



V Bruselu dne 22.1.2014
COM(2014) 37 final

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

{SWD(2014) 37 final}

1. ÚVOD

Ve své zprávě z července 2012 provedla Evropská komise celkové zhodnocení pokroku, jehož Rumunsko dosáhlo za pět let fungování mechanismu spolupráce a ověřování (MSO)¹. Komise ve zprávě uvedla, že řada požadovaných zásadních prvků reformy již existuje a že MSO k reformám v Rumunsku významně přispěl. Do centra pozornosti se dostalo provádění reforem. Tuto zprávu včetně její metodiky a závěrů schválila ve svých závěrech též Rada ministrů².

Zprávu rovněž poznamenaly události z července 2012, které v Rumunsku vyvolaly specifické otázky po právním státu a nezávislosti soudnictví. Těmto otázkám věnovala Komise svou průběžnou zprávu z ledna 2013³, v níž dospěla k názoru, že Rumunsko provedlo v této oblasti několik doporučení Komise, nikoli však všechna. Komise rovněž upozornila na nutnost urychlit realizaci jejích doporučení na poli reformy soudnictví, bezúhonnosti a boje proti korupci.

Nyní předkládaná zpráva hodnotí pokrok, jehož Rumunsko dosáhlo od vydání obou předchozích zpráv v obou hlavních oblastech MSO, jimiž jsou reforma soudnictví a protikorupční opatření. Z dosavadního vývoje MSO vyplývá, že se pokrok neubírá přímým směrem, neboť posun v jedné oblasti je omezován či negován nezdarem jinde. V prosinci 2013 připomněla rozhodnutí parlamentu skutečnost, že hlavní principy a cíle reformy jsou stále ještě zpochybňovány. K jejich zopakování byl nutný zásah Ústavního soudu. Je proto značně obtížné posoudit jak udržitelnost reformy, tak sílu dynamiky v zemi, která by dokázala nastolit obecně pozitivní trend.

Stojí za zmínku, že ztížené podmínky v roce 2012 nepodlomily odhodlání řady rumunských institucí i jednotlivců k tomu, dosažený pokrok i nadále konsolidovat. Komise věří, že monitorovací proces MSO, příležitosti, jež nabízejí fondy EU, i konstruktivní zapojení Komise a řady členských států znamenají pro reformy v Rumunsku i nadále cennou podporu. Příští zpráva bude předložena zhruba za rok.

2. STAV REFORMNÍHO PROCESU V RUMUNSKU

2.1 *Soudní systém*

Nezávislost soudnictví a právní stát byly zvláštním tématem zprávy z července 2012 i navazující zprávy z ledna 2013⁴. Jsou též trvale na pořadu rumunské vnitrostátní debaty

¹ COM(2012) 410 final.

² 24. září 2012.

³ COM(2013) 47 final. Její analýzu a doporučení schválila ve svých závěrech ze dne 11. března 2013 Rada pro obecné záležitosti.

⁴ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

s tím, že soudní orgány kladou na tento aspekt své práce větší důraz. Je možné, že tato skutečnost ovlivnila míru důvěry v rumunské soudní orgány⁵.

Nezávislost soudnictví a právní stát

Ústavní pořádek

Ústava a Ústavní soud sice nejsou přísně vzato součástí soudnictví, tvoří však ústřední prvky právního státu. Zpochybnění autority Ústavního soudu, k němuž došlo v létě 2012, se již neopakovalo, soud naopak svou úlohu významného arbitra upevnil. Důležitou roli bude i nadále sehrávat při obraně nejdůležitějších zásad, např. oddělení moci, a v budoucí debatě o ústavních změnách.

Tato ústavní debata by měla být podle očekávání znovu nastolena letos. Následně pak bude důležité, aby Vrchní rada soudců a státních zástupců dostala příležitost vyjádřit se ke všem oblastem pro soudnictví důležitým. Zejména bude zapotřebí věnovat pozornost tomu, aby nebyly schvalovány změny, které by politikům usnadňovaly příležitost ovlivňovat špičky soudnictví či zpochybňovat jeho nezávislost a autoritu. Zejména závazek vlády konzultovat Benátskou komisi je tedy důležitým signálem, že je Rumunsko odhodláno zakládat budoucí ústavní změny na evropských normách. Rumunské orgány též vyjádřily záměr průběžně informovat Evropskou komisi.

Tlak na nezávislost soudnictví

V létě a na podzim roku 2012 Komise obdržela od zástupců soudních orgánů celou řadu vyjádření. Jejich předmětem byly přímá kritika, kterou vyslovovali politikové, a politicky motivované mediální útoky na jednotlivé soudce, státní zástupce a jejich rodinné příslušníky a na soudy a státní zastupitelství⁶. Tyto útoky od roku 2012 co do počtu i síly polevily, ale nadále k nim dochází. Jedná se mj. o případy, kdy jsou soudní orgány, soudci a státní zástupci vystaveni přímé kritice poté, co přijmou rozhodnutí o významných politických osobnostech.

Uvedený vývoj kontrastuje s praxí v řadě jiných členských států, kde jsou vyjádření politiků k rozhodnutím soudů brzděna úctou k zásadám oddělení moci a nezávislosti soudnictví, ať již jsou tyto zásady upraveny pravidly nebo zvyklostmi.

Hlavním obhájcem nezávislosti justice je Vrchní rada soudců a státních zástupců, jež tuto funkci plní systematicky a profesionálně a díky níž nyní občané i politici berou uvedený problém více vážně. Úlohu uvedené činnosti, která nabývá v rámci funkcí vrchní rady na významu, by pomohl upevnit jednoznačný a veřejný postup, jakým by měla vrchní rada v takových případech reagovat. Vrchní rada by mohla též zkoumat další způsoby, jak pomocí jednotlivým soudcům a státním zástupcům v takovéto situaci vyjádřit institucionální podporu nezávislosti soudnictví v praxi⁷.

⁵ Podle zvláštního vydání Eurobarometru č. 385 věnovaného justici nekládá rumunská veřejnost v soudnictví výrazně méně důvěry (44 %), než kolik činí průměr v EU (53 %). Rumunsko se podle tohoto kritéria umístilo mezi zeměmi EU-28 na 17. místě.

⁶ COM(2013) 47 final, s. 4.

⁷ Technická zpráva, oddíl 1.1.1.

Ministr spravedlnosti se chopil praktické iniciativy nastolit mezi médii na straně jedné a soudci a státními zástupci na straně druhé dialog. Vztahům obou stran by pomohlo lepší vzájemné porozumění a profesionální přístup soudních orgánů ke styku s médii. Faktem však zůstává, že dosáhnout pokroku bude těžké, budou-li ti, kteří jsou u moci, nadále vystavovat soudce, státní zástupce a jejich rozhodnutí veřejné kritice.

Úcta k rozhodnutím soudů

Popsaný problém souvisí s jedním důležitým aspektem oddělení moci a právního státu, kterým je úcta k rozhodnutí soudů. Tato úcta má řadu rovin. Případy, kdy nejsou nařízení soudů provedena či kdy soudní rozhodnutí neodůvodněně napadá veřejná správa, zpochybňují závaznou povahu těchto rozhodnutí.

Tento problém se dotýká nejvyšších orgánů státu. Od července 2012 se soudní orgány musely nejednou obrátit na Ústavní soud poté, co parlament projevil neochotu zrušit mandáty poslanců v důsledku pravomocných soudních rozhodnutí o neslučitelnosti jejich funkce s jinými funkcemi. Poslední nálezh o této otázce vydal Ústavní soud v listopadu 2013, Senát však dosud nepřijal žádné kroky.

Jmenování do vysokých funkcí

Jmenování do funkcí v justici jsou jedním z nejjednoznačnějších způsobů, jak prokázat nezávislost soudců a státních zástupců. Proces MSO podtrhl důležitost jednoznačných, objektivních a promyšlených postupů, kterými by se měla tato jmenování do funkce řídit⁸. Jsou-li totiž do funkcí ustavovány osoby s vysokou úrovní profesionality a bezúhonnosti, má to pro důvěru veřejnosti v soudnictví zcela zásadní význam.

Vývoj v loňském roce vyvolává smíšený obrázek⁹. V případě vedení Nejvyššího soudu nebyly při jmenování do funkcí zaznamenány projevy vměšování. Obtížnější je situace státních zastupitelství, kde měl proces nominací zahájený v září 2012 silný politický nádech, který nedokázaly odstranit ani následné procedurální změny. Je možné, že tato situace odradila některé kandidáty od toho, aby se o funkce ucházeli. Závěrečný návrh na osoby kandidátů sice obsahoval jména některých osob, které se osvědčily v boji proti korupci, avšak celkový výsledek nevzešel z transparentního procesu, který by umožňoval přezkoumat přednosti kandidátů a provést skutečnou soutěž. Komise vyslovila politování nad rozhodnutím neprovádět solidní postup a poznamenala, že osoby jmenované do funkcí nyní musí prokázat, že úkol těchto orgánů potírat korupci berou vážně.

Na podzim 2013 vyvstal další obtížný problém v podobě jmenování na pozici vedoucího a zástupců vedoucího odboru Národního protikorupčního ředitelství (DNA). Opět byla náhle ukončena dočasná nominace do funkcí a osoby do těchto funkcí následně nominoval ministr spravedlnosti, aniž by důsledně dodržel postup konzultace šéfa ředitelství DNA. V reakci na kritiku ze strany veřejnosti a Vrchní rady soudců a státních zástupců proběhl druhý, již více konsensuální postup v souladu s pravidly, v jehož závěru byly do daných funkcí natrvalo

⁸ Například zpráva COM(2012) 410 final požadovala „průhledné a objektivní jmenování [do protikorupčních orgánů] ... prostřednictvím otevřeného výběrového řízení se zaměřením na co možná nejdůraznější vedení a s cílem kontinuity fungování těchto orgánů.“ Viz též závěry Rady ministrů, dosud poslední z 13. března 2013.

⁹ Technická zpráva, oddíl 1.5.

jmenovány jiné osoby. Načasování procesu vyvolalo mezi veřejností obavy, že zde byla spojitost s rozhodnutími ředitelství DNA o některých politických osobnostech a s veřejnou kritikou státních zástupců ze strany politiků¹⁰.

Právní rámec

Nové zákoníky

Následné zprávy MSO se věnovaly přípravě nových rumunských zákoníků. Zpráva MSO z července 2012 zdůrazňuje, že představují zásadní modernizaci rumunského právního systému. Implementace sice není jednoduchá, zejména bylo-li nutné souběžně zachovat více systémů, avšak dojem je nyní spíše takový, že vedení soudních orgánů spolupracuje s ministerstvem spravedlnosti na zjednodušení přechodu na novou právní úpravu. Přípravy na vstup nového trestního zákoníku v platnost byly vedeny snahou poučit se z minulých zkušeností¹¹. Ministerstvo spravedlnosti navíc zajistilo nad rámec rozpočtu a pracovní místa, jež mají provádění nových zákoníků podpořit. Jako užitečné se ukázalo stanovit pro tento proces o něco delší, zato realistické termíny.

Významným počinem je nový trestní řád, jenž má začít platit od února. Všechna jeho ustanovení jsou přímo použitelná. Trestní řád navíc zavádí dva nové instituty, a to „soudce v oblasti práv a svobody“ a soudce „přípravného senátu“. Je tedy obzvlášť důležité předvídat případné problémy a v rámci možností je řešit. Jakmile začnou nové právní normy platit, bude důležité pravidelně sledovat jejich faktické účinky a provádění.

Potíže nadále působí nestabilita nových zákoníků v situaci, kdy do jejich vstupu v platnost zbývá jen několik měsíců. Bylo odhaleno již několik právních problémů, jež si mohou vyžádat změny v zákonících nebo v prováděcí úpravě trestního řádu, kterou zbývá před vstupem v platnost schválit¹². Rumunský parlament navíc v prosinci odhlasoval sérii kontroverzních změn trestního zákoníku, jež Ústavní soud označil ve svém nálezu za protiústavní (viz níže).

Jednotnost judikatury

Zavedení zákoníků je též významnou příležitostí zabývat se otázkou jednotnosti judikatury. Nekonzistentnost a nepředvídatelnost judikatury a výkladu právních norem nadále velmi znepokojuje podnikatelskou sféru i širokou veřejnost.

K řešení tohoto problému přijal Nejvyšší kasační a trestní soud několik užitečných opatření. Nové soudní řády posouvají těžiště dovolání směrem k jejich primárnímu kasačnímu účelu a posilují úlohu Nejvyššího soudu při sjednocování judikatury. Řízení o předběžné otázce přinese nový postup, jímž bude možno předložit Nejvyššímu soudu otázku za účelem vydání interpretačního rozsudku, který bude závazný pro předkládající soud i pro budoucí případy. Ve věci vzdělávání a zveřejňování soudních rozhodnutí včetně odůvodnění přijímají Nejvyšší soud i Vrchní rada soudců a státních zástupců důležitá opatření, v jejichž rámci je soudcům

¹⁰ Technická zpráva, oddíl 1.5.

¹¹ Technická zpráva, oddíl 1.2.2.

¹² Technická zpráva, oddíl 1.2.2.

a soudním úředníkům mj. poskytován přístup k rozhodnutím všech ostatních soudů v zemi. V další fázi by mělo být zajištěno, aby měla ke všem soudním rozhodnutím přístup i právnická obec a široká veřejnost¹³.

Skutečností zůstává, že v určitých částech společnosti přetrvává odpor vůči tomu, řídit se judikaturou či výkladem soudů vyšší instance, což brání normálnímu fungování soudnictví. Z toho plynoucí nejistota podkopává důvěru v soudnictví, čímž snižuje efektivitu a vyvolává frustraci mezi hospodářskými subjekty i občany. Předsedové soudů by mohli učinit více pro to, aby svým kolegům objasnili význam jednotnosti přístupu, a zejména aby se stavěli proti případům, v nichž se rozhodnutí odchyľují od praxe Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud zase potřebuje napravit stav, kdy jsou podle všeho nejednotná jeho vlastní rozhodnutí.

Další zdroj potíží při jednotném uplatňování práva se týká kvality a stability právního rámce. Četnost mimořádných nařízeních a parlamentních postupů, jež nerespektují požadavek na minimální transparentnost, nezřídka nedávají žádný prostor pro řádné posouzení, konzultace a přípravu, a to ani v případech, které nejsou zjevně naléhavé. Soudci, státní zástupci, právníci, podniky, správní orgány a občané, kteří mají právo aplikovat, jsou v důsledku toho zmateni, dochází k chybám a roste riziko mezer v právní úpravě, jichž lze využít k odlišnému výkladu.

Strukturální reforma soudního systému

Strategie rozvoje soudnictví (2014–2018)

Ministerstvo spravedlnosti pracuje na přípravě Strategie rozvoje soudnictví (2014–2018), jejímž cílem je posílit probíhající reformy a soudní orgány a zvýšit důvěru v soudnictví. Hlavní cíle – vyšší efektivita, posílení institucí, bezúhonnost, kvalita, transparentnost a přístup ke spravedlnosti – jsou v souladu s prací, která byla vykonána v jiných členských státech a na evropské úrovni. Záměrem je tuto strategii a doprovodný akční plán schválit v únoru 2014. V případě takovéto iniciativy je zcela nezbytná těsná spolupráce mezi vládou a soudními orgány a ministři se podařilo tyto instituce ke kooperaci přivést. Dosažený konsens bude přínosem z hlediska vážnosti této strategie. Důležité by dále bylo zapojit do tohoto procesu zástupce dalších právnických profesí, např. advokáty, notáře a soudní exekutory.

Podstatným prvkem všech budoucích reforem soudnictví by bylo zvýšení kapacity soudní správy přijímat fundovanější rozhodnutí, která se opírají o shromažďování spolehlivých údajů o fungování soudnictví, rešerše a dlouhodobé plánování. Postupy k informování o slabinách systému používají i další členské státy, jedná se např. o průzkumy mezi těmi, kdo přicházejí se soudy do styku, či mezi zaměstnanci.

Řízení pracovní zátěže a efektivita justice

Za přetrvávající problém, který ještě umocňuje nejistota o dopadu nových zákoníků, je pokládáno nadměrné pracovní vytížení některých soudů a státních zastupitelství. Při jeho řešení může pomoci několik užitečných trendů v soudnictví, k nimž patří mj. specializace,

¹³ Technická zpráva ve svém oddílu 1.3.2 vyjmenovává jednotlivé dosud přijaté iniciativy.

lepší využití kapacity soudních úředníků a praktická opatření soudů, jak předcházet iritujícím průtahům.

Je však důležité neztrácet ze zřetele ani dlouhodobý problém¹⁴, jak novým uspořádáním soudních obvodů dosáhnout vyváženějšího využívání dostupných zdrojů. Takováto úprava by si však vyžádala legislativní změnu, a přestože se za ni staví ministerstvo spravedlnosti, jeví se podpora parlamentu jako nejistá.

Bezúhonnost soudní moci

Vrchní rada soudců a státních zástupců zdůraznila, že nebude tolerovat problémy bezúhonnosti v soudnictví. Díky podpoře inspektorátu se v této věci nyní rýsuje jednodušší a důkladnější přístup. Bude důležité, aby se tato skutečnost promítla i do konzistentnějšího přístupu, jež sleduje správní sekce Nejvyššího soudu. Výsledkem je podle všeho nárůst počtu případů¹⁵, avšak bude zapotřebí dalšího sledování, aby bylo možno zjistit, zdali funguje odrazující účinek.

2.2 Rámec pro prověřování bezúhonnosti

Rámec pro prověřování bezúhonnosti je jedním z hlavních součástí mechanismu pro spolupráci a ověřování. Opírá se o instituce a pravidla, tak aby byla vymezena jasná očekávání, která budou řádně naplňována. Jeho další důležitou oporou je politická a kulturní akceptace skutečnosti, že je bezúhonnost pro zaměstnance veřejné správy důležitou zásadou, jejíž porušení by nemělo zůstat bez následků.

Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) a Národní rada pro prověřování bezúhonnosti (NIC)

Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) zaznamenal v posledním roce další úspěchy¹⁶. Přetrvávají však překážky i rozdíly v pokroku dosaženém v otázkách neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a bezdůvodného obohacení. Úřad ANI a jeho vedení zejména čelily sérii útoků, k nimž nezřídka docházelo v době, kdy se úřad zabýval případy významných politických osobností. Národní rada pro prověřování bezúhonnosti prokázala své kvality jakožto orgán dozoru, který dokáže v případě potřeby objasnit, v čem spočívá mandát úřadu ANI, a veřejně intervenovat.

Z úřadu ANI se stala více zavedená instituce a vláda podporuje navýšení jeho zdrojů v zájmu efektivního fungování. Vztahy ANI s dalšími vládními úřady jsou velmi důležité. ANI sjednal celou řadu pracovních dohod, jimiž se mají tyto vztahy řídit, i když některé nesou více ovoce než jiné. Proti rozhodnutím úřadu ANI jsou nezřídka podávány opravné prostředky k soudu. Z údajů však vyplývá, že ve více než 80 % takovýchto případů týkajících se střetu zájmů soud závěry úřadu potvrdil.

¹⁴ Viz např. COM(2012) 410, s. 8.

¹⁵ Technická zpráva, oddíl 1.4.4. Tento oddíl si též všímá, že byla velká část případů úspěšně napadena u Nejvyššího soudu, což ohrožuje efektivitu přijatých opatření.

¹⁶ Technická zpráva, oddíl 2.1.3.

Soudy jsou podle všeho již dobře obeznámeny s rámcem pro prověřování bezúhonnosti. Judikatura je však stále nejednotná: na úrovni odvolacích soudů i Nejvyššího kasačního a trestního soudu jsou vydávána protichůdná rozhodnutí a soudní řízení o neslučitelnosti funkcí trvají nadále dlouho. Stále se čeká na rozhodnutí Nejvyššího kasačního a trestního soudu o tom, je-li úřad ANI oprávněn podat odvolání proti rozhodnutí výboru pro vyšetřování původu majetku nepostoupit soudu případ, jímž se úřad zabýval. Odrazující účinek činnosti ANI je oslaben též tím, že dlouho trvá, než jsou zrušeny smlouvy na veřejné zakázky uzavřené při střetu zájmů, a že vládní administrativa nevyvíjí dostatečné úsilí tyto případy řešit. Dalším důsledkem těchto skutečností je ztráta pro veřejné finance.

Cenným přínosem pro činnost ANI je rozhodnutí vyvinout nový systém, který by předem ověřoval, nedochází-li ke střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek¹⁷. Identifikovat a eliminovat potenciální střety zájmů předem, než dojde k podpisu smluv na tyto zakázky, je jednoznačně žádoucí. Z hlediska funkčnosti tohoto systému bude důležité, aby veřejní zadavatelé byli ze zákona povinni reagovat na problémy, jež ANI zjistí. Důležité by bylo též ustanovení, že pokud by se ve smlouvě na veřejnou zakázku pokračovalo a pokud by bylo potvrzeno rozhodnutí ANI, pak by úředník, u něž by byl zjištěn střet zájmů, nesl hmotnou odpovědnost ve výši určitého minimálního podílu nákladů, jež z dané smlouvy plynou. Bude-li tento přístup úspěšný, měl by být ze zakázek financovaných z fondů EU rychle rozšířen i na ostatní zadávací řízení.

Bylo by logické vzít si poučení z aktuální činnosti ANI a doladit podle něj její právní rámec. S vládou je aktuálně projednáván balíček opatření, který obsahuje důležitá opatření, např. okamžité zrušení smlouvy při nabytí právní moci rozhodnutí o existenci střetu zájmů, zpřísnění kontrol ve fázi jmenování či zjednodušení přístupu k prohlášením o zájmech. Úřad ANI by též získal dobrou příležitost řídit kodifikaci rámce pro prověřování bezúhonnosti, která by měla mj. zajistit, aby byly z rámce odstraněny veškeré zjištěné nesrovnalosti.

Tyto rozumné kroky však narážejí na nejistotu, kterou vyvolaly opakované pokusy parlamentu podkopat účinnost rámce pro prověřování bezúhonnosti¹⁸. Jednalo se např. o pokusy z léta 2013 změnit pravidla neslučitelnosti funkcí v případě volených místních zástupců či o nedávné pokusy změnit trestní zákoník tak, aby chránil celé kategorie jednotlivců před uplatněním pravidel o bezúhonnosti a střetu zájmů (viz níže). V dalších případech se projevila neochota parlamentu podrobit se rozhodnutí úřadu ANI navzdory tomu, že bylo podpořeno rozhodnutím soudu. Případný vládní návrh na změnu právní úpravy činnosti ANI by tedy musel posílit a upevnit úlohu tohoto úřadu, a představoval by tak test politické vůle zachovat efektivní rámec pro prověřování bezúhonnosti.

Rámec pro prověřování bezúhonnosti: Parlament

Předchozí zprávy MSO upozornily mj. na riziko, že jsou parlamentní pravidla vnímána jako ochrana poslanců před spravedlností¹⁹. Lednová zpráva MSO poukázala na skutečnost, že parlament přijal v lednu 2013 změny statutu poslanců, jimiž se mění postup při zrušení imunity v případech prohlídek, zatčení či zadržení poslanců a stíhání bývalých ministrů.

¹⁷ Zamýšlený proces rozvádí podrobně technická zpráva v oddíle 2.1.4.

¹⁸ Příklady z nedávných let uvádí zpráva COM(2012) 410 final, s. 14.

¹⁹ Viz např. zpráva COM(2012) 410 final, s. 14.

Statut je užitečným krokem, který vnáší jasno do otázek neslučitelnosti funkcí vedoucí ke zrušení mandátu a který zavádí lhůty, v nichž musí parlament posoudit žádost státního zastupitelství o zadržení, zatčení či prohlídku poslance. Statut však nevyžaduje, aby bylo zamítnutí žádosti státního zastupitelství odůvodněno²⁰.

V důsledku stížnosti podané Ústavnímu soudu tato ustanovení nabyla účinnosti teprve v červenci a prováděcí nařízení a nový Kodex chování²¹ dosud nebyly přijaty. Efektivnost statutu bude nutno posoudit po uplynutí určité doby. Je bohužel nutno konstatovat, že z praxe pozorované na podzim 2013 vždy nevyplývalo, že by poslanci novou úpravu vnímali jako zpřísnění podmínek řízení²². V odezvě na obavy vyjádřené v lednové zprávě se parlament zejména nepodrobil rozsudku Nejvyššího soudu, který potvrzoval jedno rozhodnutí úřadu ANI²³.

2.3 Boj proti korupci na vysoké úrovni

Minulé zprávy MSO a závěry Rady zdůraznily, že úspěšnost orgánů odpovědných za boj proti korupci na vysoké úrovni je pro Rumunsko jednou z nejdůležitějších cest ke splnění cílů tohoto mechanismu. Od vydání posledních zpráv Komise dosahovaly významných úspěchů i navzdory složitým podmínkám Národní protikorupční ředitelství (DNA) ve fázi stíhání²⁴ a Nejvyšší kasační a trestní soud ve fázi soudního řízení²⁵. Z hlediska obvinění i odsouzení je použití systému spravedlnosti na mocné politické činitele důležitým dokladem dosahu rumunské justice.

Soudní praxe zaznamenala podstatné zlepšení, zejména pokud jde o tempo vyšetřování ředitelství DNA a vydávání rozsudků²⁶. Podařilo se zaplnit významnou mezeru, tak aby nedocházelo k průtahům případů v důsledku rezignace např. na funkci poslance, a při Nejvyšším soudu drží pohotovost obhájci, tak aby nepřítomnost obhájce nesloužila jako příčina odložení jednání.

Z hlediska důvěryhodnosti systému je zcela zásadní boj proti korumpování soudců a státních zástupců²⁷. Návrh právní úpravy v této oblasti usiluje jak o větší jednotnost, tak o posílení odrazujícího účinku sankcí. Za tímto účelem mají být soudcům a státním zástupcům v případě jejich pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin včetně korupce odebrány zvláštní „služební důchody“²⁸.

²⁰ Zpráva COM(2013) 47 final na s. 7 doporučila: „Pokud parlament zabráni normálnímu průběhu vymáhání práva, měl by podat řádné odůvodnění.“

²¹ Předseda Poslanecké sněmovny vyjádřil otevřený postoj vůči tomu, aby se Kodex chování inspiroval mezinárodními zvyklostmi. Návrh kodexu byl v prosinci 2013 zaslán Evropskému parlamentu.

²² Technická zpráva, oddíl 2.2.

²³ Dokonce poté, co jednoznačnou podporu v případě jednoho senátora vyjádřil Nejvyšší kasační a trestní soud a Ústavní soud.

²⁴ V roce 2013 podstatně vzrostl počet obžalovaných (celkem 1 073). Viz technická zpráva, oddíl 3.2.3.

²⁵ Nejvyšším soudem uváděné číselné údaje jsou řádově srovnatelné s údaji za rok 2012. Viz technická zpráva, oddíl 3.1.

²⁶ Z 205 případů, jimiž se ředitelství DNA zabývalo a v nichž byla ve sledovaném období vydána pravomocná rozhodnutí, byla většina (zhruba 73 %) vyřešena za méně než 4 roky (z nich pak větší část během 2 let). Viz technická zpráva, oddíl 3.1.

²⁷ Několik takových případů nedávno oznámily Nejvyšší kasační a trestní soud a ředitelství DNA.

²⁸ Tento návrh schválila Poslanecká sněmovna, avšak stále jej projednává Senát.

Skutečností však zůstává, že potírání korupce na vysoké úrovni naráží na významné překážky. Navzdory případům vyšetřování, obvinění a odsouzení existují důkazy o tom, že ke korupci není vždy přistupováno jako k závažnému trestnému činu. V soudním systému je vysoký podíl odkladů trestu dokladem neochoty soudců nést důsledky verdiktu o zavinění²⁹, což odporuje judikačním pokynům samotného Nejvyššího soudu. Důležité v tomto ohledu bude i zvýšit úspěšnost při zabavování a vymáhání majetku. Nedávno zavedený postup rozšířené konfiskace, při níž lze zabavovat majetek příbuzných, je nadále využíván poměrně zřídka³⁰.

Tato neochota vystupuje do popředí ještě výrazněji v případech, kdy rumunští politici činí prohlášení, v nichž s osobami odsouzenými za korupci vyjadřují sympatie. Dojem subjektivnosti vyvolává skutečnost, že jsou nejednotně uplatňována pravidla o rezignacích ministrů na své funkce. Tento jev může souviset též se změnami trestního zákoníku, jež v prosinci 2013 schválil parlament bez toho, aby o nich vedl rozpravu či veřejnou konzultaci. Nad těmito změnami vyjádřily vážné znepokojení rumunské soudní orgány včetně Nejvyššího soudu a Vrchní rady soudců a státních zástupců. V důsledku těchto změn by totiž byli členové parlamentu³¹ vyňati z působnosti právních předpisů o trestných činech korupce, např. přijímání úplatků, obchodování s vlivem či zneužívání pravomocí. Z údajů ředitelství DNA vyplývá, že pro korupci bylo dosud odsouzeno nebo se dostalo před soud zhruba 28 poslanců³².

Další změna spočívala v podstatném zkrácení promlčecí lhůty. K režimu promlčení v Rumunsku se nezřídka vyjadřovaly zprávy MSO³³. Jeho součástí je poměrně nestandardní ustanovení, podle něž promlčecí lhůta končí teprve vydáním rozsudku v konečné instanci. Významnou změnou je i nová definice střetu zájmů, jež má u širokého spektra osob vyloučit trestní odpovědnost³⁴. Další navrhovaná změna by vedla k tomu, že by žádné důsledky z korupce nenesly osoby již usvědčené a odsouzené³⁵.

Reakce na uvedené změny zazněly z řad rumunských soudců a soudních zástupců³⁶ i mezinárodního společenství³⁷. Jeden ze vznesených argumentů poukazyval na skutečnost, že podle Úmluvy OSN proti korupci by se na všechny veřejné činitele vykonávající zákonodárnou, výkonnou, správní nebo soudní činnost měla vztahovat pravidla o korupci

²⁹ V případech, jimiž se zabývalo ředitelství DNA v období od 1. ledna 2013 do 15. října 2013, bylo k trestu odnětí svobody odsouzeno 853 obžalovaných. V konečném důsledku byl ve 22,2 % případů (189) vynesena trest odnětí svobody nepodmíněně a v 77,8 % případů (664) byl výkon trestu odložen (v podobě podmíněného odkladu výkonu trestu nebo odkladu výkonu trestu s dohledem). Viz technická zpráva, oddíl 3.6.1.

³⁰ Ministerstvo spravedlnosti ve své zprávě uvedlo, že v období od 1. ledna do 1. září 2013 využila státní zastupitelství právní úpravy rozšířené konfiskace z roku 2012 ve 34 případech. V soudním řízení bylo rozhodnutí, jež rozšířenou konfiskaci ukládá, přijato pouze v jednom případě, který je v současné době předmětem odvolání u Nejvyššího kasačního a trestního soudu.

³¹ Jakož i předseda a příslušníci profesního stavu právníků, notářů či soudních exekutorů.

³² Technická zpráva, oddíl 3.2.1.

³³ Zpráva COM(2012) 410 final doporučila přerušovat promlčecí lhůty při zahájení soudního vyšetřování.

³⁴ Za protiprávní jednání, jejichž vyšetření spadá do kompetence ředitelství DNA, je v současnosti postaveno před soud více než 100 starostů a místostarostů.

³⁵ Rozprava o této navrhované změně byla odložena.

³⁶ Viz například tiskové prohlášení ředitelství DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat> a tisková zpráva Nejvyššího kasačního a trestního soudu: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>.

³⁷ Srv. například reakci Velvyslanectví Spojených států amerických v Rumunsku: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>.

a střetu zájmů³⁸. Rumunský Ústavní soud vydal v lednu 2014 nález, jímž tyto změny prohlásil za protiústavní a v němž poukázal zejména na potřebu ctít závazky plynoucí z mezinárodního práva, jakož i zásadu rovnosti před zákonem, která je zakotvena v rumunské ústavě. Tento nález je významným dokladem fungujícího kontrolního mechanismu, nicméně zůstává zarážející, že vůbec došlo ke schválení změn, jež tyto významné zásady přímo zpochybňovaly.

2.4 Boj proti korupci na všech úrovních

MSO vyžaduje též výrazné úsilí v boji s korupcí na všech úrovních rumunské společnosti. Na vysokou míru znepokojení veřejnosti nad širokým výskytem korupce však trvale poukazují průzkumy³⁹. Významné osobnosti čelící obviněním z korupce jsou sice povolávány k odpovědnosti, což může způsobit změnu vnímání ve veřejnosti pozitivně ovlivnit, avšak boj s korupcí na všech úrovních si žádá i trvalé úsilí o to, aby byly příležitosti ke korupci omezovány a aby bylo demonstrováno, že její odhalení nezůstává bez následků. Takováto manažerská a preventivní opatření však na sebe nechávají stále čekat⁴⁰.

Významným počinem je národní protikorupční strategie, s jejíž pomocí se podařilo rozšířit působnost obecného rámce na celou řadu rumunských orgánů⁴¹. Její funkce, totiž šířit osvědčené postupy a motivovat veřejnoprávní subjekty k tomu, aby věnovaly zdroje a pozornost protikorupčním postupům, je jednoznačným přínosem⁴². V další fázi by mělo dojít ke sjednocení pravidel, např. pokud jde o standardy pro posuzování rizik či vnitřní kontrolu. Strategie však v situaci, kdy není určena pravomoc k jejímu vymáhání⁴³, výraznou měrou závisí na tom, zda jí vedení jednotlivých orgánů zařadí mezi své priority. Odhodlání potírat korupci lze demonstrovat různými způsoby, např. ochotou vyrozumět orgány boje proti korupci o porušení pravidel. Skutečnost, že se různé orgány mohou v těchto opatřeních prokázat různou úspěšností, však ukazuje na nekonzistentnost v přístupu.

Další užitečný přístup by spočíval v tom, zajistit, aby byly nové strategie a právní předpisy koncipovány již s ohledem na předcházení korupci. Bylo by např. možné podnítit iniciativy za decentralizaci a regionalizaci, při níž by přesun pravomocí ve finančním rozhodování měl jít ruku v ruce s posouzením rizik a s kroky ke kompenzaci vzniku nových slabín⁴⁴.

³⁸ Srv. například navržené znění čl. 4 odst. 5 návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, COM(2012) 363 final ze dne 11. července 2012. Uvedené je v souladu i s Úmluvou OSN proti korupci, která veřejné činitele, na něž se má protikorupční úprava vztahovat, vymezuje jako osoby vykonávající zákonodárnou, výkonnou, správní nebo soudní činnost ve státě, smluvní straně, ať již jde o funkci obsazovanou jmenováním nebo o funkci volenou.

³⁹ Srov. průzkum Eurobarometru č. 374 z února 2012: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf a index vnímání korupce za rok 2013 zveřejněný organizací Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁴⁰ Jako příklad lze uvést skutečnost, že řada starostů zastávala neslučitelné funkce, avšak nebyly přijaty žádné kroky, dokud na problém nepoukázal úřad ANI. Stávající administrativní kontroly tedy selhaly.

⁴¹ Do národní protikorupční strategie je např. nyní zapojeno téměř 80 % místních orgánů, jež pro činnosti spojené s jejím plněním jmenovalo kontaktní osoby.

⁴² Národní protikorupční strategie má i vlastní portál, jehož prostřednictvím lze hlásit různé ukazatele preventivních opatření či sebehodnocení orgánů veřejné moci.

⁴³ Nad rámec černého seznamu orgánů, jež své zprávy nezveřejnily.

⁴⁴ Právní úprava decentralizace byla nedávno úspěšně napadena u Ústavního soudu.

Pokračující práce na zvláštních protikorupčních projektech podporovaných z fondů EU, např. při ministerstvech školství, zdravotnictví, spravedlnosti a regionálního rozvoje a při Národním úřadu daňové správy, přinesla zajímavé výsledky a možné vzory osvědčených postupů. Komise se těší na to, že při koncipování zvláštních projektů pro příští programové období budou tyto iniciativy dále rozpracovány.

Kromě potřeby vyvinout účinnější prostředky, jak bránit korupci a střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek, přikládají soudci, státní zástupci a subjekty, jež mají v Rumunsku co do činění s veřejnými zakázkami, největší význam zjednodušení legislativy a zajištění větší stability⁴⁵. Podle vyjádření několika nevládních organizací, podniků a nezávislých expertů jsou zadávací řízení nadále náchylná na korupci. Tento problém sice není příznačný pouze pro Rumunsko, avšak vyvstává i otázka po kapacitě správních orgánů vést zadávací řízení, zejména na místní úrovni. Tato otázka si žádá zvláštní pozornost, především na straně prevence. Důležitým bodem bude posílení spolupráce mezi kontrolním orgánem ANRMAP a úřadem ANI při zavádění systému, s jehož pomocí bude v řízeních o zadávání veřejných zakázek v předstihu ověřován střet zájmů s tím, že přístup k veřejným zakázkám financovaným z fondů EU by měl být rychle uplatněn i na ostatní zadávací řízení.

3. ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Z výše uvedeného posouzení vyplývá, že Rumunsko dosáhlo od vydání posledních zpráv MSO pokroku v mnoha oblastech. Nadále pozitivně je nutno hodnotit úspěšnost hlavních soudních orgánů a orgánů, jež se věnují ověřování bezúhonnosti. Na dobré cestě zůstávají potřebné a dlouho očekávané legislativní změny. Problémy manažerské povahy pomáhá řešit duch spolupráce mezi soudními orgány a ministerstvem spravedlnosti. V tomto smyslu situaci prospěla klidnější politická atmosféra, jež panuje od jara 2013.

Přetrvávají však obavy o nezávislost soudnictví a mnoho příkladů dokládá, že opatření v zájmu integrity a boje proti korupci vyvolávají na politické a správní úrovni odpor. Unáhlené a neprůhledné změny v trestním zákoníku z prosince 2013 vyvolaly široké znepokojení, neboť právní úpravu potírání korupce a podpory bezúhonnosti zásadním způsobem zpochybnily, a to navzdory skutečnosti, že Ústavní soud svým nálezem o protiústavnosti těchto změn prokázal funkčnost příslušných kontrolních mechanismů. Důležité jmenování osob do klíčových funkcí vyvolává smíšený dojem: některé postupy byly provedeny otevřeným a transparentním způsobem a přihlížely ke schopnostem kandidátů, jiným lze vytknout politické vměšování.

Popsaný stav má důsledky pro míru, v níž lze reformní proces v Rumunsku pokládat za udržitelný. Vytrvalost, kterou si hlavní protikorupční instituce zachovávají tváří v tvář vytrvalému tlaku, ukázala, že se reformní přístup uchytil ve významných částech rumunské společnosti. Naopak snadnost, s níž mohl parlament zpochybnit základní kameny reformy, připomíná, že nepadá shoda o sledování cílů MSO.

⁴⁵ Hodně zmatku například vyvolalo několik změn v obecné rámcové právní úpravě zadávání veřejných zakázek, jež byly zavedeny během necelého roku. Navíc přibýlo slabých míst vlivem navýšení stropů pro veřejné zakázky, jež bude možno zadávat bez vypsání otevřeného řízení.

Komise vyzývá Rumunsko, aby přijalo opatření v následujících oblastech:

1. Nezávislost soudnictví

Špičky v soudnictví musí nadále hájit nezávislost soudů. Hlavními faktory, jimiž se budou řídit transparentní postupy jmenování do funkcí, musí být bezúhonnost a profesionalita kandidátů. V této oblasti by Rumunsko mělo:

- zajistit, aby Kodex chování poslanců parlamentu obsahoval jednoznačná ustanovení, tak aby poslanci a parlamentní postup ctili nezávislost soudnictví, a zejména soudní rozhodnutí,
- vytvořit podmínky nezbytné k tomu, aby Vrchní rada soudců a státních zástupců mohla zkonsolidovat své úsilí o ochranu nezávislosti soudnictví a o podporu jednotlivých soudců a soudních zástupců, kteří čelí problémům dotýkajícím se nezávislosti justice,
- využít příležitosti k případné revizi ústavy s cílem doplnit stávající ustanovení o oddělení moci a přitom jednoznačně vymezit povinnost moci výkonné a zákonodárné ctít nezávislost soudnictví,
- zintenzivnit působení vůči tisku a veřejnosti formou podávání spolehlivých informací a zvyšování povědomí o úloze a postavení soudů a probíhajících případech.

2. Reforma soudnictví

Intenzivněji by mělo pokračovat sjednocování judikatury a soudní praxe. Měla by být mj. posílena opatření k urychlení soudních řízení a k využívání nových možností, jež nabízí např. rozšířené konfiskace. V této oblasti by Rumunsko mělo:

- intenzivněji řešit problémy s pracovní zátěží a schválit legislativní opatření potřebná k restrukturalizaci systému soudů,
- dát vedení soudů k dispozici potřebné nástroje pro účely informování o justičním systému (např. statistické nástroje, správa případů, průzkumy mezi uživateli, průzkumy mezi zaměstnanci), které umožní vydávat rozhodnutí na solidnějším základě a demonstrovat dosažený pokrok,
- zajistit, aby byla všechna rozhodnutí soudů a jejich odůvodnění v plném rozsahu a předepsaných lhůtách elektronickou cestou zveřejňována a průběžně aktualizována,
- zajistit proces, do nějž budou zapojeny všechny právní profese a veřejná správa,
- završit řízení o právní úpravě důchodů soudců a soudních zástupců odsouzených za trestné činy,
- zkvalitnit opatření vyvozovaná na všech úrovních ze soudních rozsudků, tak aby bylo zajištěno, že budou soudní rozhodnutí a finanční sankce řádně uplatňovány.

3. Bezúhonnost

Intenzivněji pokročit by měla práce na rámci pro prověřování bezúhonnosti s tím, že je nutno zpřesnit právní rámec, tak aby nepřetržovaly pochybnosti o jeho použití. V této oblasti by Rumunsko mělo:

- zajistit, aby z použitelnosti právních předpisů o neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a bezdůvodného obohacení neexistovaly žádné výjimky,
- vláda a úřad ANI by měly spolupracovat na přípravě a předložení návrhu právní úpravy, která by zkvalitnila rámec pro prověřování bezúhonnosti,
- uplatňovat při úřadu ANI předběžné kontroly při zadávání veřejných zakázek s cílem tyto kontroly rozšířit ze zakázek financovaných z fondů EU na všechny veřejné zakázky,
- zajistit, aby při uplatňování nového parlamentního statutu docházelo v maximální míře k výkonu pravomocných soudních rozhodnutí automaticky.

4. Boj proti korupci

Odhodlání, s nímž je uplatňováno právo na případy korupce na vysoké úrovni, je nutno zachovat a rozšířit i na boj proti korupci malého rozsahu. V této oblasti by Rumunsko mělo:

- zajistit, aby se protikorupční právní úprava vztahovala stejnou měrou a na bázi rovnosti na všechny,
- sjednotit výměru trestů ukládaných v případech korupce, které řeší soudy po celém Rumunsku, a posílit odrazující účinek těchto trestů,
- zintenzivnit úsilí při stíhání drobné korupce,
- rozpracovat národní protikorupční strategii s cílem zavést konzistentnější měřítko a povinnosti pro veřejnou správu a výsledky zveřejňovat.