuse o případech na všech soudech a předsedy soudů a Vrchní radou soudců a státních zástupců je účinně prosazován právní soulad. Vedení soudů by rovněž mohlo klást vyšší důraz na právní jednotnost při povyšování a jmenování soudců, zadat soudní inspekci úkoly při analýze nekonzistentní judikatury, rozšířit pokyny pro vynášení rozsudků a využít Státní ústav soudců a státních zástupců k tomu, aby se právní jednotnost stala hlavním tématem počátečního i dalšího vzdělávání.

Právní jednotnosti by rovněž mohla pomoci další reforma Nejvyššího kasačního a trestního soudu. V tomto ohledu byl učiněn významný pokrok prostřednictvím malého reformního zákona a prostřednictvím nových procesních zákonů. Reformy, které přinesly nové procesní zákony, musí být zavedeny způsobem zajišťujícím, že Nejvyšší soud nebude zaplaven neodůvodněnými žádostmi a že budou přijaty pouze ty případy, které přinášejí důležité právní otázky. To vyžaduje vhodný filtr dovolání a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Další úkoly mohou být také převedeny z Nejvyššího soudu na další soudy, jako například pravomoc projednávat věci v první instanci a rozhodovat o řadě vnitrosoudních problematik¹⁹. To umožní Nejvyššímu soudu soustředit se na svou zásadní úlohu týkající se právního sjednocování, jak je tomu u většiny členských států EU. Nejvyšší soud pro své úkoly rovněž potřebuje budovy a personál²⁰.

Organizace a účinnost soudního systému

Rumunská státní správa byla Světovou bankou zhodnocena jako nejméně účinná v EU²¹. Soudní systém trpí obdobnými slabinami. Navzdory určitým zlepšením se systém jako celek vyznačuje nedostatkem dynamiky při řešení problémů, které mají reálný dopad na schopnost soudního systému vykonávat spravedlnost rychle a důsledně. Tyto problémy zahrnují kapacitní omezení a tlak vyplývající z pracovního vytížení soudců a státních zástupců, které jsou z velké míry důsledkem nerovnováhy ve financování a důsledkem výrazných rozdílů v pracovním vytížení mezi jednotlivými zeměpisnými oblastmi a úrovněmi jurisdikce. Mezi další problémy patřily vysoký počet volných míst, poskytování odborné přípravy na vstup do povolání a nedostatky ve struktuře a vnitřní organizaci soudů a státních zastupitelství.

Byly učiněny snahy o řešení těchto otázek. Tyto snahy zahrnovaly pravidelně se opakující náborová řízení, zjednodušení některých postupů²² a rozhodnutí rozšířit kapacity pro

¹⁸ S výjimkou soudců Nejvyššího kasačního a trestního soudu, kteří mají přístup ke všem rozhodnutím v databázi.

¹⁹ Nejvyšší soud projednává řadu porušení zákona jakožto soud prvního stupně, když je porušení zákona spácháno vysoce postavenou osobou. Řeší také vnitrosoudní záležitosti, jako jsou žádosti stran převést případ k jinému soudu nebo spory o soudní příslušnost mezi soudy.

²⁰ Logistickými problémy byla zdůvodněna skutečnost, že ustanovení o předběžné otázce v občanském právu v občanském zákoníku vstoupila v platnost čtyři měsíce poté, co vstoupil v platnost vlastní zákoník.

²¹ World Bank Governance Indicators (Ukazatelé o státní správě, Světová banka), 2011.

²² Malý reformní zákon zejména umožnil státnímu zastupitelství převzít zdůvodnění policie při rozhodnutí neotevřít vyšetřování v některých jednoduchých případech, zaručil státnímu zastupitelství větší možnost neprojednávat případy, kdy existující důkazy nevyžadují další šetření, a omezil opravné prostředky pro méně závažné případy.

počáteční vzdělávání na Národního ústavu pro soudce. V roce 2011 byl učiněn malý krok směrem k racionalizaci uzavřením devíti nadbytečných soudů a třech soudů s minimální činností, jakož i s nimi souvisejících státních zastupitelství.

Avšak dopad těchto opatření je nadále omezený. Klíčové ukazatele účinnosti, jako jsou rozdíly v pracovní zátěži a míry neobsazenosti míst se od roku 2007 nezlepšily²³. Tlaky v oblasti zdrojů a střety mezi výkonnou a soudní složkou v roce 2009 zpomalily reformy a vedly k vysokému počtu odchodů do důchodu v době, kdy neustále rostl počet soudních sporů.

Soudní systém nemá k dispozici a nevyvinul účinné ukazatele výkonnosti, které by informovaly o celkových potřebách zdrojů a jejich rozdělení v soudnictví. Rumunsko nedávno tyto slabé stránky uznalo, přičemž uvedené problémy budou předmětem projektu financovaného Světovou bankou, která připraví a bude řídit revizi ukazatelů o počtu případů a pracovní zátěži do začátku roku 2013.

Spolupráce v oblasti politiky lidských zdrojů v soudnictví mezi Vrchní radou soudců a státních zástupců, výkonnou mocí a vedením zastupitelství byla postižena trvalými obtížemi²⁴. Právní předpisy zavádějící funkci soudních manažerů a znovu definující úlohu soudních úředníků stále nejsou dokončeny, přičemž se jedná o opatření se značným potenciálem snížit pracovní zátěž soudců. Zvýšení kapacity Národního ústavu soudců a státních zástupců a zavedení jednotných norem pro přijímání různých kategorií uchazečů proběhly teprve nedávno, příliš pozdě na to, aby bylo možno řádně připravit provádění nových zákonů. Společný prováděcí plán pro nové zákony dosud nebyl dohodnut²⁵.

Ke zlepšení účinnosti by mohl vést tlak na veřejné finance. K tomuto účinku však ještě nedošlo. Mezi důvody patří nedostatečné řízení soudnictví ve Vrchní radě soudců a státních zástupců a neshody mezi soudnictvím a vládou. Vrchní rada soudců a státních zástupců nebyla schopna stanovit strategii lidských zdrojů vedoucí ke změně struktury a systémů, a místo toho se zaměřila na požadování většího počtu zaměstnanců a větších zdrojů. K této nečinnosti přispěl i parlament, který zamítl návrhy na přestavbu soudního systému²⁶. Nové právní předpisy byly kritizovány, protože neberou v úvahu riziko vyvolání vlny nových případů předložených soudům.

Soudní praxe

Soudní praxe stále ještě vykazuje závažné nedostatky, které jsou doložené v posouzení soudní praxe v případech korupce na vysoké úrovni. Některé z těchto nedostatků jsou strukturální: rumunský právní systém má vlastnosti, které mohou být snadno zneužity, například

²³ Rumunsko je pravidelně trestáno Evropským soudem pro lidská práva za porušování procesních práv v důsledku nadměrných soudních prodlev. Zpoždění při zveřejňování soudních odůvodnění nad zákonný limit 30 dní jsou častá. Spolehlivé údaje zdržování případů zatím nejsou k dispozici a měly by být poskytnuty ve studii Světové banky počátkem roku 2013.

²⁴ Odpovědnost v řízení lidských zdrojů v soudnictví je sdílená: Vrchní rada soudců a státních zástupců nese odpovědnost za řízení náboru, kariérního postupu, odborné přípravy a za disciplinární opatření. Ministr spravedlnosti nese odpovědnost za rozpočet a právní iniciativy. Nejvyšší státní zástupce je odpovědný za výsledky zastupitelství, veškeré personální řízení je však výsadou Rady.

²⁵ Současné kapacity náboru nemohou zajistit včas takový počet nových pracovníků příslušných kvalit a s dobrou odbornou přípravou, jaký byl odhadován na základě studie dopadu prováděné pro nové zákony.

²⁶ To se týká zejména návrhů ministra spravedlnosti a generálního prokurátora uzavřít malé soudy a malé státní zastupitelství a redistribuovat pracovní místa tam, kde je to nejvíce zapotřebí.

skutečnost, že promlčecí lhůty nejsou ukončeny nebo pozastaveny v okamžiku obvinění. Zneužití je umožněno laxním vedením soudního řízení, které bývá nevyvážené ve prospěch žalovaných²⁷. Odborníci identifikovali tyto slabiny při vedení soudních řízení jako – v porovnání s ostatními členskými státy – zvláště významné. Pro soudnictví bývá rovněž obtížné přivést k úspěšnému závěru u soudu komplexní finanční případy. To se vztahuje zejména na případy týkající se veřejných zakázek – tyto případy jsou výjimkou z obecně pozitivní tendence řešení případů korupce na vysoké úrovni u soudů (viz níže). V těchto případech jsou potřebné zvláštní znalosti státních zástupců a soudců, posílené prostřednictvím odborné přípravy, specializace a externích odborných konzultací. Kromě toho, ačkoli podle zákona existuje rozpočet pro soudní znalce, jsou v praxi jen zřídka k dispozici, a tak žalované strany často platí za konzultace vyžadované soudem, kromě úhrady svých vlastních odborných konzultací²⁸. To vyvolává otázky o nezávislosti a nestrannosti těchto dle předpokladů nezávislých znalců stanovených soudem.

Příklad pozitivního přínosu, kterého je možné dosáhnout při proaktivním vedení, je vidět ve změně v přístupu Nejvyššího kasačního a trestního soudu následně po jmenování nového vedení v roce 2010²⁹. Tento soud může nyní nabídnout jiným soudům osvědčené postupy v oblastech, jako je např. správa jednotlivých případů, která bere v úvahu nebezpečí, že se případy dostanou do prekluze, a vysílá tak signál, že soudy budou bránit neoprávněným pokusům o zdržování řízení. Udržení a rozšiřování dosažených výsledků bude pro pokrok v reformě soudnictví důležité.

Odpovědnost

Koncem roku 2011 posílilo Rumunsko právní základ týkající se soudní odpovědnosti. Parlament schválil změny zákonů zavádějící nové disciplinární trestné činy a posilující stávající sankce; rozšířily úlohu ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zástupce v rámci disciplinárních řízení a větší nezávislost soudní inspekce³⁰. Soudní inspektorát má nyní příležitost změnit zaměření na cílenější, rychlejší a aktivnější disciplinární šetření a rozvíjet v rámci inspektorátu silnější poradní kapacitu týkající se nedostatků v soudní organizaci, postupech a praxi. Vrchní rada soudců a státních zástupců by měla nadále využívat tento potenciál tím, že bude po inspektorátu požadovat provádění systematického monitorování klíčových aspektů soudní praxe, právní sjednocení a přijetí osvědčených postupů v řízení soudů jejich předsedy³¹. Rovněž bude důležité využívat nových práv při plném respektování nezávislosti soudů, s cílem rozptýlit obavy soudnictví, že nové právní předpisy by mohly být zneužívány.

²⁷ Posouzení Komise týkající se těchto bodů lze nalézt na stránkách 13–14 v technické aktualizaci SEK(2011) 968 zveřejněné dne 20. července 2011. Obsahuje údaje o shovívavosti při řešení žádostí o odložení ze strany žalovaných, nedostatky v práci s důkazy a při řešení procesních nesrovnalostí, a o organizačních problémech.

²⁸ Technická aktualizace SEK(2011) 968 ze dne 20. července 2011, s. 14. Od poslední výroční zprávy Komise získal Nejvyšší kasační a trestní soud zvláštní rozpočet pro soudní znalce.

²⁹ Mezi příklady důležitých inovací patří zavedení pokynů pro vynášení rozsudků u některých trestných činů v oblasti korupce a kroky k urychlení soudních řízení týkajících se korupce na vysoké úrovni. Avšak osvědčené postupy v těchto jednotlivých oblastech nebyly dosud systematicky začleněny.

³⁰ Tyto právní změny umožní ministru spravedlnosti a nejvyššímu státnímu zástupci zahájit disciplinární řízení prostřednictvím soudní inspekce. Soudní inspekce má nyní silnější mandát, aby se zabývala soudní praxí, a může rovněž odvolat disciplinární sankce uložené Vrchní radou soudců a státních zástupců.

³¹ Soudní inspekce v tomto smyslu vydala tři první zprávy na konci roku 2011 a na počátku roku 2012: dvě tematické zprávy o důležitých případech zpoždění a o rychlosti soudních řízení u případů korupce na vysoké úrovni a zprávu o řídicích postupech na Nejvyšším kasačním a trestním soudu.

K nejdůležitějšímu dopadu právních předpisů dojde, jakmile bude jasné, že budou použity na ustavení jasných, konzistentních a odrazujících sankcí. Pověst soudnictví a schopnost Vrchní rady soudců a státních zástupců toto soudnictví regulovat byly vážně poškozeny řadou trestných činů, kdy se odezva soudního vedení jevila jako slabá a bojácná³². V mnoha členských státech by se očekávalo, že osoby působící v orgánech veřejné moci odstoupí ze svých funkcí, je-li to potřeba pro ochranu pověsti daného veřejného orgánu. Skutečnost, že soudci čelící velmi ostré veřejné kritice zůstávají na soudech, zatímco probíhá vyšetřování, pověst soudů poškodila. Měla by se stanovit jasná pravidla, např. o okamžitém pozastavení výkonu funkce u soudců, kteří jsou vyšetřováni kvůli závažným zločinům, jako je korupce na vysoké úrovni, s cílem chránit individuální soudce a soudní moc jako celek³³. Uvedené by mělo být začleněno do strategie zabývající se bezúhonností soudců koncipované Vrchní radou soudců a státních zástupců.

Rumunsko také koncem roku 2011 zlepšilo postupy jmenování do Nejvyššího kasačního a trestního soudu prostřednictvím přijetí transparentnějších a objektivnějších postupů, které umožňují komplexní a objektivně nezávislé posouzení kvalit uchazečů. To představuje významný krok ke zlepšení odpovědnosti Nejvyššího kasačního a trestního soudu.

II.2 Boj proti korupci 2007–2012

Referenční cíl 2: Podle plánu zřídit Úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti odpovědný za prověřování majetku, neslučitelnosti funkcí a případných střetů zájmů a za vydávání předepsaných rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce.

Referenční cíl 3: Prohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním, nezáujatém šetření údajné korupce na vysoké úrovni.

Referenční cíl 4: Přijmout další opatření k prevenci korupce a boji proti ní, zejména v rámci místní samosprávy.

Boj proti korupci a propagace bezúhonnosti je náročný úkol, který vyžaduje zapojení všech orgánů státu, a musí být řízena shora dolů, aby tak prosákla společností jako celkem. Klíčovým východiskem je schopnost rumunského systému soudnictví a rumunské státní správy aplikovat zásady právního státu. Od přistoupení dosáhlo Rumunsko významného pokroku při trestním stíhání a soudních řízeních týkajících se případů korupce na vysoké úrovni. Národní protikorupční ředitelství (DNA) se v těchto případech vyprofilovalo jako energický a nestranný státní zástupce. Rumunsko bylo také schopno zavést systém ke zjišťování a sankcionování střetu zájmů, neslučitelnosti funkcí a protiprávního nabytí majetku. Úřad ANI je instituce připravená přesvědčivě vykonávat svůj mandát. Nedávné kroky k urychlení soudních řízení týkajících se korupce na vysoké úrovni začaly řešit jeden z hlavních problémů s omezujícím účinkem na odrazující opatření proti korupci. Byly přijaty přísnější právní předpisy podporující bezúhonnost v rámci vlastního soudnictví a zákon, který zavádí rozšířenou konfiskaci majetku získaného trestnou činností. Nová národní protikorupční strategie se důrazně zaměřuje na to, aby protikorupční činnost vedla ke vzniku osvědčených

³² Komise popsala takové případy v únoru 2012 (COM(2012) 56 final, s. 3).

³³ Komise popsala v únoru 2012 případy soudců Nejvyššího kasačního a trestního soudu, kteří zůstávají soudci, i když jsou vyšetřováni v případech korupce na vysoké úrovni. Jiní soudci unikli disciplinární odpovědnosti odchodem do důchodu (COM(2012) 56 final, s. 3). Nedávná reakce vrchní rady soudců a státních zástupců na vyšetřování jednoho z jejich členů prokázala proaktivnější přístup při řešení problémů, jež mohou poškozovat dobrou pověst soudnictví.

postupů: nyní musí být provedena tak, jak je navrženo, a je třeba poskytnout dostatečný čas na to, aby prokázala svoji účinnost. Jedná se o významné kroky směrem ke splnění cílů mechanismu pro spolupráci a ověřování. Ve světle současných událostí je však udržení dosaženého pokroku a hybných sil reforem a zajištění stability institucí základem prokazujícím udržitelnost reforem.

K těmto krokům došlo v atmosféře, kdy převážná většina Rumunů považuje korupci za vážný problém³⁴. Tyto kroky ještě Rumuny nepřesvědčily o tom, že se situace zlepšuje; většina má za to, že se situace zhoršuje³⁵. Obavy veřejnosti bude možné rozptýlit pouze na základě objektivních a pravomocných rozsudků v nejdůležitějších případech korupce na vysoké úrovni a jakmile bude nejlepší praxe při soudních řízeních považována za normu. Je soudně stíháno příliš málo případů konfliktu zájmů, zejména v oblasti veřejných zakázek, a i když soudní řízení začalo, sankce obsažené v právních předpisech týkající se této oblasti nejsou odrazující. Nebylo zatím dosaženo přesvědčivých výsledků, pokud jde o konfiskaci protiprávně nabytého majetku. Proměna nové národní protikorupční strategie v nástroj prosazování protikorupční činnosti napříč všemi orgány bude důležitou zkouškou jejího provádění.

Kromě toho, i přes jejich význačné výsledky, byla autorita těchto protikorupčních orgánů zpochybněna. Právní základ pro práci Národního protikorupčního ředitelství (DNA), státního zastupitelství a Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti je od roku 2007 opakovaně napadán; na řešení některých z těchto napadení se stále čeká. Nadcházející jmenování do funkcí nejvyššího státního zástupce, hlavního státního zástupce v ředitelství DNA i jmenování ostatních vysokých funkcí v rámci státních zastupitelství je příležitostí ukázat, že politické vedení i vedení soudů plně podporuje silné a nezávislé stíhání korupce. To vyžaduje průhledné a objektivní jmenování v rámci stávajícího právního rámce prostřednictvím otevřeného výběrového řízení se zaměřením na co možná nejdůraznější vedení a s cílem kontinuity fungování těchto orgánů. Účinné soudní projednání mnoha případů korupce na vysoké úrovni, které již dosáhly konečné fáze u soudu, bude zkouškou schopnosti rumunského soudnictví potvrdit svou nezávislost a uplatnit vládu práva.

Korupce na vysoké úrovni

Činnost Národního protikorupčního ředitelství (DNA) při vyšetřování a trestním stíhání v případech korupce na vysoké úrovni může být považována za jednu z nejvýznamnějších známek pokroku Rumunska od jeho přistoupení. Ředitelství DNA bylo schopno předkládat každoročně stále se zvyšující počet obžalob, přičemž vyšetřování jsou prováděna rychle a proaktivním způsobem. Od roku 2007 byla ředitelstvím DNA v rámci případů týkajících se nejvyšší úrovně politického života i soudnictvím vznesena obvinění proti politikům ze všech hlavních politických stran³⁶.

³⁴ Podle zvláštního průzkumu Eurobarometru z února 2012 považuje korupci za vážný problém 96 % Rumunů, mírně vyšší podíl než v roce 2007 (Zvláštní průzkum Eurobarometru č. 374 na internetové stránce: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Od roku 2007 se Rumunsko propadlo o 6 příček na seznamu TI odrážejícím míru vnímání korupce, přičemž se snížil jeho rating vnímání. V hodnocení Freedom House se rating Rumunska nezměnil.

³⁵ Z průzkumu Eurobarometru z února 2012 vyplývá, že 67 % Rumunů má za to, že míra korupce během posledních třech let vzrostla.

³⁶ DNA vzneslo obvinění ve 167 případech proti 415 osobám v roce 2007 a ve 233 případech proti 1091 osobám v roce 2011. Přibližně 60 % všech vyšetřování trvalo méně než 6 měsíců. Od roku 2007 DNA obvinila bývalého premiéra, bývalého vicepremiéra, řadu bývalých ministrů a poslanců, četné prefekty, starosty, okresní zastupitele a ředitele státem vlastněných podniků. V roce 2011 DNA obvinilo dva

Činnost DNA vedla k následnému zvýšení počtu soudních rozhodnutí a rozsudků v případech korupce na vysoké úrovni, zejména od roku 2010³⁷. Účinnost soudních procesů a soudržnost a odrazující charakter soudních rozsudků v případech korupce na vysoké úrovni nicméně nestačily pokrokům ve stíhání. Od roku 2007 trpěly případy korupce na vysoké úrovni značnými zpožděními u soudů. Příčiny zahrnovaly nedostatky v právních předpisech a nedostatečné kapacity. Nedostatky v soudní praxi uvedené v předchozí části této zprávy byly zejména zřejmé v případech korupce na vysoké úrovni, kdy soudci dali velký prostor pokusům obžalovaných oddalovat soudní řízení a zabránit jim, včetně případů, kdy se blíží promlčení³⁸.

Některé příčiny zpoždění byly odstraněny: malý reformní zákon a změny zákona o Ústavním soudu zavedly důležité změny za účelem urychlení soudních procesů odstraněním odkladného účinku námitek na neústavnost a nezákonnost, které vznášejí obžalovaní. Interpretační rozhodnutí Nejvyššího soudu rovněž „přerušilo promlčecí lhůtu“ pro období, během nichž byl soudní proces již dříve pozastaven do doby rozhodnutí týkající se námítky na neústavnost³⁹.

Určitý počet případů korupce na vysoké úrovni však byl počátkem roku 2011 promlčen či částečně promlčen⁴⁰. V polovině roku 2011 se ukázalo, že řada důležitých případů korupce na vysoké úrovni – případů, které byly odkládány o celé roky, a to z řady důvodů – pravděpodobně dosáhnou svého promlčení. Ve shodě s doporučeními Komise⁴¹ podpořilo nové vedení Nejvyššího kasačního a trestního soudu nejlepší postupy prostřednictvím účinnějšího a přísnějšího řízení soudních procesů. Tato opatření vedla k řadě rozhodnutí u soudů prvního stupně o důležitých případech z konce roku 2011, jakož i k prvním pravomocným odsouzením k trestům odnětí svobody, které byly vyneseny proti bývalému premiérovi, bývalému vicepremiérovi a současnému poslanci parlamentu⁴².

Zpráva Komise dále vyjádřila obavy o soudržnost a odrazující charakter rozsudků v případech korupce na vysoké úrovni⁴³. Společná studie vypracovaná odborníky ze soudnictví a z ministerstva spravedlnosti tento problém v roce 2009 uznala a předložila nápravná opatření, která vedla k určitým zlepšením. Při nečinnosti vedení soudů vypracovala skupina soudců z bukurešťského odvolacího soudu návrh pokynů pro vynášení rozsudků s cílem zlepšit soudržnost trestů za trestné činy korupce v roce 2010. Tyto pokyny později inspirovaly nové vedení Nejvyššího kasačního a trestního soudu k vypracování a přijetí svého vlastního návrhu pokynů pro vynášení rozsudků u trestných činů korupce v roce 2011.

poslance parlamentu a jednoho vlivného primátora z tehdy vládnoucí koalice a jednoho opozičního poslance parlamentu.

³⁷ V roce 2007 byly vyneseny nepravomocné rozsudky proti 199 obžalovaným a v roce 2011 proti 879 obžalovaným; pokud jde o pravomocné rozsudky, v roce 2007 byly vyneseny proti 109 obžalovaným a v roce 2011 proti 158 obžalovaným.

³⁸ V Rumunsku nekončí možnost promlčení při zahájení vyšetřování nebo soudního řízení, jako je tomu v mnoha dalších zemích.

³⁹ Toho bylo dosaženo tím, že ze lhůty promlčení byla vyloučena období, během nichž byl soudní proces pozastaven do rozhodnutí Ústavního soudu o námítkě na neústavnost.

⁴⁰ Technická zpráva, s. 29.

⁴¹ Zpráva Komise ze dne 20. července 2011, KOM(2011) 460 v konečném znění, doporučila Rumunsku „okamžitě přijmout opatření na zlepšení soudní praxe a správy řízení a urychlit projednávání významných případů korupce na vysoké úrovni, aby se ve všech případech předešlo promlčení.“ Stejná zpráva dále doporučila Rumunsku „pokračovat v reformě Nejvyššího kasačního a trestního soudu, aby se posílila jeho kasační úloha a zvýšila se jeho schopnost řešit případy korupce na vysoké úrovni“.

⁴² Viz technická zpráva, s. 25.

⁴³ Viz například posouzení Komise na straně 15 v technické aktualizaci SEK(2011) 968 zveřejněné dne 20. července 2011.

Tyto příklady ukazují, že rumunské soudnictví může reagovat na objektivní nedostatky pragmatickým způsobem. Pokyny pro vynášení rozsudků vytvořily základ, budou-li použity a rozšířeny na další trestné činy, k větší soudržnosti a předvídatelnosti při rozsudcích v případech korupce na vysoké úrovni. Opatření přijatá Nejvyšším soudem týkající se vedení případů a soudní praxe představují důležité uznání skutečnosti, že soudy mají odpovědnost za výkon spravedlnosti a v průběhu tohoto roku mohou vést, pokud budou důsledně uplatněny, k řadě pravomocných rozsudků v případech, které se týkají vysoce postavených politiků. Prvního z těchto rozsudků bylo dosaženo poslední měsíc v podobě pravomocného rozsudku soudu týkajícího se bývalého premiéra, což poskytuje důkaz o tom, že Nejvyšší soud není ovlivněn postavením obžalovaných.

Tyto případy nejlepší praxe však nebyly aktivně systematicky rozšířeny a existuje jen málo důkazů o tom, že tato praxe je přijata u jiných soudů. Navzdory patrnému zlepšení, k němuž došlo na Nejvyšším soudě, u jiných soudů v mnoha dalších případech korupce na vysoké úrovni, do které jsou zapojeni místní činovníci, jako např. prefekti, předsedové okresních rad nebo starostové, nadále přetrvávají zpoždění a přerušení vyvolávající pochyby. Je důležité zmínit, že v případech zahrnujících korupci a podvody v oblasti veřejných zakázek je u soudů vidět zvláště pomalý pokrok. K posouzení důvodů pro taková významná zpoždění a ke zlepšení dostupnosti odborných a specifických znalostí soudců bude potřeba úsilí⁴⁴. Většina rozsudků v případech korupce na vysoké úrovni jsou podmíněné tresty. V důležitých případech týkajících se vysoce postavených politiků bylo vyneseno jen velmi málo pravomocných rozsudků odnětí svobody⁴⁵. To má negativní dopad na odrazující charakter systému.

Účinný boj proti korupci na vysoké úrovni vyžaduje respekt k soudním opatřením a plnou podporu politické třídy pro vyšetřování vedená soudy. Přijetí etického kodexu v roce 2011 tehdy vládoucí politickou stranou lze považovat za významný krok. Na základě tohoto kodexu vyloučila tato politická strana ze svých řad vlivného starostu obviněného z korupce na vysoké úrovni⁴⁶.

Na základě rumunské Ústavy, jak je vykládána prostřednictvím judikatury Ústavního soudu, je k povolení zatčení nebo vyšetřování poslanců vyžadováno schválení parlamentu, což je rovněž vyžadováno ke schválení zahájení trestního vyšetřování proti poslancům, kteří jsou současní nebo bývalí ministři. Zamítnutí parlamentu zahájit trestní vyšetřování vytváří v takových případech *de facto* vynětí z trestního vyšetřování a následně blokuje výkon spravedlnosti. Od roku 2007 byla řada poslanců parlamentu, včetně bývalého premiéra, chráněna před trestním vyšetřováním kvůli odmítnutí parlamentu umožnit zahájení trestního vyšetřování⁴⁷. Skutečnost, že parlament nezdůvodňuje zamítnutí zahájení vyšetřování, znesnadňuje posouzení objektivitu rozhodnutí⁴⁸. Navíc skutečnost, že poslanci mohou dále zasedat v parlamentu, zatímco jsou usvědčeni ze závažných trestných činů, například korupce,

⁴⁴ Ze 43 obvinění zaznamenaných ředitelstvím DNA bylo docíleno pouze 2 pravomocných rozsudků.

⁴⁵ Z údajů od roku 2007 vyplývá, že zhruba 60 % trestů je stanoveno na spodní hranici zákonné sazby nebo níže. I když podíl podmíněných trestů odnětí svobody poklesl ze 75 % (2007–2009) na 60 % v roce 2011, podmíněné tresty stále převažují, zejména v důležitých případech. Všichni tři současní nebo bývalí poslanci parlamentu, kteří byli pravomocně odsouzeni v roce 2011, obdrželi podmíněné tresty.

⁴⁶ Nejedná se ještě o běžný postup: v místních volbách, které proběhly v červnu, kandidovalo na místa předsedů místních a okresních rad několik kandidátů, kteří byli zatčeni, trestně vyšetřováni nebo se jich týkala soudní řízení pro korupci, a řada z nich byla zvolena.

⁴⁷ Viz technická zpráva, s. 26–27.

⁴⁸ Technická zpráva, s. 27.

poškozuje pověst parlamentu – mnohé parlamentní systémy v praxi v takových případech pozastaví poslanci na základě obvinění výkon činnosti a na základě odsouzení jej vyloučí⁴⁹.

Nedávné vytvoření nové vlády vyslalo protichůdné signály. Nominace a následné skutečné jmenování ministrů, proti kterým je vedeno soudní řízení nebo je již ukončeno, vedlo k pochopitelným sporům a prokázalo neochotu přijmout a pochopit zásadu, že právní stát je základním principem⁵⁰. Z uvedeného vyplývá, že ještě chvíli potrvá, než budou obecně přijímány náročné standardy pro výkon vysokých funkcí.

Bezúhonnost

Při přistoupení Rumunsko souhlasilo s vytvořením právního a institucionálního rámce k předcházení a stíhání korupce prostřednictvím stíhání neslučitelností funkcí, střetů zájmů a protiprávního nabývání majetku. Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) prověřuje situace střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí a identifikuje potenciálně protiprávně získaný majetek u státních úředníků a zvolených politiků. Jeho zjištění nebo postoupené žádosti mohou být potvrzeny soudem nebo se proti nim lze u soudu odvolat, nebo mohou být postoupeny dalšímu soudnímu nebo správnímu orgánu.

Úřad ANI byl zřízen v roce 2007, stal se rychle operativním a zavedl účinné řízení a metodiku vyšetřování. Byl vytvořen centralizovaný a elektronický veřejný přístup k veškerým prohlášením o majetku a zájmech, což je důležitým příspěvkem k transparentnosti. Za podpory jak ze strany státního rozpočtu, tak i z prostředků EU, byl zaveden počítačový systém řízení případů a dohody o spolupráci s různými správními a soudními orgány. Do dnešního dne se úřad ANI stal základním prvkem protikorupčního institucionálního rámce a může předložit významné výsledky⁵¹.

Pokrok, kterého úřad ANI dosáhl, však byl zdržen řadou problémů. Právní základ úřadu byl prohlášen v roce 2010 za neústavní, což zpochybnilo hlavní pravomoc úřadu, tedy konfiskaci protiprávně nabytého majetku⁵². Z diskuse o tom, jak změnit právní základ úřadu, vyplynulo, že politická vůle k účinnému řešení otázek bezúhonnosti a plnění závazků vyplývajících z přistoupení byla mělká. Zástupci všech hlavních politických stran v parlamentu znovu otevřely otázku existence úřadu. Parlament rovněž neprovedl rozhodnutí o neslučitelnosti funkcí a konfliktu zájmů do právního řádu⁵³.

Oslabení právního základu úřadu ANI ztěžuje jeho práci a je stále předmětem ústavní stížnosti, ačkoli dvě stížnosti byly v červnu zamítnuty Ústavním soudem⁵⁴. Nové výbory pro vyšetřování původu majetku – ustanovené jako zvláštní stupeň mezi ANI a soudy pro případy, kdy ANI navrhuje konfiskaci protiprávně nabytého majetku – zřejmě znesnadnily postup

⁴⁹ Tři členové parlamentu, kteří byli pravomocně odsouzeni pro korupci na vysoké úrovni, i nadále zasedají v parlamentu.

⁵⁰ Po těchto rozsudcích následovala dovolání k soudu proti zjištěním ANI na základě neslučitelnosti funkcí.

⁵¹ Viz technická zpráva, s. 18–19.

⁵² Pravomoc úřadu ANI navrhnout u soudu zabavení protiprávně nabytého majetku bylo považováno za porušení ústavní zásady rozdělení pravomocí a presumpce legálně nabytého majetku, který nemůže být konfiskován.

⁵³ Právní výbor sněmovny navrhl, že by nemělo být vedeno žádné řízení proti dvěma poslancům, proti nimž existují definitivní nálezy o neslučitelnosti funkcí nebo konfliktů zájmů. Na konečné rozhodnutí parlamentu v obou případech se stále čeká.

⁵⁴ Změna zákona také donutila úřad ANI upustit od řady již vyšetřovaných případů vzhledem k zavedení promlčecí lhůty. Převážná většina těchto případů se týkala volených politiků.

pronásledování protiprávně nabytého majetku. Výbory přidaly další úroveň jurisdikce, ale nabízejí méně transparentnosti a méně práv pro zúčastněné strany. Navzdory úsilí shromáždit hlavní aktéry na odborných diskuzích nebyly jejich postupy plně sjednoceny a objevily se nedostatky v nakládání s důkazy. Žádný případ šetřený výbory pro vyšetřování původu majetku od jejich znovuuustavení v roce 2010 zatím nebyl předán k soudu. Právní rámec také brání práci na odstranění administrativních střetů zájmů. Oddělené právní procesy jsou potřebné nejdříve k určení opravných prostředků podaných k nálezům úřadu ANI týkajících se střetu zájmů, a následně ke zrušení právních aktů, jako jsou veřejné zakázky uzavřené v situaci střetu zájmů⁵⁵.

Účinnost rumunského systému bezúhonnosti rovněž trpí pomalým průběhem soudních řízení, nekonzistentní judikaturou a nedostatečnou spoluprací mezi ostatními správními orgány, soudnictvím a úřadem ANI. Soudní postupy v případech týkajících se všech tří pravomocí úřadu ANI byly zvláště pomalé. Soudy doposud potvrdily pouze čtyři případy protiprávního nabytí majetku, a všechny tyto případy pocházejí z doby před zavedením nového zákona (jeden pochází z roku 2005). U jednoduchých případů neslučitelnosti funkcí může trvat několik let, než jsou s konečnou platností určeny soudy. To vedlo k případům, kdy nemohla být uplatněna sankce, protože mandáty již vypršely. Nekonzistentní judikatura je v případech vznesených úřadem ANI rovněž problémem, ale urychlená nápravná opatření zatím nebyla soudy přijata⁵⁶. Ačkoli úřad ANI uzavřel dohody o spolupráci s řadou dalších správních orgánů a se státními zastupitelstvími, tato spolupráce zatím nevedla k výrazným výsledkům, s výjimkou produktivní spolupráce s ředitelstvím DNA. Z ostatních orgánů obdržel úřad ANI jen velmi málo signálů a následné šetření případů vznesených úřadem ANI u jiných orgánů je nedostatečné, což vedlo pouze k jedinému obvinění a jednomu dodatečnému vyměření daně⁵⁷.

Ukázalo se však, že úřad ANI je od roku 2010 stále ve větší míře schopen zaměřit se na důležité a složité případy. Screening ke zjištění střetu zájmů mezi místními zastupiteli vedl ke značnému počtu potenciálních případů – bude důležitou zkouškou, do jaké míry tyto případy budou dále sledovány státními zastupitelstvími a soudy⁵⁸. Podobný screening byl zahájen i pro orgány spravujícími fondy EU. To je vítaný vývoj. Vyšetřování prováděná úřadem ANI by měla být v budoucnu ještě více vedena posouzením rizik a tím, že se budou zaměřovat na citlivé oblasti. To může mít důsledky, pokud jde o zvyšování personálních zdrojů úřadu ANI⁵⁹.

I přes nedostatky v následných soudních opatřeních byl značný počet zjištění neslučitelnosti funkcí soudy potvrzen a vedl k rezignacím a disciplinárním sankcím⁶⁰. Horší jsou výsledky,

⁵⁵ Dosud byl administrativní střet zájmů potvrzen pouze ve dvou případech; ani v jednom z nich nebyla podkladová smlouva zrušena.

⁵⁶ Nedávné případy v rámci veřejné diskuse zahrnují dva členy parlamentu, kteří jsou rovněž rektory univerzity. V jednom případě byla zjištěna neslučitelnost funkcí, v druhém případě stejný soud neslučitelnost funkcí odmítl. Podobný průběh byl zopakován u dalšího odvolacího soudu. Tyto případy jsou nyní ve stádiu odvolání u Nejvyššího kasačního a trestního soudu.

⁵⁷ K březnu 2012 provedl úřad ANI celkem 4000 ověření a vystavil nálezy nebo postoupil dále více než 500 případů: včetně 250 zjištění nesouladu, 37 případů (administrativního) střetů zájmů, 24 případů podezření na protiprávní obohacování a 239 postoupení možných trestných činů státnímu zastupitelství.

⁵⁸ Screening doposud vedl k 75 zjištěním nesouladu, 9 zjištěním administrativního střetu zájmů a 50 postoupením možných trestných činů státnímu zastupitelství.

⁵⁹ Užitečným prvkem je podpora ministerstva spravedlnosti týkající se zvýšení platů zaměstnanců ANI.

⁶⁰ Dosud byla zjištěna o neslučitelnosti funkcí vznesená úřadem ANI potvrzena soudy nebo se staly definitivními na základě toho, že nebylo podáno odvolání ve lhůtách stanovených zákonem, ve 118 případech. V 53 z těchto případů byla výsledkem rezignace činovníka, v 8 případech se disciplinární výbory dohodly na propuštění a v dalších 16 případech byly uloženy jiné sankce.

pokud jde o následná opatření navazující na šetření úřadu ANI v případech týkajících se zabavení protiprávně získaného majetku a střetu zájmů. Zlepšení právního základu úřadu ANI může k řešení tohoto problému přispět⁶¹, avšak politický, soudní a správní systém jako celek musí v úřadu ANI vidět prvek, jež by měl být podporován. Vyřizování případů oznámených úřadem ANI ze strany soudů a spolupráce mezi institucemi se musí zlepšit, pokud má úřad plnit svůj účel jakožto hnací motor významné změny postoje k problému bezúhonnosti v Rumunsku.

Prevence a trestání všeobecné korupce ve veřejném sektoru

Stejně jako zajištění toho, aby korupce byla v případě svého zjištění trestána, je k udržitelnému snížení korupce potřebné zavést rovněž opatření, jejichž prvotním cílem je menší pravděpodobnost jejího výskytu. Preventivní opatření ke snížení počtu příležitostí a úrovně rizik pro korupci, jako např. transparentní postupy a předvídatelné rozhodování veřejných orgánů, jsou klíčovým krokem.

Celkové směřování činnosti je sestaveno na základě národní protikorupční strategie. Posledních pět let působí v tomto ohledu smíšeným dojmem. Kýžené dopady nebyly strategií na období let 2008–2010 naplněny. Avšak v březnu tohoto roku byla přijata komplexní nová strategie a rozhodnutí nové vlády znovu strategii podpořit beze změn, přičemž podporu vyjádřil i parlament, dává tušit obecné politické krytí. Do nové strategie bylo přijato hodně doporučení z předchozích analýz dopadů obou strategií a strategie poskytuje dobrý základ pro koordinaci a zaměření činnosti různých státních institucí. Umožňuje rovněž sledování pokroku na základě řady ukazatelů. Schválení v parlamentu je užitečným způsobem, jak zdůraznit, že všechny vlivné části společnosti mají svou roli při naplňování strategie, pokud má být strategie úspěšná.

Následné a kontrolní činnosti jsou silně závislé na činnostech jednotlivých složek vlády. Jako specializovaný a personálně dobře vybavený protikorupční orgán s úkoly v oblasti prevence i vyšetřování dosáhlo generální ředitelství pro boj s korupcí při ministerstvu pro státní správu a vnitro (GAD) významného pokroku v boji proti korupci v rumunské policii a ostatních strukturách ministerstva. GAD je zatím jediným útvarům s podrobným posouzením rizika korupce a předal rovněž značný počet signálů o korupci státnímu zastupitelství⁶². GAD může na těchto úspěších stavět a využít svého potenciálu a nyní by měl rozšířit své záznamy o případy z dalších oblastí významné a složité korupce, včetně zadávání veřejných zakázek a vyšetřování korupčních vazeb mezi policií a organizovaným zločinem.

V dalších oblastech činnosti vlády nebylo dosaženo srovnatelných výsledků. Případy korupce jsou četné v oblastech, jako je daňová správa, vzdělávání, zdravotnictví a investice do infrastruktury; analýza rizik v těchto odvětvích však teprve začala a bylo přijato pouze několik opatření v oblastech, které jsou nejvíce náchylné ke korupci a rozpočtově citlivé⁶³. Ve vzdělávacím sektoru existuje několik užitečných pilotních preventivních opatření, včetně

⁶¹ Společná pracovní skupina ministerstva spravedlnosti a úřadu ANI již učinila návrhy, které nebyly dosud realizovány.

⁶² Spolupracovalo zejména s ředitelstvím DNA v řadě důležitých a složitých vyšetřování, včetně korupce v rámci vydávání řidičských průkazů (2008) a v hraniční policii (2010–2011). Od roku 2007 předalo GAD ředitelství DNA celkem více než 1000 případů, které až dosud vedly k 222 obviněním z korupce na vysoké úrovni. Ve stejném období ředitelství GAD předložilo dalších 6300 souborů o korupci státnímu zastupitelství, což vedlo k 836 obviněním.

⁶³ Komplexní protikorupční činnosti ještě nebyly přijaty v takových oblastech, jako jsou daně, cla, ale také stavební povolení u místních orgánů.

návrhů Národní střediska bezúhonnosti, jako je sledování videokamerou při maturitních zkouškách, a připravuje se odvětvová strategie v rámci protikorupčního projektu EU. Dalšími klíčovými rizikovými oblastmi k pokrytí jsou investice do školské infrastruktury a korupce v rámci systému zkoušek ve školách a udělování titulů na univerzitách. Nyní jsou zahajovány činnosti v odvětví zdravotnictví včetně spuštění dalšího důležitého projektu financovaného EU⁶⁴. Jedná se o některé užitečné pilotní aktivity v oblastech náchylných ke korupci s významným dopadem na státní rozpočet, které ale zatím nejsou systematicky prováděny. K několika opatřením došlo v oblastech, jako jsou daně a celní správa, přestože zvláštní rizika v těchto oblastech by zdůvodnila vytvoření silného preventivního útvaru s proaktivním mandátem⁶⁵. Správní kontrolní orgány hrají důležitou roli, avšak dosud obecně neprovádějí posouzení rizik korupce v ohrožených oblastech a obecně nespolupracují se soudními orgány nebo s úřadem ANI. Odborníci jako důležité související důvody pro nečinnost uvádějí nedostatečnou nezávislost a politické ovlivňování⁶⁶.

Nízký počet signálů o korupci předaných správními orgány měl také vliv na počet případů, které se dostaly na státní zastupitelství a k soudům. Výjimkou je policejní oblast, kde GAD předložil značný počet případů. Nejvyšší státní zástupce požádal místní zastupitelství, aby rozvíjely místní protikorupční strategie, vydal pokyny pro vyšetřování případů korupce a vytvořil síť specializovaných státních zástupců. Tato opatření vylepšila počet případů korupce stíhaných běžným trestným stíháním⁶⁷.

Nová národní protikorupční strategie nabízí příležitost dosáhnout zásadní změny v závazku všech vládních agentur k provádění aktivní politiky k znesnadnění korupce a za účelem zjištění problémů, jakmile nastanou. Dostupné osvědčené postupy, jako jsou postupy ministerstva státní správy a vnitra, by mohly být rozšířeny na všechna odvětví s vysokým rizikem a významným dopadem na rozpočet. Vytvoření nezávislé telefonní „horké linky“ k oznamování korupčních trestných činů ve veřejných službách by také mohlo pomoci k většímu počtu oznámení. Ale protikorupční opatření musí především získat důvěru veřejnosti, a to bude vyžadovat účinný „cyklus důvěry“, kdy se veřejnost bude moci přesvědčit o následcích, které pachatelům nastanou v odůvodněných případech.

Ombudsman

Ombudsman hraje v boji proti korupci v Rumunsku důležitou roli. Ombudsman má pravomoc vést vyšetřování týkající se údajných protiprávních činů ve státní správě. Jedná se o nezávislý orgán, který může jednat na základě dovolání jakékoli osoby nebo na základě své vlastní iniciativy. Ombudsman má také na základě čl. 26 odst. 2 zákona 35/1997 podávat zprávy parlamentu nebo předsedovi vlády o „*závažných případech korupce*“, se kterými se setká během svých vyšetřování. Role ombudsmana je pro MSO důležitá, zejména pokud jde o referenční cíl prevence korupce a boje proti ní. Ombudsman je také jedinou institucí, která může přímo napadnout vládní nařízení u Ústavního soudu.

⁶⁴ To posílí zjišťování nesrovnalostí v zadávání zakázek pro zdravotnictví, přičemž v návrhu jsou další důležité projekty na posílení povědomí pacientů o svých právech a k řešení korupce při dodávkách do systému zdravotnictví. Protikorupční projekt byl rovněž zahájen ministerstvem regionálního rozvoje a cestovního ruchu s cílem analyzovat korupční zranitelnost v rámci resortu a jemu podřízených struktur a vypracovat podrobnou strategii.

⁶⁵ Vláda během tohoto měsíce schválila vytvoření útvaru pro bezúhonnost v rámci Národního úřadu daňové správy. Jeho struktura, pravomoci a financování ještě musí být určeny.

⁶⁶ V oblasti veřejných zakázek předal příslušný kontrolní orgán ANRMAP od roku 2007 úřadu DNA pouze pět signálů. V roce 2011 předal ANRMAP pouze tři signály o střetu zájmů.

⁶⁷ Viz technická zpráva, s. 34–35.

Komise zaregistrovala, že dne 3. července 2012 parlament předčasně ukončil ombudsmanovi mandát. Rumunské orgány musí zajistit nezávislost ombudsmana a jmenovat ombudsmana, který bude mít podporu napříč politickým spektrem, aby byl schopný vykonávat své právní funkce zcela nezávisle.

Vymáhání výnosů z trestné činnosti

Zkušenosti ukazují, že stíhání korupce se často omezí na vymáhání výnosů z trestné činnosti. Vymáhání výnosů z trestné činnosti a boj proti praní peněz jsou tedy základními součástmi jakékoli protikorupční strategie. V roce 2011 zřídilo Rumunsko úřad pro vymáhání majetku⁶⁸ a v roce 2012 vznikl nový zákon o rozšířené konfiskaci. Od roku 2010 používají zastupitelství a policie standardní postup k vymáhání výnosů z trestné činnosti, a to pod společným řízením nejvyššího státního zástupce a ministra vnitra. Odborné vzdělávání v této oblasti se stalo povinným a byla vytvořena síť specializovaných státních zástupců.

Na výsledky tohoto opatření se ještě čeká. Rozšířená konfiskace zůstává pro policii, státní zástupce a soudce novým konceptem. Koncepty, jako jsou konfiskace majetku třetích stran mohou být snadno napadeny u soudu⁶⁹. Navzdory pozitivní judikatuře není dosud praní špinavých peněz stíháno jako samostatný trestný čin⁷⁰. Z posouzení odborníků vyplývá, že úroveň konfiskací je neočekávaně nízká⁷¹. Nedostatek komplexních statistických údajů v této oblasti navíc znesnadňuje orgánům sledovat pokrok.

Veřejné zakázky

Slabiny v provádění právních předpisů o veřejných zakázkách jsou významným zdrojem korupce a zneužívání veřejných zdrojů. Mají rovněž negativní vliv na efektivní využívání prostředků EU a nižší kvalitu v poskytování veřejných statků. Audity a posouzení různými útvary Komise opakovaně identifikovaly systémová rizika a nedostatky v této oblasti, jež mají někdy za následek přerušení plateb z fondů EU. To je podpořeno stížnostmi, které jsou adresovány přímo Komisi.

Od přistoupení vytvořilo Rumunsko rozsáhlý institucionální a právní rámec pro provádění právních předpisů EU v této oblasti. Řada systematických nedostatků však nebyla dostatečně řešena. Nesrovnalosti jsou způsobeny faktory zahrnujícími časté změny právního rámce⁷² a institucionálního uspořádání, které nemá dostatečné kapacity, jakož i neexistence klíčových nástrojů pro účinné kontroly, jako je komplexní rejstřík veřejných zakázek. Ochrana proti střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek byla v rámci auditů Komise a rumunského Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti označena za specifický nedostatek⁷³. Rumunsko se zavázalo, že provede prostřednictvím globálního akčního plánu opatření vyplývající ze zjištění komplexního zhodnocení veřejných zakázek, které provedla Komise v roce 2011. K nápravě zjištěných nedostatků budou potřebná rozhodná opatření.

III. Další kroky

⁶⁸ Zřízení úřadu pro vymáhání majetku je reakcí na požadavky v rozhodnutí Rady 2007/845/JHA.

⁶⁹ Neexistuje dosud společná vize v rámci profese, pokud jde o konfiskaci majetku třetích osob a chybí judikatura. Ústavní ustanovení, podle něhož se předpokládá, že majetek je získán legálně, přispívá k obezřetnému přístupu a nejednotným postupům v této oblasti.

⁷⁰ Judikatura byla stanovena v jednom případě a nejvyšší státní zástupce vydal právní stanovisko.

⁷¹ Mezi roky 2007 a 2011 došlo k 42 odsouzením za trestný čin praní špinavých peněz.

⁷² Technická zpráva, s. 40.

⁷³ Viz poznámka pod čarou 56.

Z posouzení Komise vyplývá, že Rumunsko dosáhlo během pěti let od svého přistoupení k EU významného pokroku. To ilustruje pozitivní úlohu mechanismu spolupráce a ověřování. Komise má za to, že v budoucnosti by Rumunsko mohlo dosáhnout cílů MSO za předpokladu, že urychlí provádění opatření vedoucích ke garantování právního státu a posílí provádění reforem.

Nicméně, jak je uvedeno v úvodu, současné události zdůrazňují obavy o nezvratnosti a udržitelnosti reforem. Rumunsko potřebuje zajistit respektování právního státu, včetně nezávislé soudní kontroly. Důvěra partnerů Rumunska v EU může být získána zpět pouze důkazem, že zákon je nad zájmy politických stran a že všechny zúčastněné strany plně respektují soudní kontrolu, včetně kontroly na ústavní úrovni, a že tyto reformy jsou nezvratné. K tomu jsou potřeba právní kroky – stejně jako politický závazek týkající se právního státu, který v nedávných rozhodnutích nefiguroval. Vláda se nyní zavázala k rychlé činnosti, aby zajistila respektování právního státu v souladu s níže uvedenými doporučeními (viz IV.1)

To posiluje závěr, že pokrok v provádění referenčních cílů, který Komise vyžaduje k uzavření MSO, ještě nenastal. Širší ztotožnění se s reformami všemi složkami vlády, jakož i soudnictvím, a silnější závazek k vyžadování bezúhonnosti a k boji proti korupci je k uspokojivému naplnění těchto požadavků nutný. Rumunské orgány musí zejména prokázat, že v Rumunsku zakořenil udržitelný a nezvratný reformní proces a že externí působení MSO již není nutné. Současné kroky vlády a parlamentu proto vzbuzují obavy.

Ze zkušeností posledních pěti let vyplývá, že jsou-li přijata přesvědčivá opatření, mohou přinést výsledky. Rumunsko již může poukázat na pozitivní směr reformního procesu v orgánech, jako je DNA a ANI, a v cílených opatřeních, jako je zrychlení řízení u Nejvyššího soudu. Současné události prokázaly, že soudnictví zaujalo proaktivnější postoj v obraně své nezávislosti. Zachování takového pokroku a udržení hybných sil reforem a stability institucí v takových případech jsou samozřejmě prvním základním stavebním kamenem při prokazování udržitelnosti. Rychlý přechod z úspěšné fáze vytváření právních předpisů do fáze provádění přiblíží dobu, kdy Rumunsko splní požadavky mechanismu spolupráce a ověřování. Všechny členské státy mají v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva své povinnosti i možnosti uplatnění a Komise očekává, že Rumunsko dokončí zvláštní postup mechanismu spolupráce a ověřování a bude tyto otázky řešit na stejném základě jako ostatní členské státy.

Vzhledem k současným nejistotám přijme Komise další zprávu v rámci MSO pro Rumunsko do konce roku 2012. V této zprávě se zaměří na to, zda obavy, které vyjádřila ohledně právního státu a nezávislosti soudnictví byly řešeny, a zda byl obnoven demokratický kontrolní systém a dělba moci. Komise bude pozorně sledovat pokrok prostřednictvím pravidelných misí, jakož i intenzivního dialogu s rumunskými orgány a dalšími členskými státy.

IV. Doporučení

Nejdůležitějším dalším krokem pro vládu a klíčové orgány Rumunska bude prokázat jejich odhodlání k pokládání základních kamenů právního státu a soudní nezávislosti. K tomu je potřeba řada urychlených kroků vlády a parlamentu. Zatímco níže uvedená doporučení zahrnují řadu specifických reforem potřebných k udržení pokroku v rámci MSO, ze současných sporů popsanych v předchozí části zprávy vyplývají vážné obavy týkající se zatím dosaženého pokroku i důležité otázky, pokud jde o udržitelnost a nezvratnost již započatých reforem. Vzhledem k výjimečné povaze tohoto nedávného vývoje zahrnuje tato zpráva

zvláštní doporučení k urychlenému řešení současné situace zejména v oddíle 1: respektování právního státu a nezávislosti soudnictví.

Komise vyzývá Rumunsko k provedení okamžitých opatření v následujících oblastech s cílem vyřešit současné spory:

1. Respektování právního státu a nezávislosti soudnictví

- Zrušení mimořádného nařízení č. 38/2012 a mimořádného nařízení č. 41/2012 a zajištění dodržování rozhodnutí Ústavního soudu týkajícího se kvóra v případě referenda a rozsahu pravomocí, která jsou Ústavnímu soudu udělena.
- Dodržování ústavních požadavků při vydávání mimořádných opatření v budoucnosti.
- Provedení všech rozhodnutí Ústavního soudu.
- Zajistit okamžité zveřejnění všech zákonů v Úředním věstníku, včetně rozhodnutí Ústavního soudu.
- Požadovat po všech politických stranách a vládních orgánech respektování nezávislosti soudnictví; zavázat se k potrestání každého člena vlády či politické strany, který podřívá důvěryhodnost soudců nebo vyvíjí tlak na soudní orgány.
- Jmenovat ombudsmana, který bude mít podporu napříč politickým spektrem, a to transparentním a objektivním postupem, který povede k výběru bezúhonné a nezávislé osoby s nezpochybnitelnou autoritou.
- Zavést transparentní postup pro jmenování nejvyššího státního zástupce a hlavního státního zástupce Národního protikorupčního ředitelství. Postup by měl zahrnovat otevřené výběrové řízení na základě profesionálních zkušeností, bezúhonnosti a prokázané činnosti v oblasti boje proti korupci. Během současného výkonu funkce prezidenta by neměla být provedena žádná jmenování.
- Během současného výkonu funkce prezidenta neudělovat žádné prezidentské milosti.
- Zdržet se jmenování ministrů, proti kterým je vedeno vyšetřování s ohledem na jejich bezúhonnost; stávající ministři, kteří jsou v této situaci, by měli odstoupit.
- Přijmout jasné postupy, které zavedou rezignaci poslanců parlamentu, u kterých je pravomocně rozhodnuto o neslučitelnosti funkcí nebo střetu zájmů nebo jsou pravomocně odsouzeni za korupci na vysoké úrovni.

Předseda vlády Rumunska ve svém dopise ze dne 16. července a aktualizované příloze ze dne 17. července potvrdil předsedovi Komise, že všechny požadavky byly nebo budou splněny.

Rumunsko by také mělo přijmout opatření v následujících oblastech:

2. Reforma soudního systému

- Přijmout a provádět společný komplexní plán, který zajistí uplatňování všech čtyř zákonů týkajících se strukturální a procedurální reformy, reformy v oblasti lidských zdrojů a investic do infrastruktury soudů, a to včetně všech relevantních aspektů.

- Restrukturalizovat systém soudů a státních zastupitelství, uvést do rovnováhy personální zdroje a pracovní zatížení, zejména prostřednictvím přezkumu rumunského systému soudnictví a návrhu na optimální pracovní vytížení soudů, které v současnosti probíhají za přispění Světové banky.
- Vytvořit monitorovací skupinu pro reformu soudnictví, která zahrnuje všechny státní orgány, profesní sdružení a občanskou společnost.

3. Odpovědnost soudního systému

- Dohodnout se na společné politice Vrchní rady soudců a státních zástupců a vlády k podpoře odpovědnosti a bezúhonnosti v rámci soudnictví prostřednictvím přesvědčivé disciplinární praxe a judikatury, včetně přesného plánu pro provedení. Využít zavedení nových právních předpisů o disciplinární odpovědnosti a povyšování na Nejvyšším soudu k vytvoření příkladu pro soudní systém jako celek.
- Zajistit lepší koordinaci právních, disciplinárních a řídicích nástrojů k ochraně pověsti soudnictví v případech závažného porušení povinností, včetně rozhodnutí týkajících se individuálních práv, jako jsou důchody.
- Posílit kapacitu a výkon Soudní inspekce jak na monitorování odpovědnosti soudů prostřednictvím sledování jednotlivých případů, tak i na podporu účinnosti, konzistence a osvědčených postupů v soudnictví prostřednictvím pravidelných přezkumů postupů na všech úrovních systému soudnictví.

4. Soudržnost a transparentnost soudního procesu

- Vypracovat komplexní koncepci pro zavedení struktur, postupů a praxe, které jsou nezbytné pro urychlení sjednocení práva. Učinit ze sjednocení práva manažerskou prioritu pro předsedy soudů a ze soudržnosti učinit důležitý prvek v systému hodnocení a povyšování soudců. Zajistit úplné, elektronické zveřejňování a průběžnou aktualizaci odůvodněných rozhodnutí soudů.
- Dále reformovat Nejvyšší soud, aby bylo umožněno jeho silnější zaměření na sjednocení práva.

5. Efektivita soudů

- Stanovit a provádět v rámci soudního systému jasné pokyny pro osvědčené postupy týkající se stanovení trestů, řízení případů a posuzování důkazů v soudních řízeních v trestním právu se zvláštním důrazem na oblasti, kde nedostatky již byly označeny, jako je tomu v případě složitých hodnocení hospodářských trestných činů a zadávání veřejných zakázek.
- Zavést reformy vedoucí ke zveřejňování rozhodnutí soudů rychle poté, co byly vyneseny rozsudky, přerušovat při zahájení soudního vyšetřování promlčecí lhůty a zlepšit kvalitu a dostupnost posudků soudních znalců.
- Pokračovat v opatřeních přijatých Nejvyšším soudem ke zrychlení soudních řízení týkajících se korupce na vysoké úrovni, zajistit, aby nedocházelo k promlčení, a zavést obdobná opatření u ostatních soudů.

- I nadále zlepšovat soudržnost a odrazující charakter trestů v případech korupce na vysoké úrovni, které řeší soudy v rámci celého Rumunska.
- Zajistit, aby se navázalo na výsledky dosažené státním zastupitelstvím i pod novým vedením.

6. Bezúhonnost

- Zajistit přesvědčivý pokrok při vytváření rychlých a odrazujících sankcí. Racionalizovat soudní přezkum rozhodnutí Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) zlepšením soudních postupů a praxe a přezkoumáním právního rámce úřadu ANI s cílem urychlit přijímání pravomocných rozhodnutí a zlepšit jejich soudržnost a odrazující účinek.
- Zlepšit spolupráci soudních a dalších správních orgánů s úřadem ANI s cílem zajistit účinnou výměnu informací a operativních informací ve všech třech oblastech činnosti úřadu ANI. Spolupráce s úřadem ANI by měla být jasným výkonným opatřením k vedení ostatních správních orgánů.

7. Boj proti korupci

- Zajistit, aby se navázalo na výsledky dosažené ředitelstvím DNA i pod novým vedením.
- Provést novou národní protikorupční strategii tak, jak byla navržena, a zřídit jednotný systém sledování takovým způsobem, aby si všechny subjekty veřejné správy stanovily cíle a každý rok podávaly zprávy, a to v jednotné a porovnatelné podobě, o prevenci a stíhání korupce, podvodů a střetů zájmů. V souladu se strategií stanovit jasná procesní pravidla a osvědčené postupy pro rozhodnutí parlamentu umožnit vyšetřování, zatýkání a pronásledování poslanců.
- Prokázat výsledky při stíhání praní špinavých peněz jakožto samostatného trestného činu a poskytnout přesvědčivé výsledky při vymáhání výnosů z trestné činnosti prostřednictvím posílení soudních postupů a uplatňování nového zákona o rozšíření konfiskací.
- Stanovit jasný koordinační a monitorovací mechanismus mezi orgány policie, zastupitelstvími a administrativními kontrolními orgány, který bude mít konkrétní odpovědnost za zajištění účinné spolupráce a komunikace týkající se korupce.
- Zlepšit výsledky v oblasti prevence a trestání korupce, podvodů a střetů zájmů při zadávání veřejných zakázek ve všech oblastech činnosti vlády. V této souvislosti by Rumunsko mělo zajistit řádné navázání na doporučení z externího přezkumu systému zadávání veřejných zakázek provedeného z podnětu Komise.