

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 18.2.2011

KOM(2011) 80 v konečnom znení

**PRIEBEŽNÁ SPRÁVA EURÓPSKEJ KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

o pokroku v Rumunsku v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

PRIEBEŽNÁ SPRÁVA EURÓPSKEJ KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o pokroku v Rumunsku v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

1. Úvod

Po vstupe Rumunska do EÚ 1. januára 2007 bol zriadený *mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku*¹, ktorý má Rumunsku pomôcť odstrániť nedostatky v reforme súdnictva a v boji proti korupcii a ktorý má zároveň monitorovať pokrok v týchto oblastiach prostredníctvom pravidelného predkladania správ.

Táto správa je priebežnou správou a prináša technickú aktualizáciu výrazného pokroku, ktorý bol v rámci uvedeného mechanizmu v Rumunsku dosiahnutý počas posledných šiestich mesiacov. Správa sa zameriava na opatrenia, ktoré Rumunsko prijalo v reakcii na odporúčania Komisie, nie je však do nej zahrnuté kompletné hodnotenie dosiahnutého pokroku. Aktualizácia sa týka len tých opatrení, ktoré už boli ukončené, alebo ktorých ukončenie sa očakáva v krátkom čase.

Východiskom pre hodnotenie pokroku dosiahnutého pri plnení referenčných kritérií a pre identifikáciu zostávajúcich výziev je aj naďalej posledná správa o pokroku, ktorú Komisia prijala 20. júla 2010, a jej odporúčania. Ďalšie hodnotenie Komisia predloží v lete 2011.

2. REFORMA SÚDNICTVA A BOJ PROTI KORUPCII: ZHRNUTIE VÝVOJA

Od predloženia poslednej správy Komisie uskutočnilo Rumunsko v záujme zrýchlenia súdnych konaní viacero dôležitých krokov – v súlade s odporúčaniami Komisie prijalo a implementovalo „malý reformný zákon“ (procesný zákon na zrýchlenie prejednávania prípadov) a zmenilo a doplnilo zákon o ústavnom súde. Rumunsko zároveň pokračovalo v príprave implementácie nového právneho rámca pre oblasť občianskeho a trestného práva. V tejto súvislosti začalo s posudzovaním vplyvu nových zákonov a pokročilo pri tvorbe vykonávacích právnych predpisov. Súčasne vypracovalo návrhy týkajúce sa zrušenia neúčinných súdov a úradov prokuratúry, ako aj presunutia personálu z týchto úradov. Rumunsko okrem toho vypracovalo návrhy v oblasti zlepšenia prijímania sudcov a ich počiatočnej odbornej prípravy.

Národné riaditeľstvo boja proti korupcii (DNA) dosahovalo aj počas predchádzajúcich šiestich mesiacov dobré výsledky pri vyšetrovaní prípadov korupcie na najvyšších miestach. Počas tohto obdobia bol zaznamenaný zvýšený počet neprávoplatných odsudzujúcich rozsudkov a odrádzajúcich trestov a zároveň sa

¹ Rozhodnutie Komisie 2006/928/ES z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii (Ú. v. EÚ L 354, 14.12.2006, s. 56).

začalo realizovať nezávislé hodnotenie vplyvu posledných dvoch protikorupčných stratégií. Súdne konania v dôležitých prípadoch korupcie na najvyšších miestach však od posledného hodnotenia Komisie veľmi nepokročili.

Na základe odporúčaní Komisie prijalo Rumunsko kvalitnejšiu podobu zákona na zabezpečenie fungovania Národného bezpečnostného úradu (ANI). Zatiaľ čo príslušné orgány pokračovali v tomto období v zlepšovaní právneho rámca a fungovania súdneho systému, parlament v rámci všeobecných rozpočtových obmedzení rozhodol o výraznom znížení rozpočtových prostriedkov pre ANI. Parlament okrem toho zabránil vyšetrovaniu v prípade údajnej korupcie bývalého ministra. Voľby do Vyššej sudcovskej rady (VSR) boli zatienené právnymi problémami, čo viedlo k tomu, že Ústavný súd anuloval voľbu štyroch členov VSR.

3. VÝHEAD

Od posledného hodnotenia Komisie možno konštatovať, že Rumunsko konštruktívnym spôsobom reagovalo na odporúčania Komisie.

V záujme udržania tempa oživeného reformného procesu by sa Rumunsko malo zamerať na dôkladnú prípravu implementácie nových zákonov, ako aj na komplexné posúdenie fungovania súdneho systému, aby bolo možné realizovať ďalšie dôležité štrukturálne zmeny a investície, ktoré sú nevyhnutné z hľadiska zabezpečenia rýchleho, kvalitného a konzistentného súdneho konania. Uvedenie novej Vyššej sudcovskej rady do funkcie je v tejto súvislosti jedinečnou príležitosťou na úzku a konštruktívnu spoluprácu medzi rozličnými politickými aktérmi a zástupcami súdnictva.

Do leta 2011, teda do ďalšieho hodnotenia pokroku Komisiou, by sa Rumunsko malo zamerať predovšetkým na začatie nezávislého posúdenia súdneho systému a sústrediť by sa malo aj na reformu disciplinárneho systému pre sudcov, ďalej na opatrenia zamerané na zrýchlenie súdnych konaní v prípadoch korupcie na najvyšších miestach, ako aj na posilnenie celkovej protikorupčnej politiky.

Komisia bude naďalej podporovať Rumunsko v jeho úsilí, pričom do leta tohto roku predloží ďalšie podrobné hodnotenie dosiahnutého pokroku.

4. INFORMÁCIE O AKTUÁLNOH VÝVOJI SITUÁCIE

Reforma súdnictva

Od posledného hodnotenia Komisie prijalo Rumunsko „malý reformný zákon“, ktorého cieľom bolo zrýchliť súdne konania a napredovať pri realizácii niektorých reforiem obsiahnutých v nových zákonoch. Malý reformný zákon zavádza zásadu oportunity, na základe ktorej má prokuratúra väčšiu možnosť nezačať konanie napríklad v prípade, ak existujúce dôkazy nezaručujú ďalšie vyšetrovanie. Zároveň umožňuje prokuratúre v niektorých menej závažných prípadoch prevziať správy predložené políciou. Malý reformný zákon zjednodušuje súdne konanie a zavádza možnosť uznania viny, čo následne prispeje k skráteniu súdneho konania. Zároveň zjednodušuje aj odvolacie konanie v záujme práva, ktoré sa bude aj naďalej považovať za základný prostriedok zjednocovania práva.

Pokiaľ ide o naliehavý problém *nedostatočných kapacít v súdnictve*, Rumunsko prijalo počas predchádzajúcich šiestich mesiacov viacero štrukturálnych opatrení. Ďalšie opatrenia v súvislosti s prerozdelením zdrojov budú potrebné po ukončení posudzovania vplyvu nových zákonov. Od predloženia poslednej správy Komisie predstavilo Rumunsko konečnú podobu návrhu na zrušenie dvadsiatich štyroch súdov a príslušných úradov prokuratúry, ktoré boli buď nefunkčné, alebo vykazovali nedostatočné pracovné zaťaženie². Rumunsko okrem toho vypracovalo návrhy v oblasti zlepšenia prijímania sudcov a ich počiatočnej odbornej prípravy. Kapacity Národného justičného inštitútu sa však zatiaľ nepodarilo zvýšiť v súlade s personálnymi požiadavkami v súdnictve a na túto oblasť bol v roku 2011 vyčlenený menší objem rozpočtových prostriedkov (v dôsledku nevyhnutnej konsolidácie verejných financií). Návrhy týkajúce sa prenesenia určitých administratívnych úloh zo sudcov na pomocný personál a zavedenia pozícií manažérov súdov (court managers) sa ešte stále nachádzajú v procese rokovaní.

Pokiaľ ide o Komisiou odporúčané *posúdenie fungovania súdneho systému*, v Rumunsku sa už uskutočnili počiatočné diskusie na túto tému, s realizáciou samotného posúdenia sa však ešte nezačalo. Nezávislé posúdenie výkonnosti súdneho systému by umožnilo stanoviť opatrenia, ktoré sú nevyhnutné z hľadiska zvýšenia jeho účinnosti. Nedávna správa o nedostatkoch rumunského súdneho systému vypracovaná skupinou sudcov, právnikov, akademickou obcou a zástupcami občianskej spoločnosti je užitočným príspevkom v tejto oblasti.

Rumunsko reagovalo aj na odporúčania Komisie týkajúce sa *disciplinárneho systému pre sudcov* a od predloženia poslednej správy Komisie prijalo v tomto smere niekoľko opatrení. Vyššia sudcovská rada vypracovala návrhy v oblasti klasifikácie závažnosti disciplinárnych priestupkov, zvýšenia rozsahu sankcií a zavedenia škály primeraných trestov. Implementácia týchto návrhov si bude vyžadovať prijatie príslušných právnych predpisov. Okrem toho vykonala Justičná inšpekcia a jej inšpektori viacero hodnotení, pričom niektoré z nich sa budú v budúcnosti pravidelne opakovať.³

Pokiaľ ide o *voľby do Vyššej sudcovskej rady*, legálnosť mandátu viacerých členov rady bola spochybnená a napadnutá na súde, konečné rozhodnutia v tejto veci však neboli ešte vynesené. Rozhodnutie Ústavného súdu z januára vyhlásiť voľbu niektorých členov za neplatnú je pre novú radu príležitosť na vybudovanie si dôveryhodnosti. Medzitým bude dôležité zabezpečiť fungovanie rady, až kým sa neuskutočnia nové voľby na tieto neoprávnene obsadené pozície.

Ďalšie úsilie bude potrebné vynaložiť v súvislosti s odporúčaním Komisie zabezpečiť *uverejňovanie kompletnej judikatúry súdov v užívateľsky ústretovej databáze, v ktorej sa dá ľahko vyhľadávať*. Na internetovom portáli s judikatúrou – Jurindex boli uverejnené ďalšie rozhodnutia, v súčasnosti je však zbierka obmedzená len na

² Počet súdov navrhnutých na zrušenie sa oproti letu zvýšil o deväť, napriek tomu ide o výrazne menší počet, ako pôvodne navrhovali externí odborníci v lete 2005. V návrhu sa počíta s presunutím 50 pozícií sudcov (momentálne obsadených je 38 pozícií) a 47 pozícií prokurátorov (momentálne obsadených je 38 pozícií).

³ Súčasťou posúdenia boli: správa o činnosti vypracovaná vedením Justičnej inšpekcie, ktorá sa vzťahuje na prvých šesť mesiacov roku 2010; hodnotiace správy jednotlivých inšpektorov a správa o výsledkoch auditu vedenia Justičnej inšpekcie vykonaného oddelením auditu Vyššej sudcovskej rady.

rozsudky odvolacieho súdu (a rozsudky jedného súdu) za roky 2008, 2009 a za prvé dva mesiace roku 2010.

Hlavnou výzvou Rumunska v oblasti reformy súdnictva bude v nasledujúcich mesiacoch úspešne pripraviť podmienky na *nadobudnutie účinnosti štyroch nových zákonov*. Tieto zákony zavádzajú úplne nový právny rámec a postupy v oblasti občianskeho a trestného práva, čo možno považovať za mimoriadne náročnú úlohu vzhľadom na existujúce nedostatočné kapacity a konzistentnosť súdneho procesu. Začatie posudzovania vplyvu⁴ nových zákonov predstavuje pre Rumunsko dôležitý krok, ktorý umožní vyhodnotiť dôsledky týchto zákonov z hľadiska personálnych potrieb a nevyhnutných legislatívnych a štrukturálnych zmien. Pokročilo sa pri tvorbe vykonávacích právnych predpisov: návrhy vykonávacích právnych predpisov k občianskemu zákonníku a trestnému zákonu boli predložené parlamentu⁵, zatiaľ čo na návrhoch vykonávacích právnych predpisov k trestnému poriadku a občianskemu súdnemu poriadku sa ešte len pracuje. Po predložení konečného posúdenia vplyvu rumunským orgánom bude potrebné vypracovať komplexný implementačný plán a zabezpečiť odbornú prípravu, aby sa zaistila hladká a účinná implementácia.

Boj proti korupcii

Od predloženia poslednej správy Komisie dosahovalo *Národné riaditeľstvo boja proti korupcii* (DNA) aj naďalej dobré výsledky pri vyšetrovaní prípadov korupcie na najvyšších miestach. Postavilo pred súd značný počet obžalovaných vrátane jedného poslanca Európskeho parlamentu, troch bývalých ministrov, dvoch bývalých štátnych tajomníkov a viacerých sudcov⁶. V rovnakom období však parlament hlasoval proti prehľadaniu osobného počítača v rámci prebiehajúceho vyšetrovania údajnej korupcie bývalého ministra. V tomto prípade bude teda prokuratúra musieť použiť všetky iné dostupné dôkazy. V ďalšom prípade údajnej korupcie tej istej osoby parlament zamietol umožniť vyšetrovanie. V rámci iného prebiehajúceho vyšetrovania údajnej korupcie poslanca parlament zamietol žiadosť prokuratúry na predbežné zadržanie.

Pokiaľ ide o *rozhodnutia súdu v prípadoch korupcie na najvyšších miestach*, z údajov za prvé tri kvartály 2010 vyplýva, že sa zvýšil počet odsudzujúcich rozsudkov, ako aj trestov odňatia slobody. V prípade, že tento trend bude pretrvávať dlhšiu dobu, môže to naznačovať posun smerom k viac odrádzajúcim trestom. Návrh Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu monitorovať judikatúru v prípadoch korupcie na najvyšších miestach poukazuje na aktívnejšiu úlohu súdu pri podpore zjednocovania judikatúry v tejto oblasti. Na iniciatívu skupiny sudcov Odvolacieho súdu v Bukurešti, ktorí vypracovali podrobné usmernenia pre vynášanie rozsudkov

⁴ Konzultanti začali s posudzovaním vplyvu prostredníctvom počiatočnej správy schválenej v decembri 2010. Záverečná správa o posúdení vplyvu sa očakáva v apríli 2011.

⁵ Vykonávacie predpisy k občianskemu zákonníku schválil senát 8. decembra a v súčasnosti sa nachádzajú v poslaneckej snemovni. O vykonávacích právnych predpisoch k trestnému zákonu sa momentálne diskutuje v senáte.

⁶ DNA obvinila 2. novembra bývalého ministra obrany, bývalého štátneho tajomníka ministerstva obrany a súčasného poslanca Európskeho parlamentu. Okrem štyroch ďalších obžalovaných obvinila DNA 15. decembra aj bývalého ministra spravodlivosti (v súčasnosti poslanca parlamentu) a bývalého ministra spojov. Počas prvých troch kvartálov 2010 bolo pred súd postavených trinásť sudcov, v porovnaní s troma v roku 2009. Od mája bolo pred súd postavených jedenásť z týchto trinástich sudcov vrátane sudcu Najvyššieho súdu a hlavného prokurátora z úradu prokuratúry pri odvolacom súde.

okrem iného aj v prípadoch korupcie, však Najvyšší kasačný a odvolací súd zatiaľ ešte nenadviazal.

Prostredníctvom *zmien a doplnení zákona o ústavnom súde* Rumunsko odstránilo podstatnú príčinu prietáhov v súdnych konaniach v prípadoch korupcie na najvyšších miestach. Tieto zmeny a doplnenia, ktoré vychádzali z odporúčaní Komisie, eliminujú prerušenie súdnych konaní v prípade vznesenia námietky protiústavnosti. Prvé pozitívne účinky sa už prejavili v konkrétnych prípadoch. Prínosom v tomto smere by mali byť aj ustanovenia malého ústavného zákona, ktoré by mali predovšetkým zjednodušiť súdne konanie, eliminovať prerušenie trestných konaní v prípade vznesenia námietky nezákonnosti a znížiť pracovné zaťaženie Najvyššieho súdu.

Komplexná analýza prietáhov v prípadoch korupcie na najvyšších miestach, na ktorú sa poukazuje v odporúčaní Komisie, sa doteraz ešte neuskutočnila. Na túto skutočnosť však v rôznej miere zareagovalo viacero inštitúcií vrátane Najvyššieho súdu, Justičnej inšpekcie, DNA a ministerstva spravodlivosti. Tieto iniciatívy slúžia ako užitočné východisko pri hľadaní budúcich riešení.

Rumunsko zareagovalo na odporúčania Komisie pohotovo prijatím revidovaného zákona o *Národnom bezpečnostnom úrade (ANI)*⁷. Tento nový zákon bol prijatý počas mimoriadneho zasadnutia rumunského parlamentu zvolaného na žiadosť prezidenta. Nový zákon reaguje na hlavné obavy Komisie a v tejto súvislosti opätovne zavádza možnosť konfiškácie neoprávnene nadobudnutého majetku. Revidované znenie zákona obsahuje aj niektoré nové ustanovenia, ktorých cieľom je posilniť účinnosť právneho rámca⁸. Účinnosť tohto nového právneho rámca bude potrebné preukázať prostredníctvom dosahovania dobrých výsledkov.

V decembri parlament v rámci všeobecných rozpočtových obmedzení výrazne znížil rozpočtové prostriedky pre ANI na rok 2011. Tieto rozpočtové obmedzenia by mohli ohroziť uverejňovanie majetkových priznaní a vyhlásení o konflikte záujmov. Znamenalo by to krok späť v oblasti transparentnosti majetkových pomerov a účinnosti kontrol úradu ANI, ktorý pri plnení svojich úloh čiastočne vychádza aj z podnetov verejnosti.

Prokurátori DNA vykonali trestné vyšetrovanie hraničnej polície a colných orgánov, ktoré vo februári vyústilo do rozsiahlej protikorupčnej operácie na hraniciach a viedlo k zadržaniu viacerých osôb. Je veľmi dôležité, aby boli na uvoľnené pozície dosadené ľudské zdroje, kým bude prebiehať riadne súdne konanie.

Od predloženia poslednej správy Komisie dochádzalo aj naďalej k zvyšovaniu počtu *vyšetrovaní prípadov drobnej a strednej formy korupcie na miestnej úrovni a následného vznesenia obvinení*⁹. Vyšetrovanie väčšiny týchto prípadov sa aj naďalej

⁷ Nový zákon, ktorý parlament prijal 24. augusta a prezident promulgoval 31. augusta, nadobudol účinnosť 6. septembra.

⁸ Jedným z príkladov je zavedenie požiadavky, aby osoby zastávajúce verejnú funkciu oznamovali zmluvy financované zo štátnych, miestnych alebo vonkajších zdrojov, ktoré priamo alebo nepriamo využívajú. ANI sa domnieva, že to prispeje k odhaleniu konfliktu záujmov.

⁹ Počas prvých deviatich mesiacov roku 2010 vzniesli úrady miestnej prokuratúry obvinenie pre trestný čin korupcie voči 406 obžalovaným, pričom za rovnaké obdobie v roku 2009 k tomu došlo len v 193 prípadoch a v roku 2008 len v 115 prípadoch.

uskutočňovalo za pomoci Generálneho riaditeľstva na boj proti korupcii v rámci Ministerstva verejnej správy a vnútra (DGA). Údajne sa počíta aj s opatreniami zameranými na prehĺbenie spolupráce medzi prokuratúrou a Úradom vyšetrovania podvodov (FIS) pôsobiacim v rámci rumunskej polície.

V reakcii na odporúčanie Komisie začalo Rumunsko v priebehu predchádzajúcich šiestich mesiacov s realizáciou nezávislého *hodnotenia rumunskej národnej protikorupčnej stratégie*. Interné hodnotenie priebežných výsledkov stratégie uskutočnené v skoršom období len potvrdzuje ďalšie odporúčanie Komisie, ktorým je potreba posilniť celkovú protikorupčnú politiku prostredníctvom koordinácie na najvyššej úrovni¹⁰. V tomto smere neboli doteraz prijaté žiadne konkrétne opatrenia. V realizácii rôznych opatrení zameraných na predchádzanie korupcii¹¹ sa však pokračovalo aj v priebehu predchádzajúcich šiestich mesiacov.

Pokiaľ ide o odporúčania Komisie v oblasti *verejného obstarávania*, Rumunsko pripravilo viacero zmien a doplnení právnych predpisov z tejto oblasti. Ako sa uvádza už v predchádzajúcej správe Komisie, Rumunsko zaviedlo nové ustanovenia, ktoré v zákone o verejnom obstarávaní širšie definujú konflikt záujmov¹². Tieto ustanovenia sa vzťahujú na prípady, keď osoby na výkonných pozíciách spoločnosti vystupujúcej v úlohe uchádzača majú rodinné alebo obchodné vzťahy s osobami na riadiacich pozíciách verejného obstarávateľa. Ďalšie úpravy týkajúce sa zjednodušenia systému opravného prostriedku v správnom a súdnom konaní sú určené na urýchlenie verejného obstarávania¹³. Zákazky možno teraz podpísať aj vtedy, ak orgán príslušný na vybavenie sťažnosti túto sťažnosť zamietol, a to aj v prípade, ak bolo podané odvolanie. Národný úrad pre reguláciu a monitorovanie verejného obstarávania (ANRMAP) uvažuje o uzatvorení protokolu o administratívnej spolupráci s cieľom získať prístup do databáz, na základe ktorých by bolo možné identifikovať prípady možného konfliktu záujmov. Konkrétny účinok týchto ustanovení sa však v praxi ešte len preukáže.

¹⁰ Z hodnotenia ďalej vyplynulo, že neexistuje národný a jednotný prístup v oblasti predchádzania korupcii a boji proti nej, že mechanizmy na monitorovanie a predkladanie správ sú nedostatočné a že chýbajú ukazovatele vplyvu, čo znemožňuje vykonať hodnotenie stratégie.

¹¹ Medzi tieto opatrenia patrí: pokračujúca príprava implementácie novej metodiky na identifikáciu korupčných rizík a nedostatočného zabezpečenia v rámci ministerstva verejnej správy a vnútra; predloženie ďalších návrhov na základe diskusií o protikorupčnej problematike organizovaných pod záštitou Národného bezpečnostného úradu; konferencie zamerané na podporu najlepších postupov vo verejnej správe organizované Národnou agentúrou pre štátnych zamestnancov a vypracovanie návrhov na posilnenie mechanizmov na predchádzanie korupcii pri verejnom obstarávaní v zdravotníctve a na jej odhaľovanie.

¹² Tieto ustanovenia boli doplnené prostredníctvom mimoriadneho nariadenia vlády č. 76/2010, ktoré bolo schválené zákonom č. 278/2010.

¹³ Tieto ustanovenia sú tiež zahrnuté do zákona č. 278/2010.