

Brusel 23. listopadu 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	22. listopadu 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 664 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ O pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 664 final.

Příloha: COM(2022) 664 final



Ve Štrasburku dne 22.11.2022
COM(2022) 664 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

O pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

1. ÚVOD

Mechanismus pro spolupráci a ověřování (dále též jen „mechanismus“) byl zřízen při přistoupení Rumunska k EU v roce 2007 jako přechodné opatření s cílem podpořit Rumunsko v jeho pokračujícím úsilí o reformu soudnictví a zintenzivnění boje proti korupci¹. Jednalo se o společný závazek rumunského státu a EU. V souladu s rozhodnutím, jímž byl tento mechanismus vytvořen, a jak zdůraznila Rada a potvrdil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU)², mechanismus spolupráce a ověřování je ukončen, jakmile je uspokojivě dosaženo všech referenčních cílů³ stanovených pro Rumunsko.

Mechanismus pro spolupráci a ověřování funguje od roku 2007 a jeho cílem je podporovat a sledovat reformní proces na základě referenčních cílů. V lednu 2017 provedla Komise komplexní posouzení pokroku, jehož bylo za deset let fungování mechanismu dosaženo⁴, což poskytlo jasnou představu o významném dosaženém pokroku. Komise stanovila dvanáct konkrétních doporučení, jejichž splnění by postačovalo k ukončení fungování mechanismu, a to za podmínky, že by splnění těchto doporučení bylo nezvratné, ale také za předpokladu, nedojde k vývoji, který by mohl průběh pokroku jednoznačně zvrátit.

Od té doby Komise provedla čtyři posouzení pokroku v plnění doporučení. Zprávy z období od konce roku 2017 do roku 2019 vyjadřovaly slábnoucí dynamiku reform. Kroky, jež Rumunsko podniklo, opětovně otevřely otázky, které zpráva z ledna 2017 považovala za uzavřené, a byla vydána další doporučení⁵. Evropský parlament i Rada tyto obavy sdílely⁶. Zpráva z června 2021 však již zaznamenala značný pokrok a konstatovala, že mnohá z doporučení budou splněna, pokud pokrok zůstane stabilní⁷.

V posledních letech EU značně rozvinula svůj soubor nástrojů na podporu právního státu v celé EU⁸. Některé ze zavedených nástrojů mají bezprostřední význam pro úsilí EU podpořit Rumunsko v reformním procesu. Díky tomu je nyní zavedena řada sledovacích postupů zaměřených na otázky, na něž se vztahují referenční cíle mechanismu.

Systém soudnictví obecně, včetně reformy soudnictví, a protikorupční rámec jsou dvě z oblastí, jimiž se všechny členské státy zabývají ve výročních zprávách o právním státu⁹. Tento průběžný proces koordinace a sledování přesahuje specifické souvislosti po přistoupení, které byly podnětem pro zavedení mechanismu pro spolupráci a ověřování. Zprávy o právním státu se dotýkají i otázek, které mají významný vliv na kapacitu a udržitelnost reform, jako je kvalita právních předpisů a legislativního procesu, úloha nezávislých institucí při zajišťování systémů brzd a protivah, prostředí příznivé pro

¹ Na základě závěrů Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (13339/06) byl mechanismus zřízen rozhodnutím Komise ze dne 13. prosince 2006 (C(2006) 6569).

² Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, bod 164.

³ Referenční cíle pro Rumunsko se týkají účinnosti a transparentnosti soudního systému, klíčových institucí v oblastech, jako je bezúhonnost a boj proti korupci na všech úrovních, a předcházení korupci.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751, COM(2018) 851, COM(2019) 499.

⁶ Nelegislativní usnesení Evropského parlamentu o právním státě v Rumunsku ze dne 13. listopadu 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. Závěry Rady ze dne 12. prosince 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Dalším nástrojem, který byl zaveden od vydání zprávy o pokroku v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (dále jen „zpráva mechanismu“) v roce 2018, je nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 1)).

⁹ Komise doposud přijala tři zprávy o právním státu: COM(2020) 580, COM(2021) 700 a COM(2022) 500. Ty zahrnovaly zvláštní kapitoly o Rumunsku: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724, SWD(2022) 523.

občanskou společnost, jakož i svoboda a pluralita sdělovacích prostředků. Zpráva o právním státu z roku 2022 poprvé obsahovala doporučení všem členským státům, včetně Rumunska, jež jsou zaměřena na podporu jejich reforem ve čtyřech vykazovaných oblastech¹⁰. Během cyklu zpráv o právním státu rumunské orgány aktivně a konstruktivně spolupracovaly s Komisí.

Řada otázek souvisejících s právním státem – zejména účinnost soudních systémů, boj proti korupci a kvalita a inkluzivnost legislativního procesu – je rovněž součástí evropského semestru, a to vzhledem k jejich dopadu na podnikatelské prostředí, investice, hospodářský růst a zaměstnanost. Kromě toho rumunský plán pro oživení a odolnost, který Komise kladně posoudila a Rada přijala dne 3. listopadu 2021¹¹, obsahuje konkrétní milníky, které se dotýkají otázek zahrnutých do mechanismu spolupráce a ověřování, jež jsou pro reformní proces zásadní, jako je reforma soudnictví a protikorupční rámec¹².

Tato zpráva hodnotí pokrok, kterého Rumunsko dosáhlo při provádění nedorešených doporučení mechanismu pro spolupráci a ověřování a při plnění referenčních cílů mechanismu od června 2021. Stejně jako v předchozích letech je tato zpráva výsledkem pečlivé analýzy, kterou provedla Komise v úzké spolupráci s orgány Rumunska, občanskou společností a dalšími zúčastněnými stranami¹³.

2. POSOUZENÍ POKROKU PŘI PLNĚNÍ DOPORUČENÍ

Tento oddíl obsahuje posouzení pokroku dosaženého při plnění doporučení, jež Komise uvedla v předchozích zprávách mechanismu, konkrétně dvanácti doporučení z ledna 2017 a osmi dalších doporučení z listopadu 2018. Splnění všech zbývajících doporučení by umožnilo dokončit mechanismus pro spolupráci a ověřování. Doporučení, jež jsou součástí zprávy o právním státu, představují zásadní kroky potřebné k upevnění reformního procesu na udržitelné cestě do budoucna, přičemž spolupráce s Rumunskem se zaměří na pokračující provádění reforem.

2.1 Referenční cíl 1: Nezávislost soudnictví a reforma soudnictví¹⁴

Justiční zákony a právní záruky nezávislosti soudnictví

Doporučení z roku 2018

- *Okamžitě pozastavit provádění justičních zákonů a následných mimořádných nařízení.*
- *Zrevidovat justiční zákony tak, aby byla plně zohledněna doporučení vydaná v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a doporučení vydaná Benátskou komisí a skupinou GRECO.*

¹⁰ COM(2022) 500, příloha a kapitola o situaci v oblasti právního státu v Rumunsku.

¹¹ Prováděcí rozhodnutí Rady 12319/21 ze dne 3. listopadu 2021. V textu jsou uvedeny odkazy na konkrétní milníky.

¹² Plnění těchto milníků bude posuzováno v rámci zvláštního postupu podle kritérií stanovených v plánu pro oživení a odolnost Rumunska.

¹³ Útvary Komise uspořádaly v listopadu 2022 zjišťovací misi. Online jednání se zúčastnili ministr spravedlnosti, členové rumunského parlamentu, Vrchní rady soudců a státních zástupců, Nejvyššího kasačního a trestního soudu, nejvyšší státní zástupce, členové Národního protikorupčního ředitelství, Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti, Národní agentury pro správu zabavených aktiv (dále též jen „ANABI“), organizací občanské společnosti a soudních sdružení.

¹⁴ Úplné referenční cíle původního rozhodnutí o mechanismu jsou uvedeny v příloze.

Status soudců a státních zástupců vymezují tři justiční zákony¹⁵, které organizují soudní systém a Vrchní radu soudců a státních zástupců. Mají proto zásadní význam pro zajištění nezávislosti soudců a státních zástupců a řádného fungování soudnictví. V letech 2018 a 2019 měly změny těchto justičních zákonů závažný dopad na nezávislost, kvalitu a účinnost systému soudnictví. Hlavní zjištěné problémy se týkaly mimo jiné zřízení specializovaného Úseku pro vyšetřování trestných činů v soudnictví (SIJ), systému občanskoprávní odpovědnosti soudců a státních zástupců, systému předčasného odchodu do důchodu, zahájení profesní dráhy a postavení a jmenování vysokých státních zástupců. Provádění pozměněných zákonů brzy potvrdilo obavy a výskyt dalších problémů v následujících letech jasně ukázal potřebu celkové revize zákonů¹⁶.

Úvahy o tom, jak uvedené tři zákony pozměnit, započaly v září 2020, zesílily na jaře 2022¹⁷ a následně v červnu 2022 zahájilo ministerstvo spravedlnosti novou konzultaci. Ta vyústila ve vypracování návrhů revizí, které byly předloženy Vrchní radě soudců a státních zástupců (dále též jen „SCM“) k vydání stanoviska. Její stanovisko ze srpna 2022 vedlo k předložení další revidované verze zákonů v parlamentu a v říjnu 2022 byl parlamentní proces ukončen¹⁸. Několik ustanovení přijatých zákonů bylo napadeno u rumunského ústavního soudu, který všechny námitky zamítl. Rumunský prezident tyto zákony vyhlásil dne 15. listopadu¹⁹. Revize justičních zákonů je rovněž milníkem v rámci rumunského plánu pro oživení a odolnost²⁰.

Vláda byla toho názoru, že předchozí stanoviska Benátské komise jasně vyjádřila její postoje a v revidovaných zákonech byla zohledněna, i když konečné návrhy nebyly před jejich předložením parlamentu výslovně zaslány ke konzultaci. Nicméně Parlamentní shromáždění Rady Evropy požádalo Benátskou komisi o stanovisko. Na základě žádosti rumunských orgánů o projednání stanoviska v naléhavém řízení vypracovala Benátská komise k uvedeným třem justičním zákonům neprodleně stanovisko, které bylo zveřejněno dne 18. listopadu²¹. Toto stanovisko bude předloženo ke schválení Benátské komisi na plenárním zasedání v prosinci 2022.

Přijatými revizemi zákonů byl významným způsobem přepracován legislativní rámec. Předchozí zprávy upozorňovaly na otázky struktur a postupů, jako je zrušení SIJ, disciplinární režim a režim občanskoprávní a trestní odpovědnosti soudců a státních zástupců, odpovědnost a jmenování vedoucích pracovníků soudní inspekce a postupy jmenování a odvolávání vyšších státních zástupců, jakož i úloha Nejvyššího kasačního a trestního soudu a

¹⁵ Zákon č. 207/2018, kterým se mění zákon č. 304/2004 o organizaci soudnictví; zákon č. 234/2018, kterým se mění zákon č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců; zákon č. 242/2018, kterým se mění zákon č. 303/2004 o statusu soudců a státních zástupců. Tyto zákony byly dále změněny prostřednictvím mimořádných nařízení vlády v letech 2018 a 2019.

¹⁶ Například pravidla jmenování pro Nejvyšší kasační a trestní soud a soudní inspekci. Podrobnosti jsou uvedeny ve zprávě mechanismu vydané v roce 2019, COM(2019) 499.

¹⁷ Podrobnosti o vývoji v období od září 2020 do června 2022 jsou k dispozici ve zprávě mechanismu z roku 2021 a v kapitole týkající se Rumunska uvedené ve zprávě o právním státu 2022.

¹⁸ Uvedenými zákony se zabýval zvláštní společný parlamentní výbor obou komor v rámci naléhavého parlamentního postupu, který byl zahájen dne 12. září. Parlamentní proces byl ukončen dne 17. října po kladném hlasování v senátu.

¹⁹ Zákony byly zveřejněny v Úředním věstníku dne 16. listopadu.

²⁰ Milník 423 rumunského plánu pro oživení a odolnost nazvaný „Vstup „justičních zákonů“ (zákony o statusu soudců a státních zástupců, organizaci soudnictví, Vrchní radě soudců a státních zástupců) v platnost.“

²¹ Stanovisko Benátské komise CDL-PI(2022)047.

SCM. Důležitý je rovněž dopad reformy na nezávislost a organizaci kariérního postupu soudců a státních zástupců.

Revidované justiční zákony zreformovaly režim občanskoprávní odpovědnosti soudců a státních zástupců a řeší tak dlouhodobý problém, který byl zaznamenán ve zprávách mechanismu²², ve zprávách o právním státu, jakož i v judikatuře Soudního dvora Evropské unie²³. Nový zákon o statusu soudců a státních zástupců stanoví, že pokud žalobce podá návrh na náhradu škody za justiční omyl, ministerstvo financí neprodleně informuje příslušného soudce, který může požádat o vstup do prvního řízení proti státu. Ministerstvo financí může navíc podat regresní žalobu na soudce pouze v případě, že příslušná sekce SCM na základě zprávy vypracované soudní inspekcí shledá přítomnost zlého úmyslu nebo závažné nedbalosti při nesprávném výkonu spravedlnosti. Dříve mohlo ministerstvo podat žalobu bez ohledu na závěry zprávy soudní inspekce.

Bylo rovněž zavedeno více záruk v oblasti kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců. Po věcné stránce byly zrušeny kárné přestupky, které vyvolávaly obavy ohledně nezávislosti soudců²⁴, a přednost unijního práva²⁵. Současně bude potřeba sledovat, zda rozšíření jiného kárného přestupku, kterým je vyjadřování politických názorů při výkonu funkce, na obecněji vymezené vyjadřování takových názorů na veřejnosti, neomezuje nepřiměřeně svobodu projevu soudců a státních zástupců. Co se týká procesních aspektů, rozhodnutí sekcí SCM v kárných věcech musí být nyní odůvodněna a neprodleně oznámena příslušnému soudci či státnímu zástupci. Zákon rovněž stanoví, že kárné sankce se v záznamu soudce či státního zástupce vymažou po třech letech od jejich vykonání, pokud během této doby nebude soudci či státnímu zástupci uložena nová kárná sankce.

Pokud jde o samotné disciplinární řízení, zavádějí se také přísnější lhůty, ve kterých musí SCM odůvodnit svá kárná rozhodnutí²⁶. Jednou z přetrvávajících obav je možnost, že soudní inspekce napadne rozhodnutí disciplinární sekce SCM²⁷.

Justiční zákony zavádějí některé důležité změny týkající se organizace kariérního postupu soudců. Délka vzdělávání v Národním ústavu soudců a státních zástupců (NIM) byla prodloužena ze dvou na tři roky. To sice může mít dlouhodobější dopad na velikost skupiny

²² Viz zejména technická zpráva z roku 2018 (SWD(2018) 551 final) a zpráva o právním státu 2021 – kapitola o situaci v oblasti právního státu v Rumunsku. Dříve platná pravidla vzbuzovala obavy kvůli pravomoci svěřené ministerstvu financí, které mohlo posoudit, zda k justičnímu omylu došlo ve zlém úmyslu nebo z hrubé nedbalosti, a následně mohlo vůči odpovědným soudcům zahájit řízení o vymáhání způsobené škody.

²³ V rozsudku ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, body 233–241, SDEU rozhodl, že právo soudců na obhajobu musí být plně respektováno, že o osobní odpovědnosti soudců by měl rozhodovat soud a že zákon musí jasně a přesně stanovit nezbytné záruky, které zajistí, že ani vyšetřování ani regresní nárok se nemohou přeměnit na nástroj nátlaku na soudcovskou činnost.

²⁴ Tento trestný čin se týká „jednání, která se dotýkají cti, profesní bezúhonnosti nebo prestiže soudnictví a byla spáchána při plnění pracovních povinností nebo mimo plnění pracovních povinností“.

²⁵ Trestný čin „nerespektování rozhodnutí Ústavního soudu nebo rozhodnutí vydaných Nejvyšším kasačním a soudním dvorem při řešení opravných prostředků v zájmu práva“, jenž by soudce vystavil kárné odpovědnosti v případě neuplatnění rozhodnutí Ústavního soudu, které soudům nedává oprávnění přezkoumávat slučitelnost vnitrostátních ustanovení s ustanoveními unijního práva, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2022, RS, ve věci C-430/21, body 79 až 93.

²⁶ Ta je nyní nutno odůvodnit bezodkladně, namísto dřívější dvacetidenní lhůty, která byla často ignorována.

²⁷ „Jakmile disciplinární senát Nejvyšší soudní rady rozhodne ve prospěch soudce, mělo by být toto rozhodnutí konečné“ (CDL-AD (2002) 015, Stanovisko Benátské komise k návrhu zákona o změnách zákona o bulharském soudním systému).

dostupných nových soudců a státních zástupců²⁸, ale zároveň to poskytuje více času na jejich praktickou přípravu. Další pozměněná ustanovení se týkají požadavku na délku praxe potřebné pro povýšení do funkcí u vyšších soudů a státních zastupitelství, která byla celkově prodloužena²⁹. Pro jmenování do specializovaných útvarů pro trestní stíhání, Národního protikorupčního ředitelství (DNA) a Ředitelství pro vyšetřování organizované trestné činnosti a terorismu (dále též jen „DIICOT“), byly zachovány požadavky na délku praxe v trvání deseti let s dočasným přechodným obdobím, které má zmírnit možný dopad na lidské zdroje. Konkrétní dopad, který nové požadavky na délku praxe budou mít na lidské zdroje po ukončení dočasného opatření, se teprve ukáže. Zákon zachovává dva stávající typy povyšování u odvolacích soudů, tribunálů a k nim příslušejících státních zastupitelství, ale do prosince 2025 pozastavuje platnost ustanovení, která se týkají okamžitých povyšování na základě výběrových řízení, a umožňuje v tomto období pouze povyšování na základě délky výkonu funkce³⁰. Byla zavedena nová pravidla pro povyšování na soudce Nejvyššího kasačního a trestního soudu, kdy povyšování na základě výběrového písemného testu bylo nahrazeno výběrem provedeným na základě hodnocení soudních rozhodnutí, která uchazeči přijali za celou dobu svého působení u odvolacího soudu, a na základě pohovoru se členy sekce SCM pro soudce³¹. Jakmile jsou soudci povýšeni do funkce u Nejvyššího kasačního a trestního soudu, jsou zároveň vyřazeni z dalších odborných hodnocení. Další významné změny se týkají jmenování vedoucích pracovníků druhé linie u okresních soudů, tribunálů, specializovaných soudů, odvolacích soudů a příslušných státních zastupitelství, které se již neprovádí na základě výběrových řízení, ale pouze na návrh předsedy soudu nebo nejvyššího státního zástupce.

Naléhavé stanovisko Benátské komise se zaměřuje na omezený počet témat, která se týkají občanskoprávní a disciplinární odpovědnosti soudců a státních zástupců a výběrových řízení na místa v justici, jakož i jmenování a odvolávání specializovaných a vysokých státních zástupců. V závěrech stanoviska je konstatováno, že zákony se podle všeho ubírají správným směrem, ačkoli Benátská komise vyjádřila politování nad tím, že rumunská vláda neposlala zákony ke konzultaci, jak bylo oznámeno. Pozitivní prvky jsou zaznamenány u jmenování a odvolávání vysokých státních zástupců (viz též níže). Stanovisko dále uvádí, že existují záruky proti politickému zasahování do činnosti Národního protikorupčního ředitelství i jasné omezení pravomocí nejvyššího státního zástupce ve vztahu k DNA a DIICOT, jakož i kontroly ministra spravedlnosti (omezené na otázky řízení). Benátská komise nicméně vydala několik doporučení, která mohou znamenat další cílené změny zákonů, jako je prodloužení doby trvání mandátu vysokých státních zástupců ze současných tří let a odstranění možnosti prodloužení mandátu, jakož i posílení záruk v případě, že nejvyšší státní zástupce zruší

²⁸ Stanovisko SCM k návrhům zákonů upozornilo na riziko, že tento vzestup bude mít závažný dopad na lidské zdroje a pracovní zátěž soudů a státních zastupitelství, což může potažmo ovlivnit kvalitu justice. Uplatňování těchto ustanovení a jejich praktický dopad na pracovní zatížení a účinné vyřizování případů bude nadále sledováno v rámci zpráv o právním státu.

²⁹ Nyní je to sedm let pro tribunály, devět let pro odvolací soudy a deset let pro státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu.

³⁰ Jedná se o okamžitá povýšení prováděná na základě výsledků dosažených ve výběrových řízeních, a výkonnostní povýšení, která vycházejí z hodnocení činnosti soudců či státních zástupců v uplynulých letech. Předpokládá se, že od roku 2025 budou okamžitá povýšení tvořit maximálně 20 % celkového počtu volných pracovních míst. Tato omezení postupu povyšování, který je považován za objektivnější a zásluhovější, jsou ze strany některých sdružení soudců a státních zástupců v Rumunsku kritizována.

³¹ Tuto změnu kritizují i některá sdružení soudců a státních zástupců, jakož i organizace občanské společnosti, podle nichž je tím omezen zásluhový a soutěžní charakter výběrového řízení. Na druhou stranu SCM tvrdila, že současný systém nefunguje efektivně a že na této úrovni služebního zařazení jsou znalostní testy u soudců méně relevantní než analýza jejich výkonu v soudní funkci.

rozhodnutí řadových státních zástupců. Další navrhované změny zahrnují výběrové řízení na zástupce vedoucích pracovníků soudů a státních zastupitelství a jasné stanovení, že příslušníci soudní policie převelení na státní zastupitelství nemohou podléhat ministru vnitra.

Pokud jde o SIIJ, v únoru 2021 byl v parlamentu předložen první návrh zákona, kterým se tento orgán rušil. Navzdory tomu, že byl návrh přijat v poslanecké sněmovně a Benátská komise se k němu vyjádřila kladně, nebyl schválen v senátu. Proces obnovila nová vláda v lednu 2022 a po zkrácené desetidenní veřejné konzultaci k novému návrhu a po kladném stanovisku SCM byl zákon přijat parlamentem dne 28. února 2022³², ještě před nadcházejícím zasedáním Benátské komise. V březnu 2022 byl SIIJ zrušen.

Ukázalo se, že SIIJ není schopen efektivně fungovat: za tři roky své existence poslal k soudu pouze sedm případů a nahromadilo se mu velké množství nevyřízených případů³³. Po zrušení SIIJ byla pravomoc vyšetřovat trestné činy spáchané soudci či státními zástupci přenesena na „specializované státní zástupce“ působící v rámci státních zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu³⁴ a odvolacích soudech³⁵. Zpráva o právním státu 2022 konstatovala, že i když nový systém představuje zlepšení, pokud jde o počet státních zástupců přidělených v nové struktuře a jejím územním rozdělení³⁶, byly vyjádřeny obavy ohledně jeho dopadu na nezávislost soudů³⁷. Nebyla například využita příležitost k tomu, aby se zákonem řešily obavy z nepodložených obvinění („zlomyslných stížností“), které jsou používány jako prostředek nátlaku na soudce či státní zástupce. Kompetence *ratione personae* zavedená v rámci předchozího systému byla zachována, aniž by bylo jasné, jak tento systém splní kritérium odůvodněnosti objektivními a ověřitelnými požadavky týkajícími se řádného výkonu spravedlnosti, jak stanovil Soudní dvůr EU³⁸. Kromě toho nedostatek nových konkrétních záruk v zavedené struktuře vyvolal s ohledem na rozsudek Soudního dvora obavy³⁹. Benátská komise ve svém stanovisku z března 2022 uvedla, že

³² Zákon č. 49 ze dne 11. března 2022 o zrušení Úseku pro vyšetřování trestných činů v soudnictví, jakož i o změně zákona č. 135/2010 o trestním řádu, zveřejněný v Úředním věstníku č. 244 ze dne 11. března 2022. Zákon byl napaden u Ústavního soudu, který jej rozhodnutím č. 88 ze dne 9. března 2022 prohlásil za ústavní.

³³ SIIJ měl k řešení celkem 9 651 případů. V letech 2018 až 2022 vyřešil celkem 2 000 případů. Z těchto případů SIIJ podal sedm obžalob a zažaloval devět obviněných, takže v březnu 2022 zůstával počet otevřených případů na čísle 7 002.

³⁴ Pro trestné činy spáchané členy SCM, soudci a státními zástupci působícími při Nejvyšším kasačním a trestním soudu, soudci a státními zástupci působícími při odvolacích soudech a vojenském odvolacím soudu, jakož i soudci Ústavního soudu.

³⁵ Pro trestné činy spáchané soudci a státními zástupci působícími při soudech prvního stupně, tribunálech a vojenských soudech.

³⁶ Podle nové struktury může nejvyšší státní zástupce jmenovat až čtrnáct státních zástupců v rámci státního zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu a až tři státní zástupce v rámci každého státního zastupitelství při odvolacích soudech. Státní zástupci jsou jmenováni na období čtyř let na základě doporučení pléna SCM. Na své původní místo se vrátí po uplynutí tohoto období nebo na základě rozhodnutí nejvyššího státního zástupce o ukončení jmenování.

³⁷ Prohlášení vydané dne 24. ledna 2022 sdružením „Forum soudců v Rumunsku“, sdružením „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ a sdružením „Iniciativa za spravedlnost“.

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, bod 223.

³⁹ Nové uspořádání by mělo být „doprovázeno zvláštními zárukami, které umožňují vyloučit jakékoli riziko, že tento útvar bude používán jako nástroj politické kontroly činnosti těchto soudců a státních zástupců, který může narušit jejich nezávislost, a zajistit, aby při výkonu této pravomoci vůči těmto soudcům a státním zástupcům mohly být plně dodrženy požadavky vyplývající z článků 47 a 48 Listiny“, rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, bod 223.

případné zrušení SIIJ by mělo zajistit větší účinnost při vyšetřování údajné korupce soudců a státních zástupců⁴⁰. Další obavy se týkaly procesu jmenování „specializovaných státních zástupců“⁴¹. Přijatý decentralizovaný přístup klade důraz na nutnost sledovat výsledky nového systému. Doposud nebyly zaznamenány žádné procesní incidenty, práce se soustředí na zpracování předaných případů⁴² a přednostně se uzavírají případy založené na nepodložených obviněních. Více než 95 % dosud zpracovaných předaných spisů bylo zřejmě založeno na zlomyslných stížnostech. Nejvyšší státní zástupce rovněž vypracoval metodiku pro stanovení prioritních případů. Zpráva o právním státu 2022 obsahovala dvě konkrétní doporučení týkající se nového režimu⁴³, o jejichž provádění bude Komise informovat ve zprávě o právním státu 2023.

Legislativní procesy zahrnující revizi tří justičních zákonů a ustanovení týkajících se vyšetřování trestných činů v justici jsou nyní dokončeny. Rumunská vláda se zavázala, že v maximální míře zohlední nadcházející stanovisko Benátské komise k justičním zákonům, z něhož mohou vyplynout další cílené změny právních předpisů. Následná opatření v souvislosti s tímto závazkem a praktické provádění nového legislativního rámce spadají do oblasti, kterou Komise monitoruje v rámci vypracování zprávy o právním státu. Nové justiční zákony budou rovněž posouzeny v rámci zvláštního postupu v rumunském plánu pro oživení a odolnost.

Jmenování do vedoucích pozic na státních zastupitelstvích

- Doporučení z roku 2017: Zavést spolehlivý a nezávislý systém jmenování vysoce postavených státních zástupců založený na jasných a transparentních kritériích, který bude vypracován s podporou Benátské komise.
- Doporučení z roku 2018: Respektovat negativní stanoviska Vrchní rady soudců a státních zástupců ke jmenování či odvolání státních zástupců na vedoucích pozicích do té doby, než bude zaveden nový legislativní rámec v souladu s doporučením 1 z ledna 2017.
- Doporučení z roku 2018: Zahájit postup za účelem jmenování vrchního státního zástupce Národního protikorupčního ředitelství, který by měl prokázat zkušenosti se stíháním trestných činů korupce a jasný mandát k tomu, aby Národní protikorupční ředitelství mohlo dále provádět profesionální, nezávislá a nestranná vyšetřování korupce.

⁴⁰ Benátská komise, Stanovisko k návrhu zákona o zrušení Úseku pro vyšetřování trestných činů v soudnictví (CDL-AD(2022)003), bod 37.

⁴¹ Obavy se týkaly mimo jiné neexistence specializovaného výběrového řízení a zvláštní úlohy sekce státních zástupců v rámci SCM. Benátská komise zdůraznila, že je důležité, aby se „sekce státních zástupců v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců více podílela na počátečním výběru státních zástupců“ (stanovisko Benátské komise (CDL-AD(2022)003), bod 28). Tyto obavy byly posíleny počátečními rozhodnutími SCM, u nichž bylo zřejmé, že upřednostňují kontinuitu s dřívějšími zaměstnanci SIIJ. Z celkového počtu 59 pracovních míst jich bylo dosud obsazeno 37 a dalších 9 návrhů se projednává. Nejvyšší státní zástupce upozornil na určité potíže vyplývající z toho, že státní zástupci jsou do některých úřadů jmenováni Vrchní radou soudců a státních zástupců, což vede k nerovnoměrnému rozdělení pracovní zátěže.

⁴² Od zrušení SIIJ bylo do konce září 2022 novou strukturou vyřešeno 1 237 spisů (786 na ústřední a 451 na místní úrovni) a na ústřední úrovni je stále nevyřešeno 2 960 případů, zatímco státní zastupitelství v celé zemi mají zatím nevyřešeno 4 208 případů.

⁴³ Tato dvě doporučení znějí: „přijmout opatření k řešení dosud neodstraněných obav týkajících se vyšetřování a stíhání trestných činů v soudnictví, a to s přihlédnutím k evropským standardům a příslušným stanoviskům Benátské komise“ a „pečlivě sledovat dopad nového systému na vyšetřování a stíhání trestných činů korupce v soudnictví“. Viz též referenční cíl 3.

Systém transparentního jmenování nejvyšších státních zástupců na základě zásluh, který by byl schopen poskytovat dostatečné záruky proti politizaci, je dlouhodobým doporučením vydávaným v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování. V následných zprávách mechanismu byla zdůrazněna potřeba dostatečných brzd a protivah v postupu jmenování vysoce postavených státních zástupců a rovněž bylo zvažováno, do jaké míry by se tentýž postup jmenování a odvolávání uplatnil na nižších úrovních řízení v rámci státního zastupitelství⁴⁴. Komise rovněž důsledně zdůrazňovala, že konzultace s Benátskou komisí ohledně plánovaného postupu je důležitým způsobem, jak zvolené řešení učinit udržitelným a jak v tomto procesu zajistit rovnováhu mezi příslušnými úlohami jednotlivých zúčastněných institucí, rumunského prezidenta, ministra spravedlnosti a SCM⁴⁵, která ob stojí v čase.

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). Zdůrazňuje však, že důvěra veřejnosti vyžaduje přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem demokratické legitimacy těchto jmenování a požadavkem depolitizace⁴⁶.

Postup jmenování vysoce postavených státních zástupců je součástí revidovaného zákona o statusu soudců a státních zástupců, který parlament přijal v říjnu 2022. Postup stanoví, že vrchní státní zástupci (nejvyšší státní zástupce, vrchní státní zástupce DNA a vrchní státní zástupce DIICOT), jakož i jejich zástupci, jsou jmenováni prezidentem Rumunska na základě odůvodněné nominace předložené ministrem spravedlnosti po výběrovém řízení, které vyhlašuje a organizuje ministerstvo spravedlnosti, a na základě stanoviska SCM. Mezi klíčové problémy v minulosti patřila konzistentnost a transparentnost výběrového řízení, které byly v zákoně upraveny novými pravidly, jež podrobně popisují organizaci výběrového a nominačního řízení, způsobilost kandidátů, kritéria hodnocení a složení výběrové komise. Zvláště důležitá byla v proceduře příslušná úloha a váha SCM (zejména sekce pro státní zastupitelství) a prezidenta coby protiváhy k vlivu ministra spravedlnosti a pojistky proti politizaci. Postup nyní předpokládá zapojení sekce SCM pro státní zástupce jak do výběrového řízení, kdy se pohovorů nyní účastní dva zástupci této sekce, tak do procesu jmenování, kdy si ministr spravedlnosti musí vyžádat stanovisko této sekce. Ačkoli stanovisko SCM není pro ministra závazné, postup předpokládá, že v případě záporného stanoviska bude s navrženým kandidátem potřeba provést nový pohovor, který by měl zohlednit argumenty uvedené v stanovisku SCM. Po novém pohovoru může ministr buď zaslat návrh na jmenování prezidentovi, nebo nominaci stáhnout a uspořádat nové výběrové řízení. Prezident může návrh ministra na jmenování buď přijmout a přistoupit k jmenování, nebo jej může s uvedením důvodů odmítnout.

Revidovaný zákon proto zavádí transparentnější a spolehlivější proces výběru a jmenování na úrovni ministerstva spravedlnosti, který rovněž zajišťuje větší stabilitu tím, že používá právní předpisy namísto ministerských nařízení. To pozitivně ocenila Benátská komise ve svém naléhavém stanovisku. Přesně stanovené zapojení sekce SCM pro státní zástupce rovněž

⁴⁴ Doporučení pochází z roku 2016 a jeho význam byl zdůrazněn následným vývojem. Zatímco jmenování se nadále vyznačovalo konsensuálním přístupem, sporné body spojené zejména se svévolí, kterou zákon umožňuje v procesu odvolávání, ukázaly potřebu zajistit jasnost a zavést záruky. Zpráva mechanismu z roku 2016 rovněž doporučila, aby se postup, který zahrnuje politický prvek, nevztahoval na nižší vedoucí pozice, zástupce a vedoucí sekci (což by bylo ponecháno na SCM a na vedení příslušných organizací).

⁴⁵ Viz znepokojení Benátské komise nad nedostatečnou protiváhou vůči vlivu ministra spravedlnosti vyjádřené ve stanovisku 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, Společné stanovisko Benátské komise, Poradní rady evropských státních zástupců (CCPE) a Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva (OBSE/ODIHR) k návrhu změn zákona o státním zastupitelství Gruzie, § 19; CDL-AD(2017)028, Polsko – Stanovisko k zákonu o státním zastupitelství, § 33. Viz též CDL-PI(2022)023, Kompilace stanovisek a zpráv Benátské komise týkajících se státních zástupců.

pomůže zajistit podporu navržených kandidátů ze strany soudců a státních zástupců. Zvolené řešení sice nebrání ministrovi, aby přikročil k nominaci i v případě záporného stanoviska SCM či po zamítnutí prezidentem, ale zavedené dodatečné záruky pomáhají zajistit, aby argumenty uvedené v tomto stanovisku SCM byly v procesu nominace náležitě přezkoumány a zohledněny.

Benátská komise ve svém naléhavém stanovisku konstatovala, že i když postup jmenování nadále přiznává ministru spravedlnosti rozhodující úlohu, politická odpovědnost za jmenování je sdílena s rumunským prezidentem a úloha Vrchní rady soudců a státních zástupců je posílena. Benátská komise je toho názoru, že zapojení několika institucionálních subjektů do postupu zajišťuje dobrou míru transparentnosti a uvedená změna představuje zlepšení, pokud jde o ochranu před rizikem jmenování, která by stranila určitým uchazečům.

Postup odvolávání vyšších státních zástupců je obdobný jako při jmenování. V revidovaném zákoně je proces zahájen žádostí ministra spravedlnosti o stanovisko sekce SCM pro státní zástupce. Stanovisko není závazné a po jeho vydání může ministr navrhnout odvolání rumunskému prezidentovi, který může návrh odmítnout pouze z důvodu zákonnosti. Jedna ze změn vyplývá z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)⁴⁷, které upozornilo na rostoucí význam zapojení orgánu nezávislého na výkonné a zákonodárné moci do rozhodování, jež mohou ovlivnit jmenování a odvolávání státních zástupců, a na riziko, že by odvolání mohlo mít ochromující účinek na ochotu soudců a státních zástupců účastnit se veřejné diskuse o otázkách týkajících se soudnictví. Do postupu odvolávání státních zástupců z vedoucích funkcí bylo doplněno přezkumné řízení před správním soudem, které odvolanému státnímu zástupci poskytuje patnáct dní na to, aby odvolání napadl, přičemž soud tak může (ale nemusí) přezkoumat zákonnost a odůvodněnost navrhovaného odvolání⁴⁸.

Pokud jde o doporučení z roku 2018, které se týká jmenování vrchního státního zástupce DNA, zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že toto doporučení bylo zohledněno.

Revidované justiční zákony zavádějí transparentnější a spolehlivější proces výběru kandidátů na vedoucí pozice ve státním zastupitelství a přinášejí další záruky, které mají posílit odpovědnost ministra spravedlnosti při navrhování kandidátů. O postupu jmenování do vedoucích funkcí ve státních zastupitelstvích a odvolávání z těchto funkcí se diskutuje od počátku fungování mechanismu pro spolupráci a ověřování, přičemž konzultace s Benátskou komisí je důležitým způsobem, jak zajistit udržitelnost zvoleného řešení. Rumunská vláda se zavázala, že v maximální možné míře zohlední připravované stanovisko Benátské komise k justičním zákonům. Komise bude v rámci vypracování zprávy o právním státu i nadále sledovat, jak je tento závazek plněn a jak jsou nové právní předpisy prováděny v praxi.

Kodexy chování

Doporučení z roku 2017: Zajistit, aby kodex chování poslanců, který je nyní vypracováván parlamentem, obsahoval jednoznačná ustanovení o vzájemném respektu mezi orgány, a zajistit, aby poslanci a parlamentní procedura ctily nezávislost soudnictví. Podobný kodex chování by mohl být přijat pro ministry.

⁴⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. května 2020, Kövesi v. Rumunsko, 3594/19.

⁴⁸ Na rozdíl od předchozí právní úpravy nemá napadení prezidentského dekretu o odvolání vysoce postaveného státního zástupce odkladný účinek na toto odvolání.

Jak bylo uvedeno ve zprávě z roku 2021, kodex chování poslanců je v platnosti od konce roku 2017⁴⁹. Ačkoli neobsahuje výslovná ustanovení o respektování nezávislosti soudů⁵⁰, je možné, že přispěl ke zvýšení informovanosti, a tím i ke snížení počtu případů nerespektování nezávislosti soudnictví v parlamentním procesu a k poklesu kritiky soudního systému a jednotlivých soudců či státních zástupců ze strany některých poslanců, o níž se zmiňuje zpráva mechanismu z roku 2021⁵¹. Ministerský kodex chování, novelizovaný v roce 2020, zahrnuje povinnost respektovat nezávislost soudců⁵².

Od vydání zprávy mechanismu z roku 2021 se snížil rozsah závažné kritiky, kterou veřejně vyjadřují někteří poslanci a která by mohla narušovat nezávislost soudnictví, a nevyskytly se žádné případy, které by ověřily účinnost kodexu v případě jeho porušení. V letech 2021 až 2022 SCM přijala osm žádostí o ochranu profesní pověsti, nezávislosti a nestrannosti soudců a osmnáct žádostí o tuto ochranu pro státní zástupce⁵³. Vrchní rada soudců a státních zástupců (SCM) konstatuje, že na rozdíl od minulosti, kdy kampaně očerňující soudce a státní zástupce vedli politici v celostátních médiích, je nyní většina žádostí spojena s prohlášeními, která se vyskytují v místních médiích.

Toto zlepšení situace může být příležitostí, jak se v budoucnu bránit návratu konfliktnější atmosféry a většímu riziku útoků politiků vůči členům soudnictví. Kodexy chování by mohly být například doplněny pokyny, příklady a osvětou, jak postupovat v konkrétních situacích. Možným budoucím řešením, které by rumunské orgány mohly zvážit, by bylo opatření, jež by v případě, že VSCM odsoudí výroky poslance nebo vlády na adresu konkrétního soudce, státního zástupce nebo soudního systému, zajišťovalo neprodlené posouzení, zda došlo k porušení kodexu. Tento vývoj lze sledovat v rámci zpráv o právním státu.

Jsou zavedeny kodexy chování pro poslance a ministry, které mohou přispět ke zvýšení informovanosti a výraznému snížení počtu případů nerespektování nezávislosti soudnictví i k omezení kritiky soudního systému a jednotlivých soudců.

Občanský soudní řád

Doporučení z roku 2017: Ministr spravedlnosti, Vrchní rada soudců a státních zástupců a Nejvyšší kasační a trestní soud by měli dokončit akční plán, aby se zajistilo, že nová lhůta pro provedení zbývajících ustanovení občanského soudního řádu může být dodržena.

Toto doporučení se týkalo dokončení reformy občanského soudního řádu, kterou byla zejména zřízena fáze poradních komor v občanském procesním právu a postupy pro opravné prostředky v určitých věcech. V roce 2018 bylo od této reformy upuštěno⁵⁴. Zpráva mechanismu z roku 2021 potvrdila závěr z roku 2019, že by to mělo představovat příležitost pro období stability v této části soudního systému a považovala toto doporučení za splněné.

⁴⁹ Rozhodnutí parlamentu č. 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>

⁵⁰ Kodex chování nezmiňuje konkrétně respektování nezávislosti soudnictví, ale obsahuje obecné ustanovení o respektování oddělení pravomocí: čl. 1 odst. 3 stanoví: „Poslanci a senátoři mají povinnost jednat čestně a disciplinovaně, s přihlédnutím k zásadám oddělení a rovnováhy pravomocí ve státě, transparentnosti, morální bezúhonnosti, odpovědnosti a respektování dobré pověsti parlamentu.“

⁵¹ Internetové stránky Vrchní rady soudců a státních zástupců – prohlášení a rozhodnutí týkající se nezávislosti soudnictví.

⁵² Čl. 3 odst. 1 kodexu.

⁵³ Celkový počet rozhodnutí přijatých SCM ve věcech žádostí o ochranu profesní pověsti a nestrannosti soudců a státních zástupců činil 36 v roce 2021 (23 žádostí bylo přijato, 10 zamítnuto, zbytek byl zrušen nebo staženo) a 18 v roce 2022 (8 žádostí přijato, 9 zamítnuto, 1 zrušena).

⁵⁴ Pozměněné zákony vstoupily v platnost v prosinci 2018.

Od vydání předešlé zprávy mechanismu nebyl zaznamenán žádný další vývoj a doporučení zůstává splněno. Posouzení účinnosti a kvality soudních řízení se posuzuje v kontextu zprávy o právním státu.

Trestní zákoník a trestní řád

- *Doporučení z roku 2018: Zmrazit vstup trestního zákoníku a trestního řádu v platnost.*
- *Doporučení z roku 2018: Opětovně zahájit revizi trestního zákoníku a trestního řádu, která by plně zohledňovala potřebu slučitelnosti s právem EU a mezinárodními protikorupčními nástroji, jakož i doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a stanovisko Benátské komise.*
- *Doporučení z roku 2017: Současná fáze reformy rumunského trestního zákoníku a trestního řádu by měla být ukončena, přičemž parlament by měl pokročit ve svých plánech přijmout změny předložené vládou v roce 2016 po konzultaci se soudními orgány.*

Ve zprávách mechanismu se neustále opakuje potřeba dokončit reformu rumunského trestního zákoníku a trestního řádu z roku 2014. Klíčovou hnací silou této reformy je potřeba přizpůsobit se rozhodnutím Ústavního soudu a provést směrnice EU ve vnitrostátním právu. Od roku 2014 přijal Ústavní soud 80 rozhodnutí, kterými prohlásil různá ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu za protiústavní⁵⁵. Ukázalo se, že rychlá a důsledná reakce na potřebu přizpůsobit právní předpisy těmto rozhodnutím je výzvou⁵⁶. V předchozích letech Komise podrobně informovala o vývoji ohledně revizí trestního zákoníku a trestního řádu a znovu zdůraznila, že je potřeba reformy přednostně dokončit.

Řada dalekosáhlých rozhodnutí Ústavního soudu vydaných od roku 2014 anulovala ustanovení trestního zákoníku i trestního řádu a měla dopad zvláště na boj proti korupci a organizované trestné činnosti⁵⁷. Chybějící politická a legislativní řešení vedla k nárůstu překážek a právní nejistoty, pokud jde o vyšetřování, stíhání a postihování případů korupce na vysoké úrovni, kdy dochází k neúspěšnému projednání případů u soudu, právní nejistoty ohledně přípustnosti důkazů a obnovení vyšetřování nebo soudního procesu. V některých případech vedl nedostatek legislativních opatření k tomu, že Ústavní soud vydal ke stejnému tématu několik rozhodnutí, která musel následně Nejvyšší kasační a trestní soud vyložit, aby je soudy mohly konsistentně uplatňovat.

Na důležité trestní věci, na nichž se stále pracuje, bude mít pravděpodobně zvláště škodlivý dopad jeden nedávný příklad. V roce 2018 Ústavní soud prohlásil za protiústavní ustanovení, které se týkalo přerušení promlčecí lhůty trestní odpovědnosti u všech trestných činů, u nichž se promlčecí lhůta uplatňuje. Většina soudů toto rozhodnutí pojala tak, že situace, kdy procesní úkon může vést k přerušení promlčecí lhůty, vykládala restriktivněji. Na opomenutí napravit tuto situaci přijetím nových ustanovení v zákoně však upozornilo druhé rozhodnutí Ústavního soudu z května 2022 týkající se stejného článku. V tomto rozhodnutí se mělo za to, že od prvního rozhodnutí a do doby, než budou zákonodárcem stanoveny podmínky pro přerušení promlčecí lhůty, neexistuje důvod pro přerušení promlčecí lhůty trestní odpovědnosti. V roce 2022 bylo sice vydáno mimořádné nařízení vlády, které upřesňuje

⁵⁵ Z toho se 66 rozhodnutí týká trestního řádu a 14 rozhodnutí trestního zákoníku.

⁵⁶ Jak uvedla rumunská vláda, některé nedostatky spočívající v protiústavnosti již sice byly přijetím legislativních změn odstraněny, ale stále existuje 32 rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se trestního řádu a 13 rozhodnutí týkajících se trestního zákoníku, na něž legislativní zásahy dosud nenavázaly.

⁵⁷ Jedním z příkladů je definice trestného činu zneužití úřední pravomoci, podmínky pro použití technických sledovacích metod (odposlechů) nebo zvláštní promlčecí lhůta trestných činů. V tomto ohledu viz též referenční cíl 3.

podmínky, za nichž se přerušení promlčecí lhůty uplatní do budoucna, avšak to nemá zpětnou účinnost. Nařízení bylo navíc napadeno a v současné době námitky vůči němu rovněž projednává Ústavní soud. Dne 25. října 2022 Nejvyšší kasační a trestní soud rozhodl, že v období 2014–2022 nelze v souladu se zásadou nejpříznivějšího práva považovat jakékoli procesní úkony státního zastupitelství za důvod k přerušení promlčecí doby pro trestní odpovědnost⁵⁸. Tento sled událostí by mohl mít vážné důsledky. Sekce SCM pro státní zástupce varovala, že to povede k ukončení trestních řízení a zbavení trestní odpovědnosti ve značném počtu případů⁵⁹.

Od vydání zprávy z roku 2021 byly podniknuty konkrétní kroky k další revizi trestního zákoníku i trestního řádu. Interinstitucionální pracovní skupina, která byla zřízena v roce 2019, pokračovala ve své práci a revidované návrhy byly v létě 2021 zveřejněny ke konzultaci na internetových stránkách ministerstva spravedlnosti. O rok později, 2. června 2022, zaslalo ministerstvo spravedlnosti vládě ke schválení revidovanou verzi návrhů zákonů⁶⁰. Revize je také součástí milníků reformy v národním plánu pro oživení a odolnost Rumunska.⁶¹

Stále probíhá legislativní proces revize trestního zákoníku a trestního řádu s cílem sladit ustanovení s příslušnými rozhodnutími rumunského Ústavního soudu. Při tomto sladování bude rovněž nutné zohlednit potřebu slučitelnosti s právem EU a mezinárodními protikorupčními nástroji, jakož i doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a stanovisko Benátské komise. Nedávný vývoj judikatury týkající se promlčecí lhůty pro trestní odpovědnost a jeho zásadní dopad na probíhající předsoudní a soudní řízení ukazují na potřebu takového sladění. Dokončení revize trestního zákoníku a trestního řádu je rovněž součástí závazků, které Rumunsko přijalo ve svém plánu pro oživení a odolnost, a Komise bude tyto revidované akty pečlivě posuzovat v souladu se zvláštními postupy stanovenými v této souvislosti.

Legislativní proces v oblasti mechanismu pro spolupráci a ověřování

Doporučení mechanismu z roku 2017: 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 (případy neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů, majetku bez prokázaného původu), justičními zákony (týkajícími se organizace systému soudnictví) a občanským zákoníkem a trestním

⁵⁸ Rozhodnutí č. 67/2022 Nejvyššího kasačního a trestního soudu s odkazem na rozhodnutí č. 297/2018 a rozhodnutí č. 358/2022 Ústavního soudu.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880> Viz též referenční cíl 3.

⁶⁰ Více informací lze nalézt ve zprávě o právním státu 2022. V současném návrhu je konkrétně navrženo změnit v trestním zákoníku skutkovou podstatu trestného činu zneužití pravomoci tak, aby „porušení povinnosti“ vyplývalo ze zákona, nařízení vlády, mimořádného nařízení vlády nebo jiného normativního aktu, který byl ke dni svého přijetí postaven na roveň zákona. Nejasnosti ohledně tohoto trestného činu bránily v jeho stíhání a očekává se, že novelou bude účinné stíhání tohoto trestného činu usnadněno. V návaznosti na rozsudek Ústavního soudu a stanovisko Benátské komise z roku 2018 je rovněž navrženo přijmout přísnější záruky pro používání důkazů získaných z elektronických záznamů.

⁶¹ Milník 424 rumunského plánu pro oživení a odolnost nazvaný „Novela trestního zákoníku a trestního řádu“ vyžaduje, aby Rumunsko „vedlo ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu, která vstoupila v platnost v roce 2014, do souladu s ústavními ustanoveními, a to ve shodě s příslušnými rozhodnutími vnitrostátního Ústavního soudu, jež se týkají aspektů ústavnosti nedávných změn trestního zákoníku a trestního řádu“. Rumunsko si ve svém plánu pro oživení a odolnost stanovilo cíl dokončit tuto reformu v prosinci 2022.

řádem, přičemž by se měly inspirovat transparentností při přijímání rozhodnutí zavedenou vládou v roce 2016.

V tomto doporučení bylo uznáno, že nejlepším způsobem, jak zajistit udržitelnost a účinnost reformy, je otevřený a robustní legislativní proces.⁶² Zpráva mechanismu z roku 2021 obsahovala závěr, že legislativní proces pro jednotlivé návrhy reformy týkajících se SIIJ, justičních zákonů a později trestního zákoníku a trestního řádu poskytl příležitost ukázat, že se postupuje podle tohoto doporučení.

Ne vždy se podařilo nalézt rovnováhu mezi potřebou dodat prioritním závazkům naléhavost a potřebou zajistit transparentní a inkluzivní proces. Rychlý proces přijetí zákona, kterým byl zrušen SIIJ, vedl k obavám, že zúčastněné strany neměly dostatek příležitostí se k novým úpravám vyjádřit, což zaznělo i ze strany samotné Benátské komise⁶³. Na justiční zákony byl rovněž uplatněn naléhavý postup parlamentu⁶⁴ a zrychlená veřejná konzultace o konečných verzích předložených v parlamentu. Zúčastněné strany také poukázaly na to, že parlamentní rozpravy byly uspěchané a na věcné projednání pozměňovacích návrhů nebyl dostatek času⁶⁵.

Zpráva o právním státu 2022 se k legislativnímu procesu v Rumunsku vyjádřila obecněji a konstatovala, že časté změny právních předpisů a pravidelné používání mimořádných nařízení nadále vyvolávají obavy ohledně stability a předvídatelnosti právních předpisů. V tomto rámci vydala Komise Rumunsku doporučení, aby před přijetím návrhů právních předpisů zajistilo účinnou veřejnou konzultaci⁶⁶. Na provádění tohoto doporučení bude reagovat zpráva o právním státu 2023. Otázkami souvisejícími s kvalitou legislativního procesu se zabývá také rumunský plán pro oživení a odolnost, včetně specializované struktury pro dohled nad kvalitou právních předpisů a systematického opětovného zveřejňování konsolidovaných verzí zákonů při jejich změnách, jakož i vypracování metodiky pro používání mimořádných nařízení vlády.

I když harmonogram reformy vždy neumožňuje rozsáhlejší konzultace, rumunská vláda přesto podniká kroky v souladu s doporučením a snaží se zajistit transparentnost a to, aby příslušné subjekty měly možnost vyjádřit se k navrhovaným reformám. Obecnější přístup k účinným veřejným konzultacím před přijetím návrhů právních předpisů bude i nadále sledován ve zprávě o právním státě.

Provádění soudních rozhodnutí veřejnou správou

Doporučení mechanismu z roku 2017: Vláda by měla zavést odpovídající akční plán pro řešení otázek provádění soudních rozhodnutí a uplatňování judikatury soudů veřejnou správou, včetně mechanismu pro poskytování přesných statistik za účelem budoucího monitorování. Vláda by měla rovněž vytvořit systém interního monitorování, do něhož budou zapojeny Vrchní rada soudců a státních zástupců a Účetní dvůr, s cílem zajistit řádné provádění akčního plánu.

⁶² Zpráva o právním státu 2022 – kapitola o situaci v oblasti právního státu v Rumunsku a doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru zdůraznily obavy ohledně předvídatelnosti a kvality legislativního procesu obecně.

⁶³ Benátská komise, Stanovisko k návrhu zákona o zrušení Úseku pro vyšetřování trestných činů v soudnictví (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ Patnáct dnů pro každou z komor u mimořádného legislativního postupu namísto 45 dnů, které má každá z komor k dispozici při běžném legislativním postupu.

⁶⁵ Postřehy nevládních organizací, jež byly přítomny u rozprav, a zprávy z médií.

⁶⁶ Zpráva o právním státu 2022 – kapitola o situaci v oblasti právního státu v Rumunsku, s. 2.

Dodržování a provádění soudních rozhodnutí je nezbytnou podmínkou účinnosti jakéhokoli soudního systému⁶⁷. V reakci na problémy v této oblasti navrhlo Rumunsko Výboru ministrů Rady Evropy akční plán pro řešení strukturálních problémů spojených s absencí výkonu nebo opožděným výkonem soudních rozhodnutí vůči státu⁶⁸, které zaznamenal Evropský soud pro lidská práva⁶⁹. V roce 2019 byl schválen seznam opatření k provedení akčního plánu, včetně změn právního rámce, které mají zaručit včasný výkon rozhodnutí, a mechanismu pro dohled nad pozdním vykonáváním rozsudků, v nichž je dlužníkem stát, a pro prevenci tohoto pozdního vykonávání⁷⁰. Výbor ministrů Rady Evropy ve svém posouzení pokroku v provádění akčního plánu z března 2022 znovu vyzval orgány, aby zvýšily úsilí a prokázaly odhodlání dokončit nezbytné reformy⁷¹. V návaznosti na to byla v říjnu 2022 zřízena nová struktura v rámci Úřadu vlády, která má monitorovat a kontrolovat výkon rozhodnutí, jež vydal ESLP v návaznosti na absenci výkonu rozsudků vydaných vůči veřejnoprávním dlužníkům v Rumunsku⁷².

Zpráva o právním státu nyní obsahuje přehled systematických ukazatelů týkajících se provádění hlavních rozsudků ESLP ve všech členských státech⁷³. V lednu 2022 činila míra provedení hlavních rozsudků z posledních deseti let v Rumunsku 57 % – zatímco celkový průměr členských států činil 40 % – a průměrná doba, po kterou rozsudky čekaly na provedení, byla více než čtyři roky a dva měsíce⁷⁴. Tato otázka bude nadále sledována v rámci zprávy o právním státu, a to včetně kroků, které Rumunsko podniklo směrem k vytvoření mechanismu pro poskytování přesných statistik a systému vnitřního monitorování, do něhož budou zapojeny Vrchní rada soudců a státních zástupců a Účetní dvůr, s cílem zajistit řádné provádění akčního plánu.

Nedávno byly přijaty nové kroky k provedení tohoto doporučení, které by měly řešit přetrvávající zjištěné problémy. Komise bude i nadále pečlivě sledovat proces monitorování zavedený na úrovni Rady Evropy a bude o něm příslušným způsobem informovat v rámci zpráv o právním státu, stejně jako to činí u všech členských států⁷⁵.

Strategická soudní správa a akční plán pro soudnictví

Doporučení mechanismu z roku 2017: Strategická soudní správa, tj. ministr spravedlnosti, Vrchní rada soudců a státních zástupců, Nejvyšší kasační a trestní soud a nejvyšší 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.

⁶⁷ Viz Pokyny k článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech – Právo na spravedlivý proces (občanskoprávní část): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

⁶⁸ Viz odkaz Rady Evropy CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ V roce 2005 bylo Rumunsko sankcionováno Evropským soudem pro lidská práva z toho důvodu, že stát nebo právní subjekty spadající pod odpovědnost státu nedodržely konečná rozhodnutí vnitrostátních soudů nebo je dodržely se značným zpožděním.

⁷⁰ Memorandum č. L1/1814/26.02.2019 s názvem „Opatření k zajištění výkonu soudních rozhodnutí vůči veřejnoprávnímu dlužníkovi v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, pokud jde o neprovedení rozsudků vydaných vůči veřejnoprávnímu dlužníkovi či jejich provedení s prodlením“.

⁷¹ Prozatímní usnesení CM/ResDH(2022)58.

⁷² Provádění bude analyzovat Výbor ministrů Rady Evropy v březnu 2023.

⁷³ Na přijetí nezbytných opatření k výkonu rozsudku ESLP dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy.

⁷⁴ Zpráva o právním státu 2022 – kapitola o situaci v oblasti právního státu v Rumunsku, s. 28.

⁷⁵ Viz zpráva o právním státu 2022, COM(2022) 500 final, s. 24.

Zprávy mechanismu označily strategickou soudní správu za důležitou příležitost k vytvoření konsensuálního a udržitelného způsobu rozvoje systému soudnictví. Zpráva o právním státu 2022 zhodnotila, že nová strategie rozvoje soudnictví na období 2022–2025 a související akční plán, které byly přijaty 30. března 2022, stanovily jasné cíle a monitorovací mechanismus. Přijetí nové strategie a její vstup v platnost jsou milníkem v rámci plánu pro oživení a odolnost Rumunska⁷⁶. Strategie se zaměřuje jak na nezávislost, kvalitu a účinnost soudnictví, tak na přístup ke spravedlnosti. Zahrnuje odstranění nerovností v platech a důchodech soudců a státních zástupců, modernizaci statusu zaměstnanců v soudnictví a souvisejících právnických profesí, jakož i reformu justičních zákonů. Strategie počítá s řadou opatření k řešení problému nedostatku zaměstnanců v soudnictví, včetně modernizace statusu soudních a pomocných zaměstnanců, jež by soudcům a státním zástupcům umožnila soustředit se na soudní práci. Stanovuje také kvantitativní cíl zajistit do roku 2025 obsazení 95 % pracovních pozic soudců a 80–85 % pozic státních zástupců⁷⁷.

Strategie bude důležitým nástrojem pro udržitelné řešení zbývajících problémů v soudnictví. Pečlivé monitorování a veřejné podávání zpráv rovněž posílí důvěru veřejnosti v to, že problémy spojené s nadměrným pracovním zatížením a souvisejícími průtahy při vyřizování případů u Soudního dvora jsou náležitě a přednostně řešeny. Proaktivní a pravidelná komunikace a konzultace se soudci a právníckými profesemi by mohly být prospěšné i v tom, že by soudce a státní zástupce ujistily, že problémy spojené s nedostatkem zaměstnanců a z toho vyplývající nepřiměřenou pracovní zátěží se řeší.

Transparentnost a odpovědnost Vrchní rady soudců a státních zástupců

Doporučení mechanismu z roku 2017: 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.

Následné zprávy mechanismu soustavně zdůrazňovaly, že je nezbytné, aby SCM přispívala k impulsu reformy, vyjadřovala jasné kolektivní postoje a zajišťovala důvěru prostřednictvím transparentnosti a odpovědnosti. Zpráva z roku 2021 zaznamenala důležité obavy, pokud jde o schopnost SCM dosáhnout konsensu v soudnictví a zastávat konstruktivní úlohu v klíčových rozhodnutích týkajících se organizace a fungování soudnictví, ale poukázala rovněž na případy, kdy SCM dokázala překonat své vnitřní rozpory a dosáhnout výsledků⁷⁸.

Navzdory snahám o dosažení kompromisů rozpory v rámci SCM pokračují i po roce 2021 a nadále provázejí otázky, jako je jmenování do nové struktury nahrazující SIJ, organizace

⁷⁶ Milník 421 s názvem „Vstup v platnost zákona o schválení strategie rozvoje soudnictví na období 2022–2025“.

⁷⁷ Problém nedostatku zaměstnanců v soudnictví se dostal do popředí zájmu veřejnosti v listopadu, kdy byla, zejména mezi soudci, zaznamenána vlna žádostí o odchod do důchodu. Sdružení soudců a státních zástupců poukázaly na potřebu jasné strategie pro řešení nedostatku zaměstnanců a nadměrné pracovní zátěže. V zájmu snížení míry odchodu soudců do důchodu, jakož i zajištění odpovídajícího rozsahu výběru při výběrových řízeních do této profese, vyzvali předsedové soudů poslední instance – Nejvyššího soudu a odvolacích soudů – i valná shromáždění soudců těchto soudů v usnesení přijatém dne 28. října ostatní složky státní správy k tomu, aby přijaly opatření k posílení statusu soudců a zlepšení pracovních podmínek na soudech. Nedostatky v soudnictví jsou sledovány také ve zprávách o právním státu. Zpráva z roku 2022 uvádí, že počet odchodů do důchodu stále převyšuje počet nově přijatých zaměstnanců.

⁷⁸ Podrobnosti jsou uvedeny ve zprávě mechanismu z roku 2021.

voleb do nové SCM nebo veřejné neshody mezi členy SCM ohledně justičních zákonů. Současné funkční období SCM končí na konci roku 2022 a proces volby nových členů byl zahájen v únoru 2022. Volby do nové rady se rovněž setkaly s kritikou⁷⁹. Jmenování úřadujícího předsedy rady do funkce prozatímního předsedy pro rok 2022 vyvolalo další reakce v rámci SCM⁸⁰.

Revidovaná legislativní ustanovení týkající se fungování SCM obsahují řadu povinností, které mohou přispět k transparentnosti a odpovědnosti rady. Zákon zachovává možnost odmítnout členům SCM účast při rozhodování o disciplinárních případech z důvodů zahrnujících střet zájmů a možné porušení nestrannosti. Zavádí se jednoznačná lhůta pro výměnu členů SCM po skončení jejich funkčního období. A v neposlední řadě si shromáždění zachovává možnost odvolat členy SCM z důvodu neplnění povinností.

Na rozdíl od roku 2020, kdy se SCM do návrhů justičních zákonů zveřejněných ministerstvem spravedlnosti konstruktivně nezapojila a nevydala oficiální stanovisko, byla rada v roce 2022 schopna přijmout formální postoje ke klíčovým legislativním projektům. Přestože radu provázela kontroverze, kdy někteří členové vyjadřovali politování nad nedostatečnou konzultací se soudy a státními zastupitelstvími, vydalo plénium v únoru 2022 kladné stanovisko k návrhu zákona o zrušení zvláštního Úseku pro vyšetřování trestných činů⁸¹. V srpnu 2022 rada rovněž vydala kladné stanovisko k návrhům justičních zákonů⁸², přičemž předložila návrhy na některé změny, a účastnila se následných parlamentních rozprav s dalšími pozměňovacími návrhy.

Od vydání předešlé zprávy se činnost SCM při obraně nezávislosti soudnictví nadále opírá spíše o sekce než o plénium⁸³. Někteří členové SCM zpochybnili tyto procesy jako zbytečně zdlouhavé a nekonzistentní ve svých závěrech.

Pokud jde o transparentnost a přístup k informacím, rada nadále zveřejňuje příslušné informace na svých internetových stránkách a její plenární zasedání a zasedání sekcí se vysílají. Informace o kárných rozhodnutích jsou rovněž k dispozici na internetu.

Nově zvolená SCM, která zahájí svůj mandát v roce 2023, bude muset zajistit, aby se transparentnost a odpovědnost staly hlavními cíli jejího programu. Pro zajištění realizace

⁷⁹ Volby byly uspořádány na začátku července 2022, během letních prázdnin. Výsledky byly napadeny a 19. července SCM připustila námitky dvou soudců, ale zamítla námitky státních zástupců, což vedlo k veřejným sporům. Viz například <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Několik členů SCM se domnívalo, že toto prozatímní jmenování obchází ústavní ustanovení, podle nichž může být předseda rady zvolen na neobnovitelné jednoleté funkční období, což zpochybňuje legitimitu několika důležitých řízení zahájených v roce 2022, jako jsou volby do rady, jmenování nového vrchního soudního inspektora a výběr nového předsedy Nejvyššího kasačního a trestního soudu.

⁸¹ Vrchní rada soudců a státních zástupců, rozhodnutí 1 ze dne 11. února 2022. Kontroverze souvisela s tím, že návrh změn zákona předložený radou převzalo ministerstvo spravedlnosti do revidovaného návrhu zákona, což vedlo k tomu, že rada vydala kladné stanovisko bez připomínek. Několik členů Rady v dopise adresovaném Komisi uvedlo, že to u veřejnosti vyvolalo falešný dojem plného souhlasu soudního systému s tímto zákonem, přestože navržená ustanovení nebyla se soudy a státními zastupitelstvími konzultována.

⁸² Rozhodnutí 115 ze dne 12. srpna 2022.

⁸³ V roce 2022 plénium nevydalo žádné rozhodnutí a v roce 2021 jich vydalo sedm. V roce 2021 se jedna z přijatých žádostí týkala veřejných prohlášení v televizi, která učinil sám člen SCM v souvislosti s trestním stíháním. Sekce pro státní zástupce dospěla v prosinci 2021 k závěru, že tato prohlášení vážně ovlivnila nezávislost a nestrannost státních zástupců, a to zejména těch, kteří byli pověřeni vyšetřováním trestných činů korupce.

těchto cílů bude klíčové pořádání pravidelných otevřených setkání a projednávání výročních zpráv⁸⁴ se shromážděním soudců a státních zástupců na všech úrovních, jakož i s občanskou společností a profesními organizacemi. V tomto ohledu může významně přispět fórum občanské společnosti v oblasti spravedlnosti, které bylo zřízeno v prosinci 2021.

Následné zprávy mechanismu soustavně zdůrazňovaly, že je nezbytné, aby Vrchní rada soudců a státních zástupců přispívala k impulsu reforem, vyjadřovala jasné kolektivní postoje a zajišťovala důvěru prostřednictvím transparentnosti a odpovědnosti. Důležitost těchto cílů uznala i rumunská vláda. Volba nové rady, která zahájí svůj mandát v roce 2023, je příležitostí k zajištění transparentnosti a odpovědnosti, což by nová rada mohla prokázat například formou veřejného prohlášení o zásadách řízení, jakož i trvalým kolektivním schvalováním klíčových postojů rady.

Soudní inspekce

Doporučení mechanismu z roku 2018: Vrchní rada soudců a státních zástupců by měla bezodkladně jmenovat dočasný tým pro řízení soudní inspekce a do tří měsíců jmenovat na základě výběrového řízení její nový řídicí tým.

Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že strukturální problémy související se soudní inspekcí je i nadále potřeba vyřešit, a to i s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie z května 2021⁸⁵. Zpráva o právním státu 2022 znovu vyjádřila obavy ohledně rozsáhlých pravomocí a nedostatečné odpovědnosti vrchního soudního inspektora. Mezi tyto obavy patřily koncentrace pravomocí v rukou vrchního inspektora a jeho zástupce, vysoký podíl případů, které inspekce podala k soudu a které byly nakonec soudem zamítnuty, jakož i omezený dohled ze strany SCM⁸⁶. Byly vzneseny otázky, zda ustanovení justičních zákonů týkající se jmenování vedení soudní inspekce a její odpovědnosti poskytují dostatečné záruky a dosahují správné rovnováhy mezi soudci, státními zástupci a SCM. U Soudního dvora Evropské unie je podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, zda jsou rozsáhlé pravomoci svěřené vrchnímu inspektorovi v souladu s požadavky na nezávislost soudnictví⁸⁷.

Zákon o Vrchní radě soudců a státních zástupců přijatý v říjnu 2022 podstatně změnil legislativní rámec týkající se soudní inspekce. Obsahuje několik ustanovení, která mají napravit nedostatečnou odpovědnost soudní inspekce a soustředění pravomocí v rukou vrchního inspektora. Pravomoci vrchního inspektora jsou vyváženy nově zavedeným výborem s řadou pravomocí, jenž má zajistit odpovídající protiváhu. Do jeho zaměření bude spadat rozhodování o organizaci a fungování soudní inspekce, provádění inspekčních prací a výběrová řízení. Jmenování zástupce vrchního inspektora přechází z rukou vrchního

⁸⁴ SCM dosud nezveřejnila zprávu o stavu soudnictví za rok 2021, ačkoli její mandát skončí v prosinci 2022.

⁸⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, bod 207.

⁸⁶ V nejnovější zprávě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (COM(2021) 370 final) se uvádí, že stále přetrvávají případy, kdy disciplinární vyšetřování a přísné sankce vůči soudcům a státním zástupcům, kteří kritizují účinnost a nezávislost soudnictví, vzbuzují obavy. Nedávno takové obavy vyvolalo disciplinární řízení zahájené soudní inspekcí proti soudci odvolacího soudu v Pitești, a to v podstatě z toho důvodu, že se tento soudce na základě rozsudku Soudního dvora Evropské unie z května 2021 rozhodl neuplatňovat právní předpisy, jimiž byl zřízen SIJ. SCM nakonec rozhodnutím ze dne 14. dubna 2022 tuto disciplinární žalobu zamítla.

⁸⁷ C-817/21, R.I. v. Inspecția Judiciară, N.L.

inspektora do rukou pléna SCM a bude probíhat na základě objektivnějších kritérií. Podobně budou soudní inspektoři jmenováni vrchním inspektorem na základě výběrového řízení, které uspořádá příslušná sekce SCM s podporou Národního ústavu soudců a státních zástupců. Tato výběrová řízení dříve pořádala sama soudní inspekce. Byla upřesněna pravidla pro organizaci výběrových řízení, včetně kritérií pro výběr a složení výběrových komisí. Byla zavedena nová pravidla, která upravují veškeré situace zahrnující střet zájmů vrchního inspektora, jenž bude nyní rovněž povinen předkládat návrhy na složení monitorovacích týmů řídicímu výboru (namísto toho, aby o nich sám přímo rozhodoval). Zbývající obavy se týkají možnosti, že vrchní inspektor zruší rozhodnutí o zamítnutí případu nebo jakékoli rozhodnutí přijaté inspektorem na základě předběžného šetření. Uplatňování tohoto pravidla v praxi a účinnost stávajících ochranných opatření⁸⁸ bude potřeba sledovat.

V minulosti vyvolal výběr a jmenování vrchního inspektora polemiku, jak podrobně uvádí zpráva mechanismu z roku 2021. Jmenování nového vrchního inspektora v červenci 2022 bylo zřejmě přímočařejší, i když se přihlásil pouze jeden kandidát. Na jmenování vrchního inspektora a jeho zástupce se rovněž vztahuje nová právní úprava, která posiluje dohledové pravomoci SCM a do výběrových řízení na pozice v soudní inspekci zapojuje Národní ústav soudců a státních zástupců. Změnil se také postup odvolávání vrchního inspektora, a to tak, že požadavek na rozhodnutí učiněné celým plénem SCM byl nahrazen požadavkem na podání podnětu pěti členy SCM nebo valným shromážděním soudní inspekce. Výslednou rovnováhu mezi hledisky nezávislosti, odpovědnosti a stability ve vedení soudní inspekce bude třeba v praxi nadále sledovat.

Počet disciplinárních řízení evidovaných Vrchní radou soudců a státních zástupců byl v letech 2021 a 2022 i nadále víceméně stabilní⁸⁹. Stále však přetrvávají případy, kdy se zdá, že disciplinární vyšetřování a následné sankce uložené soudcům a státním zástupcům souvisejí s vyjadřováním kritických názorů v otázkách právního státu. Tato vyšetřování zahajuje soudní inspekce buď z moci úřední, nebo na žádost SCM⁹⁰. SDEU jasně uvedl, že nezávislost soudnictví by mohla být ohrožena, pokud by byl kárný režim odkloněn od svého legitimního cíle a využit za účelem politické kontroly nad soudními rozhodnutími nebo nátlaku na soudce⁹¹. Kromě případů uvedených ve zprávě o právním státu 2022 byla i další disciplinární vyšetřování vedená proti soudcům, která byla vnímána jako forma nátlaku a odplaty za vynesené rozsudky, zejména v případech souvisejících s korupcí na vysoké úrovni⁹².

Přestože veřejné informace o kárných věcech u soudní inspekce v posledních třech letech chyběly⁹³, předvídatelnost a transparentnost se zvýšila díky rozhodnutí SCM zveřejňovat v anonymizované podobě pravomocná kárná rozhodnutí a porušení etického kodexu na portálu, do něhož mají přístup pouze soudci a státní zástupci.

⁸⁸ Vrchní inspektor může taková rozhodnutí zrušit pouze jednou a je povinen ho odůvodnit.

⁸⁹ V roce 2021 bylo evidováno 24 žalob týkajících se soudců a 13 žalob týkajících se státních zástupců a v roce 2022 to bylo 26 žalob týkajících se soudců a 6 žalob týkajících se státních zástupců. Sankce udělené soudcům zahrnovaly napomenutí, pozastavení výkonu funkce, snížení měsíčních pracovních příplatků, přeložení na nižší pozici a vyloučení soudců ze soudcovského stavu. Státním zástupcům byla udělena pouze varování.

⁹⁰ Podrobnosti viz zpráva o právním státu 2022, kapitola o Rumunsku.

⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim platný pro soudce), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, bod 138, a ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion e.a., ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, bod 239.

⁹² V uplynulých měsících bylo zahájeno pět kárných řízení, jež se týkala dvou soudců, kteří tvrdili, že případy byly zahájeny na žádost obžalovaných ve snaze napadnout podstatu rozhodnutí nebo z moci úřední soudní inspekci.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>

Toto doporučení z roku 2018 je již zastaralé. Nové vedení soudní inspekce má nyní příležitost zajistit v souladu s judikaturou Soudního dvora EU, aby disciplinární vyšetřování nebyla nadále využívána jako nástroj nátlaku na činnost soudců a státních zástupců. Komise bude i nadále sledovat fungování v praxi v rámci zpráv o právním státu.

Na základě analýzy referenčního cíle 1 lze doporučení celkově považovat za uspokojivě splněná a sledování může pokračovat v rámci ročního cyklu podávání zpráv o právním státu. Komise vítá závazek rumunské vlády pokračovat v reformách tím způsobem, že v maximální míře zohlední doporučení Benátské komise a dokončí proces přijímání nového trestního zákoníku a nového trestního řádu. Rumunsko se plně zavázalo spolupracovat s Komisí na ročním cyklu zpráv o právním státě. Tento monitorovací rámec již začal podrobně sledovat řadu otázek přezkoumávaných v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování, jako je systém, který navazuje na Úsek pro vyšetřování trestných činů v soudnictví, a fungování soudní inspekce, jakož i širší legislativní rámec justičních zákonů, trestního zákoníku a trestního řádu a činnost Vrchní rady soudců a státních zástupců. S pokračováním provádění příslušných reforem mohou závazky přijaté v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a další možnosti pomoci v rámci jiných příslušných programů EU, zejména Nástroje pro technickou podporu.

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

Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že riziko odklonu od referenčního cíle, které bylo zjištěno v roce 2019, v souvislosti se změnami pravidel pro prověřování bezúhonnosti, se zmírnilo a existují povzbudivé známky toho, že by nový zákonodárný sbor mohl vytyčit jasnou cestu směrem k udržitelnosti Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti (ANI) a k legislativnímu rámci pro prověřování bezúhonnosti.

Úřad ANI pokračuje ve vyšetřování případů neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a majetku bez prokázaného původu, přičemž si udržuje stabilní výsledky⁹⁴. Jak je uvedeno ve zprávě o právním státu 2022, úřad ANI zaznamenal řadu pozitivních změn. Po více než roce a půl bez předsedy byl na návrh Národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti jmenován v roce 2021 nový předseda ANI⁹⁵.

Skutečnost, že se majetková přiznání a prohlášení o zájmech musí vyplňovat elektronicky a od roku 2022 jsou veřejně dostupná na internetu, zvýšila transparentnost a usnadnila práci úřadu ANI⁹⁶. Kromě školení spustil úřad ANI v květnu 2022 chatovací robota „e-DAI Assistant“, který občanům pomáhá s efektivním používáním platformy. Úřad ANI rovněž vyvíjí vlastní nástroje, které mu na základě rizikových ukazatelů umožňují odhalit podezřelá

⁹⁴ V období od 1. června 2021 do 30. září 2022 analyzoval úřad ANI více než 1 700 spisů a zjistil 218 případů narušení bezúhonnosti: 120 případů neslučitelnosti funkcí, 81 případů správního střetu zájmů a 17 případů majetku bez prokázaného původu. Inspektoři prověřující bezúhonnost odhalili 68 případů s podezřením na spáchání trestného činu a předali je příslušným orgánům k dalšímu šetření.

⁹⁵ Nový předseda zastával od roku 2017 funkci místopředsedy. Výběrové řízení na místopředsedu bylo zahájeno v září 2022 (po prvním neúspěšném kole na začátku tohoto roku) a mělo by být dokončeno do konce roku. Předseda úřadu ANI upozornil, že zájem kvalifikovaných uchazečů byl malý (přihlásil se pouze jeden uchazeč), a to i kvůli platovým podmínkám na této pozici.

⁹⁶ Do 30. září 2022 bylo na portálu e-DAI (<http://declaratii.integritate.eu/>) zveřejněno přibližně 10,7 milionu majetkových přiznání a prohlášení o zájmech.

majetková přiznání a podezřelá prohlášení o zájmech, a hodlá těsněji spolupracovat s Národní agenturou pro správu zabavených aktiv (ANABI)⁹⁷.

Ve zprávách mechanismu je uvedeno, že účinnost úřadu ANI je omezena potřebou modernizovat a dále zlepšit jasnost právního rámce pro prověřování bezúhonnosti a postavit jej na stabilním a udržitelném základě. Rumunsko se ve svém národním plánu pro oživení a odolnost zavázalo, že do roku 2024 vstoupí v platnost konsolidovaný zákon o prověřování bezúhonnosti⁹⁸. Úřad ANI spolupracuje s ministerstvem spravedlnosti a dalšími partnery na úspěšném pokračování této práce a očekává, že ji dokončí do poloviny roku 2023⁹⁹. Konsolidace právních předpisů týkajících se prověřování bezúhonnosti, neslučitelnosti funkcí a střetu zájmů by umožnila zohlednit judikaturu a politiky v oblasti předcházení korupci a poskytla by stabilní základ do budoucna.

Úřad ANI pokračuje v účinné práci a podniká kroky ke zlepšení svého řízení, nástrojů a metod. Práce na přípravě komplexního legislativního rámce pro prověřování bezúhonnosti, který má být přijat v roce 2023, jsou v plném proudu a představují příležitost, jak dále podpořit činnost úřadu ANI a zajistit jasnost a stabilitu, jež jsou nezbytné k účinnému odhalování a řešení případů neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a majetku bez prokázaného původu. Vypracování nových právních předpisů je součástí rumunského plánu pro oživení a odolnost a jejich praktické provádění sleduje Komise v rámci zpráv o právním státu.

Systém PREVENT

Doporučení z roku 2017: 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 opatření, včetně kontrol ex post, jakož i o zjištěných případech střetů zájmů nebo korupce, a organizovat veřejné rozpravy, kde by vláda, místní orgány, soudy a občanská společnost byly vyzvány k reakci.

Systém PREVENT se od roku 2017 snaží předcházet střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek tím, že zřídil mechanismus ověřování *ex ante*. To veřejným zadavatelům pomáhá odstranit případné problémy ještě před zadáním zakázky.

Zpráva mechanismu z roku 2021 potvrdila pozitivní výsledky systému PREVENT a jeho trvalou účinnost potvrdil i úřad ANI. V období odd 1. června 2021 do konce září 2022 bylo systémem PREVENT přezkoumáno téměř 20 000 zadávacích řízení s cílem odhalit možné střety zájmů, z čehož 3 700 řízení se týkalo zakázek financovaných z prostředků EU. Účastnilo se jich více než 2 600 veřejných zadavatelů a téměř 16 000 podniků. Inspektoři prověřující bezúhonnost vydali 24 varování u zakázek, jejichž souhrnná hodnota činila 97 milionů EUR. Ve všech případech, na něž systém upozornil, veřejní zadavatelé odstranili příčiny, které vedly k potenciálnímu střetu zájmů: ve dvou případech byla o možné

⁹⁷ Informace obdržené od úřadu ANI v rámci návštěvy Rumunska pro účely zprávy o právním státu 2022.

⁹⁸ Milník č. 431 rumunského plánu pro oživení a odolnost uvádí: „V platnost vstupují konsolidované právní předpisy týkající se prověřování bezúhonnosti. Aktualizace právních předpisů týkajících se prověřování bezúhonnosti se provádí na základě předchozího hodnocení a analýzy uvedených právních předpisů spolu s počátečním seskupením normativních aktů. V rámci druhé fáze projektu jsou buď sjednoceny a aktualizovány stávající zákony, nebo jsou navrženy nové normativní akty.“

⁹⁹ V současné době provádí úřad ANI komplexní mapování stávajících pravidel pro prověřování bezúhonnosti, mezinárodních norem a osvědčených postupů zavedených v jiných členských státech. Toto mapování bude dokončeno do konce roku 2022 a bude sloužit jako podklad pro přípravu nového konsolidovaného zákona.

nesrovnalosti vyrozuměna Národní agentura pro zadávání veřejných zakázek. Tyto výsledky potvrzují závěr zprávy mechanismu z roku 2021, že toto doporučení je splněno.

Doporučení týkající se systému PREVENT bylo splněno již v roce 2018 a jeho pokračující pozitivní výsledky dokládají jeho udržitelnost.

Návazná opatření k soudním rozhodnutím týkajícím se členů parlamentu

Doporučení z roku 2017: Parlament by měl být v rozhodování transparentní, pokud jde o následná opatření týkající se konečných a pravomocných rozhodnutí vůči svým členům o neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a majetku neprokázaného původu.

Předchozí zprávy mechanismu poukázaly na zpoždění a zjevné nesrovnalosti při uplatňování sankcí vůči členům parlamentu, u nichž bylo konečným soudním rozhodnutím vydaným na základě zprávy úřadu ANI zjištěno, že zastávají neslučitelné funkce nebo jsou ve střetu zájmů. Zprávy zdůraznily možný rozdílný výklad pravidel, zejména v případě, že k incidentu ohledně bezúhonnosti došlo v předchozím mandátu nebo funkci, a navrhly větší jasnost. V letech 2020 a 2021 objasnil Nejvyšší kasační a soudní dvůr výklad právních předpisů. Soud rozhodl, že sankce se uplatní, i když se neslučitelnost funkcí týká předchozího mandátu, a že promlčecí lhůta v délce tří let by měla odkazovat na to, že úřad ANI musí dokončit vyšetřování do tří let od skutečností, které určují existenci střetu zájmů nebo neslučitelnosti funkcí (namísto sankcí, které se po třech letech neuplatní)¹⁰⁰.

Od roku 2021 došlo k jednomu případu, kdy úřad ANI zjistil, že jeden senátor zastává neslučitelné funkce. To vedlo k okamžitému odstoupení dotyčné osoby z veřejné funkce, přestože bylo rozhodnutí úřadu ANI napadeno u soudu. Nebyly zaznamenány žádné případy, které by prověřily transparentnost rozhodování parlamentu v souvislosti s pravomocnými soudními rozhodnutími.

Potvrzuje se pozitivní hodnocení uvedené ve zprávě mechanismu z roku 2021, které vychází z aktivní spolupráce, jež byla zaznamenána na začátku působení nového parlamentu, a toto doporučení lze proto považovat za splněné. Komise bude v rámci zprávy o právním státu i nadále sledovat následná opatření, která přijímá parlament vůči svým členům v souvislosti s pravomocnými rozhodnutími o neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a majetku bez prokázaného původu

Na základě analýzy referenčního cíle 2 lze všechna doporučení považovat za uspokojivě splněná. Komise se ve zprávách o právním státu bude i nadále zabývat vývojem, který je spojen s rámcem pro prověřování bezúhonnosti a jeho prováděním. Konsolidace právního rámce pro prověřování bezúhonnosti je současně milníkem v rumunském plánu pro oživení a odolnost¹⁰¹.

2.3 Referenční cíl 3: Boj proti korupci na vysoké úrovni

Národní protikorupční ředitelství a boj proti korupci na vysoké úrovni

¹⁰⁰ Rozhodnutí Nejvyššího kasačního a trestního soudu ze dne 16. listopadu 2020 a jeho rozhodnutí č. 1/2021 ze dne 19. března 2021.

¹⁰¹ Milník 431: „Hodnocení a aktualizace právních předpisů týkajících se rámce pro prověřování bezúhonnosti“.

Korupce byla hlavní oblastí, která vzbuzovala obavy, že pozitivní hodnocení dosažené v lednu 2017 v souvislosti s referenčním cílem 3 bylo Rumunskem zpochybněno. Ve zprávě z roku 2021 však bylo možné zaznamenat zlepšení, a to díky novému impulsu a institucionální stabilitě Národního protikorupčního ředitelství. Pozitivní trend v účinnosti vyšetřování a sankcionování korupce potvrdila zpráva o právním státu 2022.

V období od vydání předešlé zprávy mechanismu do konce října 2022 poslalo Národní protikorupční ředitelství k soudu 451 případů korupce na vysoké úrovni, které se týkaly celkem 1 067 obžalovaných. Jednalo se o současné nebo bývalé ministry, poslance, senátory nebo osoby zastávající vysoké politické nebo veřejné funkce v místní správě. Ve stejném období soudy rozhodly o pravomocném odsouzení 564 obžalovaných v případech stíhaných Národním protikorupčním ředitelstvím a nařídily konfiskaci majetku v hodnotě téměř 24 milionů EUR. Na základě pravomocných soudních rozhodnutí vydaných DNA v uvedených případech získaly státní subjekty nárok na náhradu škody ve výši více než 43 milionů EUR. Tyto výsledky potvrzují pozitivní trend zaznamenaný v roce 2021.

V boji proti korupci na vysoké úrovni však přetrvávají provozní problémy. Nábor se ukázal jako náročný, i když bylo zaznamenáno určité zlepšení, pokud jde o obsazenost pozic státních zástupců u Národního protikorupčního ředitelství, která nyní podle údajů poskytnutých Komisi dosáhla 78 %. Jako hlavní důvod omezeného počtu žádostí o obsazení stávajících volných pracovních míst byl označen požadavek na vysoký počet odsloužených let¹⁰². Jelikož však Ústavní soud prohlásil za protiústavní zákon, který požadovanou délku výkonu funkce snížil na sedm let¹⁰³, nebyl požadavek na délku praxe pro jmenování do funkce v DNA v revidovaných justičních zákonech změněn a platí požadavek deseti let a rovněž tříletého povinného vzdělávání v Národním ústavu soudců a státních zástupců¹⁰⁴. Vzhledem k nedostatku státních zástupců v DNA zůstává důležitým nástrojem pověření, dočasné přidělení a přeřazení státních zástupců¹⁰⁵. K dosažení tohoto cíle zjevně napomáhají i změny, které přinesly nové justiční zákony, pokud jde o postup přijímání řadových státních zástupců v DNA, který sem byl převzat od Vrchní rady soudců a státních zástupců. Řešení provozních problémů DNA, které se mimo jiné týkají náboru státních zástupců, je jedním z doporučení uvedených ve zprávě o právním státu 2022 a rumunský plán pro oživení a odolnost obsahuje závazek zvýšit do 30. června 2023 obsazenost pozic v DNA na 85 %¹⁰⁶.

Obzvláštní význam pro boj proti korupci na vysoké úrovni má zrušení SIIJ (viz též referenční cíl 1). SDEU uvedl, že v případě SIIJ by nedostatek odborných znalostí nezbytných pro vedení vyšetřování složitých případů korupce, nedostatek lidských zdrojů a pracovní

¹⁰² Jak je uvedeno v příspěvku Rumunska pro zprávu o právním státu, s. 27, a ve Zprávě o činnosti za rok 2021 vydané Národním protikorupčním ředitelstvím, s. 8.

¹⁰³ Rozhodnutí Ústavního soudu č. 514 ze dne 14. července 2021 – soud argumentoval, že vzhledem k tomu, že DNA je specializovaným oddělením v rámci státního zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu, měli by mít jeho státní zástupci stejnou délku výkonu funkce jako státní zástupci, kteří působí ve státním zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu (12 let). DNA a DIICOT namítly, že délka praxe potřebná pro působení ve struktuře státního zastupitelství není ústavním zákonem stanovena, a uvedly praktické důvody pro snížení délky výkonu funkce na 7 let.

¹⁰⁴ Započítávání tříleté doby vzdělávání do výpočtu délky praxe odkládá přechodné ustanovení do roku 2026. V krátkodobém horizontu by to mohlo pomoci zvýšit míru obsazenosti pozic v DNA.

¹⁰⁵ Na jaře 2022 fungovalo Národní protikorupční ředitelství se čtrnácti pověřenými státními zástupci ze 145 obsazených míst (10 % zaměstnanců). Nový zákon o statusu soudců a státních zástupců nepředpokládá žádné pověření ze strany DNA či DIICOT; lze však využít dočasná přidělení do DNA či DIICOT z jiných státních zastupitelství (jednou, maximálně na dobu 1 roku).

¹⁰⁶ Milník 429 rumunského plánu pro oživení a odolnost.

přetížení mohly představovat riziko zpoždění a snížení účinnosti při řešení případů¹⁰⁷. DNA nezískalo zpět pravomoc vyšetřovat korupci v soudnictví, ačkoli Benátská komise¹⁰⁸ i nejvyšší státní zástupce¹⁰⁹ vyjádřili názor, že je nepravděpodobné, že by nová struktura měla lepší předpoklady pro vyšetřování údajné korupce soudců a státních zástupců než specializovaný útvar pro trestní stíhání, jako je DNA. Od zrušení SIIJ uplynulo teprve několik měsíců, takže je příliš brzy na to, aby bylo možné posoudit, zda nová struktura dokáže trestné činy korupce v soudnictví účinně stíhat¹¹⁰. Jedním z dalších důležitých problémů v souvislosti se SIIJ byla nejasnost v rozdělování případů mezi DNA a SIIJ, a zejména přesun celých spisů týkajících se korupce z DNA, jakmile byl do případu zapojen soudce nebo státní zástupce. Cílem nového zákona je omezit spojené věci pouze na ty, u nichž „z důvodů řádného vedení trestního stíhání nelze věc rozdělit“¹¹¹. Pokud bude tento postup správně proveden, mohl by pomoci zabránit narušení protikorupčních vyšetřování, k němuž došlo v minulosti¹¹². Doposud nebyly hlášeny žádné incidenty a nebyl zaznamenán žádný případ, kdy by bylo zapotřebí rozhodčího řízení o pravomoci DNA. Zpráva o právním státu 2022 zařadila doporučení, které zdůrazňuje dopad nového systému na vyšetřování a stíhání trestných činů korupce v soudnictví.

Vlekly proces revize trestního zákoníku a trestního řádu (viz referenční cíl 1) měl dopad na boj proti korupci. Dvě rozhodnutí Ústavního soudu měla za následek ukončení trestních řízení proti vnitrostátním politikům v korupčních kauzách, neboť anulovala a zrušila platnost soudních rozhodnutí na základě pochybností o složení soudních senátů¹¹³. Současně v dubnu 2022, v návaznosti na rozsudek Soudního dvora¹¹⁴, potvrdil Nejvyšší kasační a trestní soud tresty odnětí svobody ve vysoce sledovaném případě z roku 2018, které byly přerušeny z důvodu nezákonného složení soudu¹¹⁵. V květnu 2022 Nejvyšší kasační a trestní soud rozhodl v dalším významném případě, přičemž použil výše zmíněný rozsudek SDEU a upustil od

¹⁰⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další, ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, bod 221–222.

¹⁰⁸ Benátská komise ve svém stanovisku z roku 2022 doporučila obnovit pravomoci specializovaných útvarů pro trestní stíhání (DNA a DIICOT), aby mohly v rámci své působnosti vyšetřovat a stíhat také trestné činy spáchané soudci a státními zástupci, a uvedla, že „cílem zrušení [SIIJ] by mělo být zajištění větší účinnosti při vyšetřování a stíhání trestných činů – především korupce – spáchaných soudci a státními zástupci. Je nepravděpodobné, že by struktura nespecializovaných státních zástupců na úrovni státních zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestním soudu a státních zastupitelství při odvolacích soudech měla lepší předpoklady pro vyšetřování údajné korupce soudců a státních zástupců, než jaké má stávající specializovaný útvar DNA“. (viz Benátská komise, Stanovisko k návrhu zákona o zrušení Úseku pro vyšetřování trestných činů v soudnictví (CDL-AD(2022)003, bod 37)).

¹⁰⁹ Písemné podání od nejvyššího státního zástupce obdržené v rámci návštěvy země uskutečněné v souvislosti s vypracováním zprávy o právním státu 2022.

¹¹⁰ Viz též referenční cíl 1, který se týká současného zaměření činnosti na zpracování nevyřízených případů a stanovení prioritních případů.

¹¹¹ Ustanovení čl. 3 odst. 5 nového zákona. V případě neshody mezi dvěma státními zastupitelstvími rozhodne o tom, zda věci zůstanou spojeny, nejvyšší státní zástupce.

¹¹² DNA dosud nezaznamenala žádné incidenty související s tímto problémem.

¹¹³ Ústavní soud Rumunska, rozhodnutí č. 685/2018 a č. 417/2019. Ústavní soud rozhodl, že postup jmenování členů *de iure* ve složení pětičlenných senátů Nejvyššího kasačního a trestního soudu je v rozporu s pravidlem, které vyžaduje, aby všichni členové byli vylosovaní. Rovněž rozhodl, že Nejvyšší kasační a trestní soud nezřídil specializované tříčlenné senáty, které by se trestnými činy korupce zabývaly v prvním stupni. Podrobněji viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Rumunsku, s. 10.

¹¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion e.a., ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19.

¹¹⁵ Rozhodnutí Nejvyššího kasačního a trestního soudu ze dne 7. dubna 2022.

judikatury Ústavního soudu týkající se zákonnosti složení soudních senátů, a odsoudil hlavního obžalovaného k trestu odnětí svobody za úplatkářství¹¹⁶.

Jak bylo uvedeno výše, absence legislativní reakce na rozhodnutí Ústavního soudu o promlčení má zásadní dopad na probíhající případy. To platí zejména pro případy korupce¹¹⁷. Podle odhadu, který zveřejnilo DNA, by v důsledku toho mohlo být ukončeno celkem 557 trestních věcí, které jsou předmětem trestního stíhání nebo jsou projednávány před soudy¹¹⁸. Přesnou škodu by bylo třeba posoudit případ od případu, ale DNA odhaduje škodu v těchto případech na přibližně 1,2 miliardy EUR a celkovou výši úplatkářství a zneužívání vlivu na přibližně 150 milionů EUR. Přestože občanskoprávní cesty pro vymáhání části škody zůstávají zachovány, může mít zastavení trestního řízení v tak vysokém počtu případů korupce významný dopad na úsilí v boji proti korupci na vysoké úrovni a Komise bude jeho skutečné důsledky a možná zmírňující opatření pečlivě sledovat, a to i s ohledem na rozhodnutí Soudního dvora, podle něhož právo Unie brání uplatňování vnitrostátní právní úpravy nebo vnitrostátní praxe podobné judikatuře Ústavního soudu, pokud může vést k systémovému riziku beztrestnosti u trestných činů korupce nebo podvodů poškozujících finanční zájmy Unie¹¹⁹. Riziko, že tisíce obviněných nebudou čelit trestní odpovědnosti, vyvolalo v Rumunsku velkou kritiku.

Od vydání předešlé zprávy mechanismu z roku 2021 byly zaznamenány opakované změny ve složení senátů zasedajících v trestních věcech. Pokud je tedy odvolací senát tvořen dvěma soudci a dojde k výměně soudce, je celý senát rozpuštěn a celý proces správy důkazů musí začít znovu. Tím vzniká kritická situace u případů, které budou počátkem roku 2023 promlčeny. Nejvyšší státní zástupce předložil myšlenku záložních soudců, jejichž zapojení by zabránilo rozpuštění senátu.

Pozitivní výsledky, pokud jde o účinnost vyšetřování a sankcionování korupce na vysoké úrovni, pokračují i v letech 2021 a 2022. Bude důležité zajistit, aby tato účinnost mohla být trvale zachována (viz též referenční cíl 1), mimo jiné prostřednictvím stabilizace vhodného trestněprávního rámce a příslušných ustanovení v justičních zákonech. Celkový rámec a způsob, jakým bude Rumunsko pokračovat v řešení provozních problémů Národního protikorupčního ředitelství, což jsou zásadní podmínky pro zachování udržitelnosti dalšího pokroku, budou pečlivě sledovány v rámci monitorování, které Komise provádí při přípravě zprávy o právním státu.

Zbavení členů parlamentu imunity

Doporučení mechanismu z roku 2017: Přijmout objektivní kritéria pro rozhodování o zbavení členů parlamentu imunity a odůvodnění těchto rozhodnutí s cílem zajistit, aby imunita nebyla využívána k bránění vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Vláda by rovněž mohla zvážit změnu právních předpisů za účelem omezení imunity ministrů na dobu jejich funkčního období. Při těchto krocích by mohla být nápomocna Benátská komise a skupina GRECO.

¹¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího kasačního a trestního soudu ze dne 10. května 2022 ve věci 105/1/2019.

¹¹⁷ Podle odhadu specializovaného státního zastupitelství, které se zabývá terorismem a organizovanou trestnou činností, by to v oblasti, kterou se zabývá DIICOT, mělo kromě případů korupce vliv na celkem 605 probíhajících případů s celkovou odhadovanou finanční škodou přesahující 1 miliardu EUR. Odhady úřadu nejvyššího státního zástupce týkající se dalších trestných činů nebyly k dispozici.

¹¹⁸ DNA, tisková zpráva ze dne 28. října 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion e.a., ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19. Podrobněji viz zpráva o právním státu 2022, kapitola o stavu právního státu v Rumunsku, s. 14.

Parlament by měl vytvořit systém za účelem pravidelného podávání zpráv o rozhodnutích přijatých jeho komorami, která se týkají žádostí o zbavení imunity, a organizovat veřejné rozpravy s cílem umožnit Vrchní radě soudců a státních zástupců a občanské společnosti reagovat.

Toto doporučení souvisí s odpovědností parlamentu za jeho rozhodnutí o žádostech státního zastupitelství o schválení preventivních opatření (např. prohlídky či zadržení) a žádostech o povolení vyšetřování člena parlamentu v případě, že zastává či zastával i ministerskou funkci. Skutečnost, že rozhodnutí přijatá parlamentem nebyla dostatečně odůvodněna a že se parlament vícekrát postavil proti dalšímu pokračování vyšetřování, vedla v minulosti k obavám o objektivitu těchto rozhodnutí.

Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že přístup v parlamentu se vyvíjel pozitivním směrem¹²⁰ a tento vývoj pokračuje. Od vydání předešlé zprávy mechanismu byly zaznamenány pouze dva případy žádostí o zbavení imunity ze strany DNA, přičemž obě žádosti parlament okamžitě schválil¹²¹. Kromě toho senát 7. listopadu 2022 upravil svůj jednací řád tak, že zavedl definovaná objektivní kritéria pro rozhodování o žádostech o zrušení poslaneckých imunit podle vzoru, který již funguje v poslanecké sněmovně¹²². Dodržování platných pravidel bude důležité pro zajištění zachování současného přístupu.

Důležitou oblastí sledování v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování byla také odpovědnost parlamentu při rozhodování o žádostech státního zastupitelství o povolení preventivních opatření a žádostech o povolení vyšetřování poslanců. Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že přístup v parlamentu se vyvíjel pozitivně a nedávne rozhodnutí senátu zavést definovaná objektivní kritéria pro rozhodování o žádostech o zrušení poslaneckých imunit znamená, že obě komory mají trvale zavedeny důležité záruky transparentnosti. Komise bude vývoj i nadále sledovat v rámci monitorování prováděného v souvislosti s vypracováním výroční zprávy o právním státu.

Situace ohledně referenčního cíle 3 si od roku 2021 udržuje pozitivní dynamiku. Na základě analýzy lze doporučení považovat za uspokojivě splněná. Důležité bude tyto pozitivní výsledky udržovat. Stejně jako u ostatních členských států zpráva o právním státu sleduje způsob, jakým Rumunsko pokračuje v řešení zbývajících a nových problémů v boji proti korupci na vysoké úrovni a v provádění jemu určených doporučení.

¹²⁰ V roce 2019 změnila poslanecká sněmovna svůj jednací řád a zařadila do něj konkrétní odkaz na kritéria stanovená ve zprávě Benátské komise týkající se účelu a zbavení poslanecké imunity. Ve své zprávě z března 2021 skupina GRECO konstatuje, že neformální požadavek, aby orgány státního zastupitelství při trestním stíhání ministra nebo bývalého ministra, který je rovněž členem parlamentu, předkládaly celý spis, byl zjevně zrušen dopisem. Greco RC4(2021).

¹²¹ Jedna žádost se týkala povolení domovní prohlídky v případě člena poslanecké sněmovny a druhá se týkala povolení trestního vyšetřování v případě úřadujícího ministra. Obě žádosti byly adresovány poslanecké sněmovně.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>

2.4 Referenční cíl 4: Boj proti korupci na všech úrovních

Od vydání zprávy mechanismu z června 2021 pokračuje nejvyšší státní zastupitelství v účinném stíhání korupce a trestných činů s korupcí souvisejících¹²³. Nedostatek lidských zdrojů v soudnictví¹²⁴ a omezené technické prostředky pro speciální vyšetřovací metody, které má státní zastupitelství k dispozici, však ovlivňují vyšetřování, která jsou v jeho kompetenci. Generální ředitelství pro boj proti korupci (DGA) v rámci ministerstva vnitra pokračovalo ve své činnosti v dobré spolupráci s prokuraturou.

Národní protikorupční strategie

Doporučení z roku 2017: Pokračovat v provádění národní protikorupční strategie a dodržovat lhůty stanovené vládou v srpnu 2016. Ministerstvo spravedlnosti by mělo 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).

Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že je třeba zdokonalit národní protikorupční strategii, aby se zajistilo její účinné provádění, a posílit předcházení korupci v nejohroženějších oblastech a na místní úrovni a boj proti ní.

V prosinci 2021 schválila vláda novou národní protikorupční strategii na období 2021–2025¹²⁵. Při její přípravě se vycházelo z interního hodnocení a externího auditu, který provedla OECD. OECD ve svém hodnocení uznalo významné kroky, které Rumunsko podniklo směrem k posílení své protikorupční politiky a politiky bezúhonnosti, a zároveň konstatovalo, že důležitým problémem je nedostatek politické podpory při provádění důležitých legislativních reforem¹²⁶.

Realizace strategie na období 2021–2025 probíhá podle plánu. Práce se soustředí na stanovené prioritní oblasti a v prosinci bude zahájen proces vzájemného hodnocení zúčastněných institucí. Předpokládá se, že v prvním trimestru roku 2023 bude vydána průběžná zpráva o provádění strategie za první polovinu období.

Úsilí o zajištění účinného provádění protikorupční strategie na období 2021–2025 probíhá. Mechanismy hodnocení a podávání zpráv se zřizují. Toto doporučení lze považovat za splněné. Komise bude provádění strategie nadále sledovat v rámci vypracování zprávy o právním státu.

Národní agentura pro správu zabavených aktiv

Doporučení z roku 2017: 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

¹²³ Od vydání zprávy mechanismu z roku 2021 došlo v porovnání s roky 2020 a 2021 k poklesu případů trestního stíhání souvisejících s úplatkářstvím, zatímco vyšetřování se nadále soustředilo na podezření z korupce týkající se úředníků veřejné správy.

¹²⁴ V červenci 2022 bylo rozvržení zaměstnanců státního zastupitelství naplněno pouze z 55 % a situace se dále zhoršovala.

¹²⁵ To je také uvedeno v rumunském plánu pro oživení a odolnost, jehož milník 426 požaduje „vstup rozhodnutí vlády, kterým se schvaluje nová národní protikorupční strategie, v platnost“.

¹²⁶ OECD, Hodnocení rumunské protikorupční strategie na období 2016–2020.

systém pravidelného podávání zpráv o vývoji administrativní kapacity, výsledcích v oblasti zabavování a o správě majetku pocházejícího z trestné činnosti.

Posláním Národní agentury pro správu zabavených aktiv (ANABI) je zajistit účinnou míru vykonávání příkazů ke konfiskaci vydaných v trestních věcech, a to prostřednictvím efektivní správy zabaveného majetku, který agentuře předávají státní zástupci a soudci.

V roce 2022 vstoupila agentura ANABI do šestého roku své činnosti a funguje efektivně, přičemž realizuje národní strategii pro posílení systému vymáhání majetku na období 2021–2025. V červenci byl mandát ANABI prodloužen¹²⁷ a agentura pracuje na zvýšení schopnosti vysledovat majetek na vnitrostátní i mezinárodní úrovni, posílení mechanismů spolupráce a poskytování nových nástrojů pro finanční šetření vedené policií a státními zástupci. Provádění nového legislativního rámce probíhá, a to i co se týká dodatečných finančních prostředků přidělených agentuře. Nový zákon rovněž počítá s fondem pro prevenci kriminality a ochranu obětí, na což občanská společnost opakovaně upozorňovala. V roce 2022 zabavila ANABI více než 60 milionů EUR oproti téměř 57 milionům EUR zabaveným v roce 2021. Agentura spravuje více než 140 movitých aktiv v celkové hodnotě téměř 5,5 milionu EUR¹²⁸.

Zpráva mechanismu z roku 2021 dospěla k závěru, že toto doporučení bylo splněno. To lze potvrdit.

Na základě analýzy referenčního cíle 4 lze všechna doporučení považovat za splněná. Komise bude boj proti korupci na všech úrovních i nadále sledovat v rámci vypracování zpráv o právním státu.

3. ZÁVĚR

Rozhodnutí o zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování vydané v roce 2006 bylo nedílnou součástí procesu přistoupení Rumunska k EU. Nabídlo způsob, jak uchopit nedořešené otázky v oblastech, v nichž bylo ještě zapotřebí dosáhnout dalšího pokroku, aby byla zajištěna schopnost soudního systému a donucovacích orgánů provádět a uplatňovat opatření přijatá k zavedení vnitřního trhu a prostoru svobody, bezpečnosti a práva¹²⁹.

Od té doby nabízí mechanismus pro spolupráci a monitorování rámec, který doprovází reformní proces stanovený podle referenčních cílů. Ten vstoupil do závěrečné fáze okamžikem, kdy pozitivní hodnocení z ledna 2017 vyústilo ve dvanáct klíčových doporučení. Ačkoli se tato fáze prodloužila kvůli nutnosti řešit osm dodatečných doporučení z listopadu 2018, v poslední době Rumunsko na provádění těchto doporučení důsledně pracuje, jak potvrzuje zpráva z června 2021. Závěry této zprávy ukazují významný pokrok dosažený v právním a institucionálním rámci, který směřuje k řešení dlouhodobých doporučení vydaných prostřednictvím mechanismu spolupráce a ověřování.

Vývoj v oblasti právního státu v EU vytváří nový kontext pro spolupráci Komise s Rumunskem. Zejména roční cyklus zpráv o stavu právního státu nyní poskytuje trvalý rámec,

¹²⁷ To bylo také předmětem milníku č. 422 rumunského plánu pro oživení a odolnost, který vyžaduje „vstup zákona, kterým se mění pravomoci Národní agentury pro správu zabavených aktiv, v platnost“.

¹²⁸ Údaje k 31. říjnu 2022 poskytnuté agenturou ANABI pro účely zprávy o pokroku a zaslané Komisi v listopadu 2022.

¹²⁹ Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006 (C2006) 6569).

který udržitelné reformě dodává dlouhodobou perspektivu, a to jak v případě Rumunska, tak i ostatních členských států.

V praxi roční cyklus zpráv o právním státu umožní pokračovat v monitorování fáze provádění mnoha dohodnutých reforem. Tímto způsobem lze i nadále sledovat otázky, jako je nový systém nahrazující zrušený Úsek pro vyšetřování trestných činů v soudnictví, fungování soudní inspekce, lidské zdroje v soudnictví, provádění soudních rozhodnutí veřejnou správou, dopad připravované revize trestněprávních předpisů na účinnost boje proti korupci a vývoj rámce pro prověřování bezúhonnosti a jeho uplatňování, včetně uplatňování parlamentem. To bude součástí sledování systému soudnictví a boje proti korupci, jakožto dvou hlavních pilířů zpráv. Je to v souladu se závazkem rumunské vlády upevnit nezvratným způsobem jednak pokrok, kterého bylo dosud dosaženo v oblasti zajištění nezávislosti soudnictví a jeho účinnosti, a jednak výsledky v boji proti korupci.

Rumunské orgány se rovněž jasně vyjádřily, že v nadcházejících měsících bude sledována řada bezprostředních otázek v souladu s tím, jak je požadováno. Rumunsko se zavázalo, že bude dále analyzovat a v maximální míře zohledňovat stanoviska Benátské komise k justičním zákonům a obecněji tehdy, budou-li nutná další opatření. Zavázala se rovněž dokončit revizi trestního zákoníku a trestního řádu, aby zajistila soulad s rozhodnutími, která rumunský Ústavní soud přijal od roku 2016. Dokončení revize trestního zákoníku a trestního řádu je rovněž součástí závazků, které Rumunsko přijalo ve svém plánu pro oživení a odolnost, jenž má být přijat do konce roku 2022, a Komise bude tyto revidované akty pečlivě posuzovat v souladu se zvláštními postupy stanovenými v této souvislosti. Poslední bezprostřední otázkou bude schopnost nastupující Vrchní rady soudců a státních zástupců přispívat k dynamice reformy a v této souvislosti rumunská vláda vyjádřila důvěru ve schopnost této rady dát nový impuls transparentnosti a odpovědnosti.

Rumunsko již prokázalo své pevné odhodlání pracovat v rámci ročního cyklu zpráv o právním státu a nadále v tomto rámci konstruktivně spolupracuje. Souběžně s tím rumunský plán pro oživení a odolnost taktéž umožňuje stanovit konkrétní milníky pro dosahovaný pokrok.

Komise je přesvědčena, že nyní, kdy jsou uskutečňovány klíčové závěrečné kroky, může spolupráce a sledování systému soudnictví a protikorupční politiky v Rumunsku pokračovat v rámci vypracování zprávy o právním státu a dalších zavedených částí souboru nástrojů na podporu právního státu, které se vztahují na všechny členské státy. Za tímto účelem již existují doporučení v rámci zpráv o právním státu a také programy v rámci Nástroje pro technickou podporu, jež pomáhají při realizaci procesu reformy.

Komise se domnívá, že pokrok, kterého Rumunsko dosáhlo v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování, je dostatečný pro splnění závazků, které Rumunsko přijalo v době svého přistoupení k EU.

Je důležité, aby Rumunsko i nadále důsledně pracovalo na převedení zbývajících závazků uvedených v této zprávě do konkrétních právních předpisů a na jejich průběžném provádění, a to v rámci ročního cyklu zpráv o právním státu a s podporou dalších částí souboru nástrojů EU na podporu právního státu.

V souladu s rozhodnutím, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování, Komise před přijetím konečného rozhodnutí o Rumunsku náležitě zohlední připomínky Rady i Evropského parlamentu¹³⁰.

¹³⁰ Ukončení mechanismu pro spolupráci a ověřování pro Rumunsko by mělo podobu rozhodnutí Komise o zrušení rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (C(2006) 6569).

Příloha: Referenční cíle podle rozhodnutí o zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování

Referenční cíle, které má Rumunsko splnit podle rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci:

Referenční cíl 1: Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti Vrchní rady soudců a státních zástupců. Informovat o účincích nového občanského za trestního řádu a tyto účinky monitorovat.

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

Referenční cíl 3: Prohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním a nestranném vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích.

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