



V Bruselu dne 15.11.2017
COM(2017) 751 final

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

{SWD(2017) 701 final}

1. ÚVOD

Mechanismus pro spolupráci a ověřování (MSO) byl vytvořen při přistoupení Rumunska k Evropské unii v roce 2007¹ s cílem řešit nedostatky v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci. Od té doby se zprávy MSO prostřednictvím zvláštních doporučení snaží pomoci zacílit úsilí rumunských orgánů a mapují dosažený pokrok. Jak zdůraznila Rada², MSO bude ukončen, jakmile budou úspěšně splněny všechny čtyři referenční cíle vztahující se na Rumunsko.

Ve zprávě MSO z ledna 2017³ Komise provedla zhodnocení a představila přehled dosažených výsledků, přetrvávajících výzev a hlavních zbývajících kroků, jež jsou potřebné k dosažení cílů MSO. Za tímto účelem Komise předložila dvanáct klíčových doporučení. Pokud budou splněna, bude proces MSO ukončen. Zpráva zdůraznila, že rychlost tohoto procesu se bude odvíjet od toho, jak rychle bude Rumunsko schopno splnit tato doporučení tak, aby byla nezvratná, a rovněž jak zabráni negativním krokům, které zpochybňují pokrok učiněný za posledních 10 let.

Z tohoto důvodu tato zpráva v této fázi procesu MSO představuje pokrok, kterého bylo dosaženo v návaznosti na doporučení stanovená ve zprávě z ledna 2017. Stejně jako v předchozích letech je tato zpráva výsledkem pečlivého analytického postupu ze strany Komise, který vycházel z úzké spolupráce s rumunskými orgány, jakož i z příspěvků občanské společnosti a dalších zúčastněných stran, včetně ostatních členských států.

Předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie ze září 2017 zdůraznil význam právního státu a nezávislého soudnictví⁴: tento požadavek neplatí pouze pro státy účastnící se procesu MSO, ale pro všechny členské státy EU. V této souvislosti je důležité zdůraznit význam předcházení vyhořelé atmosféře mezi různými složkami státní moci se škodlivými dopady na nezávislost soudnictví. Tento problém, na nějž upozornila již zpráva z ledna 2017, přetrvával také v referenčním období této zprávy.

Na základě analýzy celkového pokroku v procesu MSO, kterého bylo v Rumunsku dosaženo od roku 2007, a na základě pokroku od zprávy z ledna 2017 se Komise nadále domnívá, že pokud budou instituce státu loajálně spolupracovat, politika si bude nadále pevně držet dosavadní pokrokové směřování a bude zajištěna nezávislost soudnictví, bude Rumunsko v blízké budoucnosti schopno splnit zbývajících doporučení MSO.

Komise hodlá pokrok opětovně posoudit na konci roku 2018 a je připravena poskytnout Rumunsku další pomoc, aby mu pomohla splnit zbývajících doporučení s cílem podpořit nezvratnost pokroku, a tedy ukončit mechanismus MSO.

2. CELKOVÁ SITUACE

Podle zprávy z ledna 2017 posledních deset let vývoje ukázalo, že Rumunsko dosáhlo při plnění referenčních cílů MSO značného pokroku. Byla vytvořena řada klíčových institucí a byly zavedeny velmi důležité právní předpisy. Reforma občanského a trestního práva se blížila svému dokončení. Zpráva potvrdila, že rumunský soudní systém prošel hlubokou reformou a že rumunská justice opakovaně prokázala svoji profesionalitu, nezávislost a

¹ Závěry Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (13339/06); rozhodnutí Komise, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci, ze dne 13. prosince 2006, (K(2006) 6569 v konečném znění).

² Závěry Rady týkající se MSO.

³ COM(2017) 44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm

odpovědnost. Zpráva rovněž upozornila na řadu vnitřních záruk, které mají zabránit náhlým zvratům v dosud dosaženém pokroku. Za účelem řešení zbývajících nedostatků je ve zprávě z ledna 2017 uvedeno dvanáct hlavních doporučení. Většina z nich je zaměřena na povinnosti a odpovědnost požadované po rumunských orgánech a vnitřní záruky potřebné k zajištění nezvratnosti výsledků.

Rumunská vláda tento přístup uvítala a opakovaně potvrdila svůj závazek doporučení MSO splnit. Parlamentní většina i opozice rovněž prokázaly svoji ochotu vést konstruktivní dialog a na některá doporučení reagovaly pozitivně.

Navzdory příslibu vlády, že bude usilovat o co nejrychlejší ukončení procesu MSO, byl pokrok při řešení zbývajících doporučení MSO z ledna 2017 narušen politickou situací. Během devítiměsíčního období od předložení zprávy z ledna 2017 se v Rumunsku vystřídaly dvě vlády a rostoucí napětí mezi složkami státní moci (parlament, vláda a soudnictví) významně znesnadnilo jejich vzájemnou spolupráci.

Kromě toho byly pozitivní pokrok a pokračující dobré výsledky soudních orgánů v boji proti korupci ve velké míře zpochybněny různými událostmi, jako bylo např. přijetí mimořádného vládního nařízení předchozí vládou v lednu 2017 s cílem dekriminalizovat některé trestné činy korupce, např. zneužití funkce, a návrh zákona o amnestii⁵. Vůči těmto opatřením se v celém Rumunsku konaly rozsáhlé protesty. Ačkoli mimořádné vládní nařízení bylo vládou i parlamentem zrušeno, tyto události vyvolaly u veřejnosti přetrvávající pochybnosti.

Další kontroverze vyvolalo projednávání navrhovaných změn justičních zákonů od konce srpna. Vrchní rada soudců a státních zástupců dvakrát zamítla návrhy, v souvislosti s nimiž byla konzultována, a upozornila na problémy týkající se nezávislosti soudnictví⁶. Rovněž rumunský prezident a občanská společnost vyjádřili své obavy. V petici, kterou podepsala velká většina rumunských soudců a státních zástupců, se požadovalo, aby bylo respektováno stanovisko Vrchní rady soudců a státních zástupců. Tři justiční zákony z roku 2004 upravují postavení soudců a státních zástupců, jakož i organizaci a fungování soudů, státních zastupitelství a Vrchní rady soudců a státních zástupců. Mají přímý dopad na nezávislost soudnictví a soudní systém obecněji a v původní podobě byly důležitým prvkem v pozitivního hodnocení provedeném Komisí v lednu loňského roku. Některé z navržených změn se týkaly otázek, jako je např. role soudní inspekce a osobní odpovědnost soudců a státních zástupců, jakož i jmenování vyšších státních zástupců, tedy otázek, které se dotýkají nezávislosti soudnictví. Změny v těchto oblastech vyvolaly otázky ohledně toho, zda by nebylo nutné přehodnotit hodnocení zprávy z roku 2017 týkající se pokroku v oblasti nezávislosti systému soudnictví. Justice a části občanské společnosti reagovaly na navržené změny velmi negativně, přičemž se zaměřovaly zejména na otázky týkající se nezávislosti soudnictví.

Zásadní význam bude mít schopnost vlády a parlamentu zajistit u těchto justičních zákonů otevřený, transparentní a konstruktivní legislativní proces. Celkově lze konstatovat, že proces, v němž se náležitě zohledňuje nezávislost soudnictví a stanoviska soudních orgánů⁷ a který rovněž vychází ze stanoviska Benátské komise, je nezbytným předpokladem udržitelnosti reformy a důležitým prvkem pro plnění referenčních cílů MSO.

⁵ Mimořádné nařízení 13/2017, kterým se mění trestní zákoník a zákon o trestním řízení.

⁶ Dne 9. listopadu Vrchní rada soudců a státních zástupců vydala druhé negativní stanovisko k návrhům týkajícím se justičních zákonů, které jsou nyní projednávány v parlamentu, nicméně dosud neuvedla žádné odůvodnění tohoto stanoviska.

⁷ Poradní výbor evropských soudců (CCJE) ve svém dřívějším stanovisku doporučil, že „soudní orgány by při přípravě veškerých právních předpisů týkajících se jejich postavení a fungování systému soudnictví měly být konzultovány a měly by hrát aktivní roli“. „Postavení soudních orgánů a jejich vztah k ostatním složkám státní moci v moderní demokracii“, stanovisko č. 18 (2015).

Kritika soudnictví a soudních rozhodnutí zůstává problematickým aspektem veřejné diskuze⁸. To je v rozporu s pozitivními zjištěními Komise, pokud jde o roli soudců a státních zástupců při provádění reformy⁹, podporovanými Radou¹⁰, a s potřebou zajistit nezávislost soudnictví. Konečné soudní rozsudky musí být přijímány a respektovány a soudcům a státním zástupcům musí být umožněno bez překážek plnit jejich povinnosti. To je velmi důležité rovněž pro splnění podmínek stanovených v lednové zprávě.

3. POSOUZENÍ POKROKU PŘI PLNĚNÍ REFERENČNÍCH CÍLŮ MSO NA ZÁKLADĚ DOPORUČENÍ STANOVENÝCH VE ZPRÁVĚ MSO Z LEDNA 2017

3.1. Referenční cíl 1: Nezávislost soudnictví a reforma soudnictví

3.1.1. Nezávislost soudnictví

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

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

Jmenování

V lednu Komise znovu zopakovala své doporučení zavést systém transparentního jmenování vysoce postavených státních zástupců založený na zásluhách, který by poskytl dostatečné záruky proti politizaci. Postup jmenování vysoce postavených státních zástupců je klíčovou součástí debaty vedené od srpna, která se týká navržených změn zákonů týkajících se soudnictví. Vrhnutí rada soudců a státních zástupců se k tomuto postupu vyjádřila ve svém prvním negativním stanovisku v září a postup byl následně v současném návrhu dále pozměněn.

Benátská komise uznává, že existují různé modely, pokud jde o jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce (nebo do podobných vysokých funkcí v rámci státního zastupitelství). Zdůraznila však, že je třeba dbát na přiměřenou rovnováhu s cílem „*získat důvěru veřejnosti a zajistit respektování soudnictví a právnické profese*“¹¹. Debata se týkala zejména role prezidenta a míry volného uvážení ministra spravedlnosti při výběru kandidátů, jakož i otázky, v jakém rozsahu se by se tento postup jmenování a odvolávání uplatnil také na nižších řídicích úrovních v rámci státního zastupitelství.

V lednovém doporučení bylo vysvětleno, že je nutné využít podpory Benátské komise, aby bylo možné tuto dlouhotrvající diskuzi uzavřít¹². Požadavek doporučení, aby Rumunsko konzultovalo Benátskou komisi, stále trvá.

⁸ Například veřejná prohlášení orgánů o tom, že celý systém soudnictví je nefunkční nebo že je nutný návrat do normálního stavu.

⁹ Zpráva MSO z ledna 2017, COM (2017) 44 final.

¹⁰ Závěry Rady týkající se MSO, březen 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/st-7048-2017-init_en.pdf.

¹¹ Zpráva o evropských standardech, pokud jde o nezávislost soudního systému – část II: Státní zastupitelství, CDL-AD(2010)040.

¹² Benátská komise vypracovala seznam evropských norem:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

Ke splnění tohoto doporučení bude rovněž nutné zavést odpovídající záruky, pokud jde o transparentnost, nezávislost a brzdy a protiváhy, dokonce i v případech, kdy by konečné rozhodnutí zůstalo na politické úrovni.

Kodexy chování

Od poslední zprávy MSO zaznívala z médií obzvláště ostrá kritika vůči systému soudnictví a soudcům. To potvrzuje platnost doporučení přijmout opatření, která mají odrazovat od chování, které otevřeně zpochybňuje nezávislost soudnictví a právní účinek soudních rozhodnutí. Vrchní rada soudců a státních zástupců a jednotliví soudci a státní zástupci se pokusili o nápravu tím, že předložili soudu své vlastní případy. Doporučení Komise však usilovalo o institucionální uznání problému a rozhodnutí přijmout opatření k řešení problému. Bylo tedy vydáno doporučení, aby byl vytvořen kodex chování pro členy parlamentu, který by zahrnoval ustanovení týkající se respektování nezávislosti soudnictví.

Parlament přijal kodex chování dne 11. října 2017. Zahrnutí širokého ustanovení týkajícího se respektování dělby moci představuje pozitivní krok. I když nebylo naplněno doporučení Komise odkazovat konkrétně na nezávislost soudnictví, mohlo by prováděním kodexu být dosaženo stejného účinku jinými způsoby. Dalším krokem bude proto zjistit, jaké má kodex účinky v praxi, tj. jaké chování by znamenalo překročení hranic stanovených v kodexu a jaká opatření se v případě takového překročení přijímají. K tomu, aby se kodex stal účinným nástrojem pro snižování veřejné kritiky vůči soudcům a zvyšování respektu vůči soudnictví a soudním rozhodnutím, by mohly přispět například pokyny, příklady a zvyšování povědomí o tom, jak v konkrétních situacích jednat¹³. Pokud Vrchní rada soudců a státních zástupců odsoudí výroky člena parlamentu, v nichž kritizuje soudce či systém soudnictví, očekávalo by se například, že parlament se bude situací zabývat a posoudí, zda došlo k porušení kodexu.

V lednové zprávě bylo rovněž navrženo, že by vláda mohla přijmout kodex chování pro ministry. Nově jmenovaná vláda v červenci 2017 přijala kodex chování pro ministry, který zahrnuje podobná ustanovení o respektování dělby moci.

Důležité je proto rovněž praktické uplatňování kodexů chování, pokud jde o reakce na členy parlamentu a vlády kritizující soudnictví.

3.1.2. Reforma soudnictví

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

Doporučení 4: *Za účelem dalšího zlepšení transparentnosti a předvídatelnosti legislativního procesu a posílení vnitřních záruk v zájmu nezvratnosti by vláda a parlament měly zajistit plnou transparentnost a řádně zohlednit konzultace s příslušnými orgány a zúčastněnými stranami při rozhodování a legislativní činnosti v souvislosti s trestním zákoníkem a trestním řádem, zákony o korupci, zákony o bezúhonnosti (neslučitelnosti, střety zájmů, majetek bez prokázaného původu), justičními zákony (týkajícími se organizace systému soudnictví) a občanským zákoníkem a trestním řádem, přičemž se inspiroují transparentností při přijímání rozhodnutí zavedenou vládou v roce 2016.*

¹³ Podobná analýza byla provedena v rámci čtvrtého kola hodnocení Skupiny států proti korupci (GRECO): http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

Nové zákoníky

V roce 2017 došlo k významnému vývoji, pokud jde o trestní zákoník a trestní řád. Zatímco některé tyto události slouží cílům, které podporuje doporučení Komise, jiné ohrožovaly cíl, který spočívá v tom, aby při reformě zákoníků bylo dosaženo větší jistoty a stability. V této souvislosti je třeba upozornit, že mnoho diskuzí o trestním zákoníku se týká především ustanovení o trestných činech korupce na vysoké úrovni.

Doporučení k ukončení současné fáze reformy rumunského trestního zákoníků zůstává dosud nenaplněno. Parlament dosud nepřijal žádný z návrhů změn navržených vládou v roce 2016, které byly výsledkem širokých konzultací se soudními orgány¹⁴. Parlament však přijal jiné změny trestního zákoníku, zejména změny, které mají dopad na dekriminalizaci střetu zájmů¹⁵.

Rychlý sled rozhodnutí Ústavního soudu, jimiž byla ustanovení zákoníků a kodexů prohlášena za protiústavní, zajištění stability ještě více znesnadnil. Ministerstvo vnitra se touto situací začalo zabývat a konzultovalo soudní orgány, zástupce právnické profese a občanskou společnost a vláda oznámila, že hodlá přijmout příslušné změny. Avšak žádná z navrhovaných změn nebyla dosud přijata formou legislativních změn a tato zpoždění mohou vést k rozdílným výkladům. Důležitou prioritou by měla rychlá a jednotná reakce na potřebu přijmout právní předpisy, které zohledňují rozsudky Ústavního soudu, aniž by došlo k ohrožení kvality při přípravě změn. Vláda prohlásila, že na základě rozhodnutí Ústavního soudu vypracuje nový balíček změn.

Doporučení se rovněž vztahuje na dokončení reformy občanského soudního řádu. V prosinci 2016 byl stanoven jako nový termín pro vstup zbývajících ustanovení tohoto řádu v platnost leden 2019. V současné době probíhají diskuze mezi ministrem spravedlnosti, Vrchní radou soudců a státních zástupců a Nejvyšším kasačním a trestním soudem. Byly přijaty první kroky k poskytnutí nezbytné infrastruktury pro nové poradní místnosti a ministr spravedlnosti dokončuje plán pro jejich schválení vládou. Pokud jde o stabilitu občanského zákoníku a soudního řádu, výzvy představují rovněž rozhodnutí Ústavního soudu. Zejména nedávný rozsudek Ústavního soudu týkající se dříve zavedené prahové hodnoty k omezení možnosti odvolat se k druhé instanci by mohl vést k významné dodatečné pracovní zátěži Nejvyššího kasačního a trestního soudu¹⁶. Ministr spravedlnosti zkoumá způsoby, jak zmírnit dopad rozsudku na pracovní zátěž Nejvyššího soudu a jak by více případů mohlo být řešeno nižšími soudy. Nejvyšší soud již čelí vysoké pracovní zátěži a ve zprávě z ledna byl zdůrazněn význam jeho práce v oblasti rušení a výkladu právních předpisů¹⁷.

Transparentnost a předvídatelnost legislativního procesu pro právní předpisy týkající se reformy soudnictví a boje proti korupci

Od lednové zprávy se objevila řada případů, u nichž vznikly pochybnosti ohledně transparentnosti a předvídatelnosti legislativního procesu. Týkaly se iniciativ parlamentu i vlády. Parlament před přijetím některých opatření či změn nabídl pouze malé či žádné možnosti konzultace či veřejné debaty¹⁸. Navíc byly předloženy další problematické a

¹⁴ Zprávy o pokroku připravené vládou a parlamentem neuvádějí v souvislosti s těmito dosud nepřijatými návrhy žádný pokrok.

¹⁵ Tři trestné činy ze čtyř byly dekriminalizovány. Viz rovněž technická zpráva SWD(2017) 701. Soudní orgány nebyly v souvislosti s touto změnou konzultovány.

¹⁶ Rozhodnutí č. 369/2017 zveřejněné v rumunském úředním věstníku, část I, č. 582 ze dne 20. července 2017.

¹⁷ COM (2016) 41, COM (2017) 16.

¹⁸ Například změna režimu o neslučitelnosti funkcí vztahujícího se na členy parlamentu a dekriminalizace většiny střetů zájmu. Lze uvést další příklady právních předpisů přijatých bez předchozí konzultace, které mají rovněž dopad na systém soudnictví a boj proti korupci. Jedná se například o právní předpisy týkající se

nekoordinované návrhy, a ačkoli mnohé z nich se nepostupují procesem schvalování v parlamentu, samotná skutečnost, že zůstávají v jednání parlamentu, představuje vysoký stupeň nejistoty. Patří sem například zákon o amnestii nebo zákon o odpovědnosti soudců a státních zástupců.

K těmto událostem se vyjadřovala i občanská společnost, která upozornila na potenciální dopady pro reformu soudnictví a boj proti korupci. Současná kontroverzní situace v souvislosti s justičními zákony bude důležitou zkouškou toho, do jaké míry je soudnictví a ostatním zúčastněným stranám dána příležitost vyjádřit své názory a do jaké míry jsou tyto dostatečně zohledněny v konečných rozhodnutích.

Jednu z iniciativ k nápravě situace předložil předseda právního výboru senátu. Vyzval ministra spravedlnosti a Vrchní radu soudců a státních zástupců k trvalému dialogu mezi státními institucemi o změnách trestního zákoníku a ostatních důležitých právních předpisů. Cílem bylo zavedení předvídatelného procesu pro změny, který by zaručoval, že budou vedeny diskuze a veřejné konzultace. Parlament se touto myšlenkou zabýval a na začátku října zřídil zvláštní parlamentní výbor pro systematizaci, sjednocení a zajištění právní stability v soudnictví.

K provedení doporučení 4 bude tento výbor muset prokázat, že je schopen vytvořit důvěru mezi parlamentem, vládou a soudnictvím a umožnit konstruktivní spolupráci na klíčových legislativních předpisech. Tento výbor má příležitost vyřešit nejistotu provázející kodexy a související doporučení 3, a to prostřednictvím konsensuálního přijetí změn zachovávajících pokrok, jehož bylo dosaženo prostřednictvím reforem těchto čtyř zákoníků a řádů. Výbor by mohl rovněž přispět k soudržnosti procesu s cílem zajistit právní jistotu v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu.

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

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

Respektování soudních rozhodnutí

Toto doporučení se týká výkonu rozhodnutí vůči státu, kdy veřejná instituce musí v návaznosti na soudní rozhodnutí uhradit peněžní částku nebo přijmout opatření. Ministr spravedlnosti uznal, že účinné provádění všech soudních rozhodnutí vůči státu má zásadní význam.

Na konci srpna Rumunsko aktualizovalo svůj akční plán z roku 2016, který připravilo pro zasedání Rady Evropy za účelem řešení strukturálních problémů nevykonávání soudních rozhodnutí vůči státu zjištěných Evropským soudem pro lidská práva¹⁹.

postavení místních správ, zákon o financování politických stran a návrh umožňující přezkum všech rozsudků za posledních 20 let, který nakonec zamítl Ústavní soud.

¹⁹ Technická zpráva SWD(2017) 701. Návrh byl předložen Výboru ministrů Rady Evropy.

Provádění tohoto akčního plánu by ve velké míře zohlednilo doporučení 5. Za účelem posouzení míry pokroku v provádění tohoto doporučení Komise očekává, že obdrží konkrétní řešení zjištěných problémů a podrobný časový plán.

Další opatření nutné k provedení tohoto doporučení spočívá ve vytvoření postupů v rámci veřejné správy, které zajistí, aby orgány veřejné správy důsledně uplatňovaly řešení poskytnutá soudy v obdobných případech, kdy Nejvyššího kasační a trestní soud vydal konečné rozhodnutí o odvolání nebo výkladu. Tento postup by snížil riziko, že se soudy budou zabývat případy opakovaně, a zvýšil by důvěru občanů a podniků v rozhodnutí veřejné správy.

Strukturální reformy systému soudnictví

Po určitém zpoždění na počátku roku se v červnu a v září 2017 konalo zasedání Rady pro strategickou soudní správu. Na posledním zasedání bylo rozhodnuto, že bude zavedeno celkové sledování provádění akčního plánu týkajícího se strategie rozvoje soudnictví na období 2015–2020, a to prostřednictvím čtvrtletních zpráv. Některé soudní orgány uvádějí, že akční plán provádějí, a ministerstvo spravedlnosti úspěšně žádalo o prostředky ze strukturálních fondů EU za účelem financování akčního plánu. Tyto kroky by měly být doplněny jasným sledováním a pravidelným využíváním Rady jako skutečného koordinačního orgánu k posílení dialogu a spolupráce ve všeobecných otázkách, které ovlivňují fungování systému soudnictví.

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

Transparentnost a odpovědnost Vrchní rady soudců a státních zástupců

Nová rada zahájila svoji činnost dne 6. ledna 2017²⁰. Nová rada musela čelit složitým okolnostem. V únoru, v září a v listopadu ovšem vydala negativní stanoviska k mimořádné vyhlášce, resp. ke změnám justičních zákonů, čímž prokázala svoji připravenost přijímat obtížná rozhodnutí. Rovněž musela bránit nezávislost a pověst soudců a zejména státních zástupců a vyrovnat se s obtížnou situací, kdy členové jiných orgánů státní správy podávali opakovaně vůči určitým soudcům a státním zástupcům disciplinární a správní stížnosti. Z tohoto důvodu je možné domnívat se, že Rada své úkoly splnila a prokázala, že je silnou a odolnou institucí.

V souladu s doporučením Vrchní rada soudců a státních zástupců stanovila na konci února 2017 své priority pro své funkční období (2017–2022). Tyto priority představují prvotní základ pro prosazování odpovědnosti instituce. Rada přijala opatření na podporu transparentnosti a otevřenosti, např. nové webové stránky a přímá účast zástupců soudů, profesních sdružení soudců a státních zástupců nebo nevládních organizací na zasedáních Rady. Rada rovněž zorganizovala probíhající konzultace soudů a státních zastupitelství, které se ukázaly jako důležitý prostředek komunikace a konzultace. Rovněž vypracovává společný program a společnou strategii, které budou mimo jiné zahrnovat oblasti, jako je

²⁰ Po několika odročeních senát na začátku září jmenoval dva členy Vrchní rady soudců a státních zástupců, kteří zastupují občanskou společnost.

informovanost, opatření na zlepšení veřejného obrazu soudnictví, vztahy s masovými médii a spolupráci s vládou a parlamentem.

Rada by měla nadále konsolidovat své úsilí za účelem konzistentní a účinné obrany pověsti soudců a státních zástupců a přispívat ke konstruktivnímu a transparentnímu dialogu s vládou a parlamentem. Rada by měla rovněž podporovat další posílení spolupráce mezi soudními orgány v klíčových nevyřešených otázkách, včetně fungování soudní inspekce.

Na základě analýzy doporučení 1 až 7 se Komise domnívá, že ke splnění referenčního cíle 1 je třeba vynaložit další úsilí. Byla zaznamenána řada pozitivních změn, zejména ve vztahu ke kodexům chování, občanskému zákoníku a soudnímu řádu, jakož i opatření přijatá za účelem provádění strategie pro rozvoj soudnictví a v souvislosti s činnostmi nové Vrchní rady soudců a státních zástupců. Pokrok je však brzděn politickou situací a legislativními návrhy, které by mohly mít na reformu negativní dopad. Analýza doporučení upozorňuje na několik iniciativ a postupů, které, budou-li provedeny, poskytnou Rumunsku slibné možnosti opět rychle dosahovat pokroku v rámci referenčního cíle 1.

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

Doporučení 8: Zajistit zprovoznění systému PREVENT. Národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti a Národní agentura pro zadávání veřejných zakázek by měly zavést podávání zpráv o kontrolách ex ante týkajících se postupů zadávání veřejných zakázek a jejich následných kontrol, včetně kontrol ex post, jakož i o zjištěných případech střetů zájmů nebo korupce, a organizovat veřejné diskuse, kde by vláda, místní orgány, soudy a občanská společnost byly vyzvány k reakci.

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

Systém PREVENT je určen k předcházení střetům zájmů při zadávání veřejných zakázek. Za tímto účelem byl vytvořen mechanismus pro ověřování ex-ante a bylo umožněno, aby veřejní zadavatelé mohli tyto střety před udělením zakázky napravit. Systém byl uveden do provozu na konci června. Je výsledkem úzké spolupráce mezi Národním úřadem pro otázky prověřování bezúhonnosti, Národní agenturou pro zadávání veřejných zakázek a Agenturou pro digitální agendu, jakož i spolupráce s vládou. Systém je nyní v provozu čtyři měsíce a přináší první výsledky.

Již několik zpráv MSO postupně upozorňovalo na zpoždění a nesoudržnost v oblasti uplatňování sankcí na členy parlamentu, u nichž byla na základě konečného soudního rozhodnutí ke zprávě Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti zjištěna neslučitelnost funkcí či střet zájmů. Komise proto doporučila, že by parlament měl být v rozhodování transparentní, pokud jde o následné kroky týkající se konečných a pravomocných rozhodnutí o neslučitelnosti, střetu zájmů a majetku neprokázaného původu vůči svým členům. Komise obdržela informace o použitelných postupech a o přístupu veřejnosti k parlamentním debatám. Nebyla však informována o tom, zda debaty skutečně proběhly a byla přijata rozhodnutí o dosud nevyřízených případech. Ačkoli se zdá, že pravidla a postupy v parlamentu týkající se uplatňování sankcí jsou jasná, Národní ústav pro otázky ověřování bezúhonnosti uvádí, že ve třech případech týkajících se členů parlamentu nebyla

konečná rozhodnutí o otázkách bezúhonnosti vydaná soudy v roce 2017 dosud provedena. Není jasné, zda existují lhůty, které musí parlament dodržet pro uplatnění sankcí. Dále existují tři případy týkající se členů parlamentu, jejichž mandáty byly potvrzeny po volbách na konci roku 2016, ačkoli se na tyto osoby na základě konečného soudního rozhodnutí vztahuje tříletý zákaz vykonávat volenou funkci. Národní ústav pro otázky ověřování bezúhonnosti informoval v této souvislosti parlament v únoru 2017, avšak ten parlament dosud nepřijal žádná opatření k vyřešení těchto tří případů.

Konkrétní opatření, která by umožnila skutečnou transparentnost v souladu s doporučením, by například mohla zahrnovat, že předseda příslušné komory parlamentu veřejně potvrdí přijetí konečného soudního rozhodnutí (nebo zprávy Národního ústavu pro otázky ověřování bezúhonnosti, která nebyla u soudu napadena), oznámení časového plánu rozhodnutí a poskytnutí informací veřejnosti a Národnímu ústavu pro otázky ověřování bezúhonnosti, jakmile je tento rozhodovací proces ukončen. Pokud by parlament přijal k těmto šesti případům opatření, bylo by možné dosáhnout v rámci tohoto doporučení rychlého pozitivního pokroku.

Na základě analýzy doporučení 8 až 9 se Komise domnívá, že Rumunsko dosáhlo v oblasti doporučení 2 celkově značného pokroku. Provádění doporučení 8 je uspokojivé. Rychlé rozhodnutí o všech dosud nevyřešených případech členů parlamentu, vůči nimž existují konečná rozhodnutí o otázkách bezúhonnosti, by umožnilo rychlý pozitivní pokrok v oblasti referenčního cíle 2.

3.3 Referenční cíl 3: Boj proti korupci na vysoké úrovni

Doporučení 10: *Přijmout objektivní kritéria pro rozhodování o zbavení imunity členů parlamentu a odůvodnění těchto rozhodnutí s cílem zajistit, aby imunita nebyla využívána k zabránění vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Vláda by rovněž mohla zvážit změnu právních předpisů za účelem omezení imunity ministrů na dobu jejich funkčního období. Tyto kroky se mohly opírat o Benátskou komisi a skupinu GRECO.²¹ Parlament by měl vytvořit systém za účelem pravidelného podávání zpráv o rozhodnutích přijatých jeho komorami týkajících se žádostí o zbavení imunity a organizovat veřejné diskuze s cílem umožnit Vrchní radě soudců a státních zástupců a občanské společnost reagovat.*

Doporučení 10 se týká odpovědnosti parlamentu za jeho rozhodnutí o žádostech státního zastupitelství o schválení preventivních opatření (např. prohlídky či zadržení) a žádostech o povolení vyšetřování členů parlamentu v případě, že zastávali či zastávají ministerskou funkci (zbavení imunity). V dřívějších zprávách MSO bylo zdůrazněno, že tato rozhodnutí byla veřejností chápána jako pokusy o omezení či zabránění vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Stanovením kritérií pro rozhodování o takových žádostech státního zastupitelství by mohlo být docíleno toho, že příslušná rozhodnutí by byla přijímána na objektivním základě.²²

Tři nedávné žádosti týkající se zbavení členů parlamentu imunity byly zamítnuty. S cílem zvýšit transparentci začala poslanecká sněmovna před hlasováním v plénu informovat o argumentech právního výboru pro zamítnutí či schválení těchto žádostí. Ve dvou případech uvedl právní výbor jako argument pro zamítnutí to, že neexistuje právní opodstatnění – ačkoliv opoziční strany tento argument zpochybňovaly na základě zdůvodnění, že pouze soudci mohou posuzovat, zda osoba spáchala trestný čin. Komise vítá skutečnost, že je

²¹ Skupina států proti korupci (GRECO) byla zřízena Radou Evropy v roce 1999 za účelem sledování dodržování protikorupčních standardů organizace.

²² Na základě pokynů Benátské komise a skupiny GRECO.

zohledňována potřeba větší transparentnosti v návaznosti na žádosti státních zastupitelství, avšak domnívá se, že v oblasti opatření 10 je třeba vyvinout větší úsilí. Opakuje své doporučení obrátit se na Benátskou komisi a skupinu GRECO, které mohou poskytnout cenné odborné znalosti v této oblasti.

V lednové zprávě Komise dala jasně najevo, že oslabení nebo omezení rozsahu korupce jako trestného činu nebo omezení nezávislosti či efektivnosti protikorupčního státního zastupitelství by představovaly krok zpět.

Komise se domnívá, že v oblasti doporučení 10 je třeba vyvinout více úsilí. Celkově pozitivní hodnocení pokroku v rámci referenčního cíle 3 závisí na tom, jak nezávislé Národní protikorupční ředitelství bude schopno provádět své činnosti se všemi nástroji, které má k dispozici, a nadále dosahovat dobrých výsledků. V předchozích zprávách byla skutečnost, že Národní protikorupční ředitelství si udrželo přesvědčivé výsledky navzdory silnému tlaku, uvedena jako znak udržitelnosti. Z tohoto důvodu Komise vydala k referenčnímu cíli 3 pouze jedno doporučení. Pokud tento tlak začne mít negativní dopad na boj proti korupci, může Komise tento závěr přehodnotit.

3.4 Referenční cíl 4: Boj proti korupci na všech úrovních

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

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

Národní protikorupční strategie

Národní protikorupční strategie předložená vládou v srpnu 2016 má potenciál být účinnou politikou v oblasti předcházení korupci, pokud bude řádně prováděna a realizována v praxi. Strategie je určena ústředním a místním veřejným institucím. Na technické úrovni byla strategie prováděna příslušným technickým sekretariátem při ministerstvu spravedlnosti. Pozitivním vývojem je to, že se pro účast na protikorupční strategii rozhodl velký počet veřejných institucí. Velká část roku byla v rámci každé veřejné instituce věnována tvorbě plánů bezúhonnosti a bylo zahájeno první kolo vzájemného hodnocení. Další instituce, např. Národní ústav pro otázky ověřování bezúhonnosti a antikorupční oddělení justiční policie při ministerstvu vnitra, jsou rovněž zapojeny do preventivních opatření²³. Strategie bude rovněž podpořena fondy EU. První zpráva o provádění opatření bude podána na začátku roku 2018 a poskytne komplexní přehled o pokroku.

Provádění antikorupční strategie bylo zahájeno na technické úrovni a k prokázání pokroku nyní strategie potřebuje získat politickou podporu ze strany vlády a místních orgánů. Tak tomu bylo i v případě provádění původní strategie, kdy bylo vyvíjeno úsilí za účelem rozšíření

²³ Jak bylo uvedeno ve zprávě o pokroku, který Rumunsko zaznamenalo v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování, poskytnuté ministerstvem vnitra v září 2017.

osvědčených postupů a vybízení veřejných orgánů, aby činnosti v oblasti boje proti korupci věnovaly pozornost a přidělily na ni zdroje. Velmi důležitou roli by zde mohli hrát ministři odpovědní za ústřední a veřejnou správu a ministři v klíčových oblastech, jako je vzdělání či zdraví. V červnu vyzval ministr spravedlnosti obě komory parlamentu, aby podepsaly společné prohlášení, ve kterém podpoří vnitrostátní protikorupční strategii na období 2016–2020. K podpisu ještě nedošlo. Předcházení korupci by se obecně mělo stát politickou prioritou. Zejména by se měla zavést potřebná opatření, která plně podpoří provádění vnitrostátní protikorupční strategie na ústřední a místní úrovni, zajistí stabilitu příslušného právního rámce, jakož i udrží pozitivní výsledky Vrchního státního zastupitelství.

Národní agentura pro správu zabavených aktiv

Národní agentura pro správu zabavených aktiv je nyní plně funkční. Agentura zveřejnila svoji první každoroční zprávu v únoru 2017 a za podpory daňové správy mohla určit celkovou částku prostředků pocházejících z prodeje konfiskovaného majetku v roce 2016 (přibližně 5 milionů EUR), z níž část bude přerozdělena na sociální a veřejné účely. První výzva k předkládání návrhů bude vyhlášena v roce 2018.

Zpráva z ledna 2017 zdůraznila, že agentura by v konečném důsledku měla přispět ke zvýšení podílu účinně nahrazené škody. Práce v této oblasti již probíhají. Jsou shromažďovány údaje od všech soudů a byl zahájen projekt ke sledování všech příslušných soudních rozhodnutí v souvislosti s konfiskací majetku z trestné činnosti, který je propojen s prováděcí databází daňové správy. Projekt by měl být dokončen do konce roku 2018 a měl by poskytnout jasnější přehled tak, aby mohla být přijata příslušná opatření ke zvýšení podílu účinně nahrazené škody.

Příští výroční zpráva Národní agentury pro správu zabavených aktiv, která bude vypracována v roce 2018, by měla poskytnout jasné informace o výsledcích, kterých agentura dosáhla v roce 2017.

Komise se domnívá, že za účelem pokroku v oblasti dokončení referenčního cíle 4 je třeba vyvinout více úsilí. Komise se domnívá, že by měla být přiznána větší politická priorita prosazování předcházení korupce a podpoře provádění vnitrostátní protikorupční strategie. Pro provádění doporučení 11 jsou nezbytné konkrétní známky toho, že předcházení korupci začíná fungovat. Pokud jde o doporučení 12, pokud budou dobré operační výsledky potvrzeny, umožní to Komisi dospět k závěru, že toto doporučení je splněno.

4. ZÁVĚR

Během devítiměsíčního období od zprávy z ledna 2017, v níž jsou stanovena klíčová doporučení ke splnění referenčních cílů MSO, bylo u řady doporučení dosaženo pokroku, zejména u doporučení 8, které bylo úspěšně provedeno, a za předpokladu uplatňování v praxi, u doporučení 2, 7 a 12. Zatímco pokrok při plnění některých doporučení úspěšně pokračuje, dynamika reformy v průběhu roku 2017 výrazně polevila, čímž se zpomalilo plnění zbývajících doporučení a hrozí riziko, že budou opětovně otevřeny otázky, které zpráva z ledna 2017 považovala za splněné. Přetrvávajícím zdrojem obav bylo rovněž zpochybňování nezávislosti soudnictví.

Ačkoli u některých referenčních cílů došlo k pokroku a blíží se svému splnění, nemůže Komise zatím učinit závěr, že referenční cíle jsou v této fázi úspěšně splněny. Komise se nadále domnívá, že pokud budou státní orgány loajálně spolupracovat, a politika si bude nadále pevně držet dosavadní pokrokové směřování a bude zajištěna nezávislost soudnictví, bude Rumunsko v blízké budoucnosti schopno splnit zbývajících doporučení MSO.

Komise vyzývá Rumunsko, aby provedlo nezbytná opatření a splnilo všechna doporučení, a dosažený pokrok opětovně posoudí na konci roku 2018.