

V Bruseli 23. novembra 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	22. novembra 2022
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 664 final
Predmet:	SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 664 final.

Príloha: COM(2022) 664 final



V Štrasburgu 22. 11. 2022
COM(2022) 664 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

1. ÚVOD

Mechanizmus spolupráce a overovania (ďalej len „MSO“) bol zriadený pri pristúpení Rumunska k EÚ v roku 2007 ako prechodné opatrenie na uľahčenie pokračujúceho úsilia Rumunska o reformu svojho súdnictva a zintenzívnenie boja proti korupcii¹. Predstavoval spoločný záväzok rumunského štátu a EÚ. V súlade s rozhodnutím o zriadení mechanizmu, a ako zdôraznila Rada a potvrdil Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“)², MSO sa ukončí, keď budú uspokojivo splnené všetky referenčné kritériá³ vymedzené pre Rumunsko.

Práce v rámci MSO prebiehajú od roku 2007 s cieľom podporiť a sledovať reformný proces na základe referenčných kritérií. V januári 2017 Komisia vykonala komplexné posúdenie pokroku počas desiatich rokov uplatňovania mechanizmu⁴, ktoré jasne ilustrovalo dosiahnutie značného pokroku. Komisia stanovila dvanásť konkrétnych odporúčaní, ktoré by v prípade nezvratného splnenia postačovali na ukončenie procesu MSO, ale za predpokladu, že nedôjde k žiadnemu vývoju, ktorý by dosiahnutý pokrok zjavne zvrátil.

Odvtedy Komisia vykonala štyri posúdenia pokroku pri vykonávaní odporúčaní. Správy od konca roka 2017 do roka 2019 sa vyznačovali klesajúcou dynamikou reforiem. Kroky, ktoré vykonalo Rumunsko, mali za následok, že sa opätovne otvorili otázky, ktoré sa v správe z januára 2017 považovali za uzavreté, a boli vydané dodatočné odporúčania⁵. Európsky parlament aj Rada sa stotožnili s týmito obavami⁶. V správe z júna 2021 však bolo možné konštatovať výrazný pokrok, pričom mnohé odporúčania boli na dobre ceste, aby sa splnili, avšak za predpokladu, že sa bude dosahovať stabilný pokrok⁷.

EÚ v posledných rokoch značne rozvinula svoj súbor nástrojov na podporu právneho štátu v celej EÚ⁸. Niektoré zavedené nástroje majú priamy význam pre úsilie EÚ o podporu Rumunska v reformnom procese. V dôsledku toho je v súčasnosti uplatňovaných niekoľko oblastí monitorovania, ktoré sa zaoberajú otázkami zahrnutými v referenčných kritériách MSO.

Justičný systém vo všeobecnosti (vrátane reformy súdnictva), ako aj protikorupčné rámce sú dve z oblastí, na ktoré sa vzťahujú výročné správy o právnom štáte za všetky členské štáty⁹. Tento prebiehajúci proces koordinácie a monitorovania presahuje osobitný kontext obdobia po pristúpení, ktorý spustil MSO. Rozsah správ o právnom štáte zahŕňa aj ďalšie otázky s významným vplyvom na reformnú kapacitu a udržateľnosť, ako je kvalita právnych

¹ Na základe záverov Rady ministrov zo 17. októbra 2006 (13339/06) bol mechanizmus zriadený rozhodnutím Komisie z 13. decembra 2006 [K(2006) 6569].

² Rozsudok Súdneho dvora z 18. mája 2021 v spojených veciach C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a i., bod 164.

³ Referenčné kritériá pre Rumunsko sa týkajú účinnosti a transparentnosti justičného systému, kľúčových inštitúcií v oblastiach ako integrita a boj proti korupcii na všetkých úrovniach a predchádzanie korupcii.

⁴ COM(2017) 44.

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

⁶ Nelegislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 13. novembra 2018 o právnom štáte v Rumunsku, P8_TA-PROV(2018)0446. Závery Rady z 12. decembra 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Ďalším nástrojom, ktorý bol zavedený od správy v rámci MSO z roku 2018, je nariadenie o režime podmienenosti právnym štátom na ochranu rozpočtu EÚ (nariadenie 2020/2092, Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 1 – 10).

⁹ Komisia doteraz prijala tri správy o právnom štáte: COM(2020) 580, COM(2021) 700, a COM(2022) 500. Ich súčasťou boli osobitné kapitoly venované Rumunsku: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724, SWD(2022) 523.

predpisov a legislatívneho procesu, úloha nezávislých inštitúcií pri zabezpečovaní systému brzd a protiváh, priaznivé prostredie pre občiansku spoločnosť, ako aj sloboda a pluralita médií. Správa o právnom štáte z roku 2022 prvýkrát obsahovala odporúčania všetkým členským štátom vrátane Rumunska¹⁰ s cieľom podporiť ich v reformách v štyroch oblastiach podávania správ. Rumunské orgány s Komisiou v rámci cyklu správ o právnom štáte aktívne a konštruktívne spolupracovali.

Niekoľko otázok týkajúcich sa právneho štátu (najmä účinnosť justičných systémov, boj proti korupcii a kvalita a inkluzívnosť procesu tvorby práva) je zároveň aj súčasťou európskeho semestra vzhľadom na ich vplyv na podnikateľské prostredie, investície, hospodársky rast a zamestnanosť. Okrem toho rumunský plán obnovy a odolnosti, ktorý Komisia kladne ohodnotila a ktorý Rada prijala 3. novembra 2021¹¹, obsahuje konkrétne míľniky týkajúce sa otázok, na ktoré sa vzťahuje MSO a ktoré sú stredobodom reformného procesu, ako je reforma súdnictva a protikorupčné rámce¹².

V tejto správe sa hodnotí pokrok, ktorý Rumunsko dosiahlo pri vykonávaní nevyriešených odporúčaní v rámci MSO a plnení referenčných kritérií MSO od júna 2021. Správa je podobne ako v predchádzajúcich rokoch výsledkom procesu dôkladnej analýzy, pri ktorej Komisia vychádzala z úzkej spolupráce s rumunskými inštitúciami, občianskou spoločnosťou a ďalšími zainteresovanými stranami¹³.

2. POSÚDENIE POKROKU PRI PLNENÍ ODPORÚČANÍ

V tomto oddiele sa posudzuje pokrok dosiahnutý pri plnení odporúčaní Komisie uvedených v minulých správach v rámci MSO, a to konkrétne v súvislosti s 12 odporúčaniami z januára 2017 a ôsmimi ďalšími odporúčaniami z novembra 2018. Splnenie všetkých zvyšných odporúčaní by umožnilo dokončenie MSO. Tieto odporúčania predstavujú základné kroky potrebné na upevnenie reformného procesu na udržateľnej ceste do budúcnosti, v rámci ktorej sa spolupráca s Rumunskom zameria na pokračujúce vykonávanie reforiem ako súčasť správy o právnom štáte.

2.1. Prvé referenčné kritérium: nezávislosť súdnictva a reforma súdnictva¹⁴

Zákony o justícii a právne záruky nezávislosti súdnictva

Odporúčania z roku 2018

- *Bezodkladne pozastaviť vykonávanie zákonov o justícii a následných mimoriadnych výnosov.*
- *Revidovať zákony o justícii s plným zohľadnením odporúčaní v rámci MSO a odporúčaní vydaných Benátskou komisiou a skupinou GRECO.*

¹⁰ COM(2022) 500, príloha a kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku.

¹¹ Vykonávacie rozhodnutie Rady 12319/21 z 3. novembra 2021. Konkrétne míľniky sa uvádzajú v texte.

¹² Plnenie týchto míľnikov sa posúdi v rámci osobitného postupu z hľadiska kritérií stanovených v pláne obnovy a odolnosti Rumunska.

¹³ Útvary Komisie usporiadali v novembri 2022 vyšetrovaciu misiu. Na online zasadnutiach sa zúčastnili minister spravodlivosti, poslanci rumunského parlamentu, Vyššia súdna rada, Najvyšší kasačný a odvolací súd, generálny prokurátor, Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii, Národný bezpečnostný úrad, Národná agentúra pre správu zaisteného majetku (ANABI), organizácie občianskej spoločnosti a sudcovské združenia.

¹⁴ Kompletne referenčné kritériá pôvodného rozhodnutia o MSO sa nachádzajú v prílohe.

Tri zákony o justícii¹⁵ vymedzujú postavenie sudcov a upravujú justičný systém a Vyššiu súdnu radu. Preto majú zásadný význam pre zabezpečenie nezávislosti sudcov a dobré fungovanie súdnictva. V rokoch 2018 a 2019 mali zmeny týchto zákonov o justícii vážny dosah na nezávislosť, kvalitu a efektívnosť justičného systému. Hlavné identifikované problémy sa týkali otázok vytvorenia osobitného Úvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve, systému občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, systémov predčasného odchodu do dôchodku, nástupu do povolania a postavenia a vymenovania vysokopostavených prokurátorov. Pri vykonávaní zmenených zákonov sa čoskoro potvrdili obavy a v nasledujúcich rokoch sa objavili nové problémy, čo zjavne poukazovalo na potrebu ich celkovej revízie¹⁶.

Úvahy o tom, ako zmeniť uvedené tri zákony, sa začali v septembri 2020 a na jar 2022 sa dali do pohybu¹⁷, keď v júni 2022 ministerstvo spravodlivosti spustilo novú konzultáciu. Tá viedla k revidovaným návrhom predloženým Vyššej súdnej rade, aby k nim vydala stanovisko. Jej stanovisko v auguste 2022 viedlo k predloženiu ďalšieho revidovaného znenia zákonov v parlamente, pričom parlamentný proces bol ukončený v októbri 2022¹⁸. Viaceré ustanovenia prijatých zákonov boli napadnuté na rumunskom Ústavnom súde, ktorý zamietol všetky námietky. Prezident Rumunska zákony vyhlásil tieto zákony, ktoré nadobudli účinnosť 15. novembra¹⁹. Revízia zákonov o justícii je takisto míľnikom v rámci plánu obnovy a odolnosti Rumunska²⁰.

Vláda sa domnievala, že predchádzajúce stanoviská Benátskej komisie objasnili jej postavenie a boli zohľadnené v revidovaných zákonoch, aj keď konečné návrhy neboli osobitne zaslané na konzultáciu pred ich predložením parlamentu. Napriek tomu sa Parlamentné zhromaždenie Rady Európy obrátilo na Benátsku komisiu. V nadväznosti na žiadosť rumunských orgánov zaoberať sa stanoviskom v rámci naliehavého postupu Benátska komisia vypracovala naliehavé stanovisko k trom zákonom o justícii, ktoré bolo uverejnené 18. novembra²¹. Toto stanovisko bude predložené Benátskej komisii na schválenie na plenárnom zasadnutí v decembri 2022.

Prijaté revízie zákonov predstavujú dôležité prepracovanie legislatívneho rámca. Predchádzajúce správy poukázali na štrukturálne a procedurálne otázky, ako napríklad zrušenie Úvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve, úprava disciplinárnej, občianskoprávnej a trestnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, zodpovednosť a vymenúvanie riadiacich pracovníkov súdneho inšpektorátu a postupy pre vymenúvanie a odvolávanie vyšších prokurátorov, ako aj úlohu Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu

¹⁵ Zákon č. 207/2018, ktorým sa mení zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva; zákon č. 234/2018 o zmene zákona č. 317/2004 o Vyššej súdnej rade; zákon č. 242/2018, ktorým sa mení zákon č. 303/2004 o štatúte sudcov a prokurátorov. Zákony sa ďalej upravovali mimoriadnymi výnosmi vlády v rokoch 2018 a 2019.

¹⁶ Napríklad pokiaľ ide o pravidlá vymenovania na Najvyšší kasačný a odvolací súd a do radov súdnej inšpekcie. Pozri podrobnosti v správe v rámci MSO z roku 2019 COM(2019) 499.

¹⁷ Podrobnejšie informácie o vývoji od septembra 2020 do júna 2022 pozri v správe v rámci MSO z roku 2021, ako aj v kapitole o Rumunsku v správe o právnom štáte z roku 2022.

¹⁸ Osobitný spoločný parlamentný výbor oboch komôr preskúmal zákony v rámci naliehavého parlamentného postupu, ktorý sa začal 12. septembra. Proces v parlamente sa skončil 17. októbra po kladnom hlasovaní v senáte.

¹⁹ Zákony boli uverejnené v úradnom vestníku 16. novembra.

²⁰ Míľnik č. 423 rumunského plánu obnovy a odolnosti s názvom Nadobudnutie účinnosti „zákonov o justícii“ (zákonov o postavení sudcov, organizácii súdnictva, Vyššej súdnej rade).

²¹ Stanovisko Benátskej komisie CDL-PI(2022)047.

a Vyššej súdnej rady. Významný je zároveň vplyv reforiem na nezávislosť a organizáciu kariérneho rastu sudcov.

Revidovanými zákonmi o justícii sa zreformoval režim občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, čím sa vyriešil dlhodobý problém identifikovaný v správach v rámci MSO²², v správach o právnom štáte, ako aj v judikatúre Súdneho dvora²³. V novom zákone o postavení sudcov sa stanovuje, že ak žalobca podá žalobu o náhradu škody za justičný omyl, ministerstvo financií to bezodkladne oznámi dotknutému sudcovi, ktorý môže požiadať o vstup do prvého konania proti štátu. Okrem toho ministerstvo financií môže podať regresnú žalobu proti sudcovi len vtedy, keď príslušná sekcia Vyššej súdnej rady konštatuje existenciu zlej viery alebo hrubej nedbanlivosti pri justičnom omyle na základe správy vypracovanej súdnou inšpekciou. Predtým mohlo ministerstvo podať žalobu bez ohľadu na závery správy súdnej inšpekcie.

Takisto boli zavedené ďalšie záruky, pokiaľ ide o disciplinárnu zodpovednosť sudcov. Disciplinárne delikty, ktoré vyvolali obavy týkajúce sa nezávislosti súdnictva²⁴ a prednosti práva EÚ²⁵, boli v podstate zrušené. Zároveň bude potrebné monitorovať rozšírenie iného disciplinárneho deliktu na vyjadrovanie politických názorov nielen pri výkone povinností, ale všeobecnejšie aj na vyjadrovanie takýchto názorov na verejnosti, aby sa zabezpečilo, že nebude neprimerane obmedzovať slobodu prejavu sudcov. Pokiaľ ide o procesné aspekty, rozhodnutia sekcií Vyššej súdnej rady v disciplinárnych veciach sa teraz musia odôvodniť a bezodkladne oznámiť dotknutému sudcovi. V zákone sa takisto stanovuje vymazanie disciplinárnych sankcií zo záznamov sudcu tri roky odo dňa ich presadenia, ak sudcovi nie je počas tohto obdobia uložená nová disciplinárna sankcia.

Pokiaľ ide o samotné disciplinárne konanie, stanovujú sa aj prísnejšie lehoty pre Vyššiu súdnu radu na odôvodnenie svojich disciplinárnych rozhodnutí²⁶. Jednou z pretrvávajúcich obáv je možnosť súdnej inšpekcie napadnúť rozhodnutie disciplinárnej sekcie Vyššej súdnej rady²⁷.

²² Pozri najmä technickú správu z roku 2018 [SWD(2018) 551 final] a správu o právnom štáte z roku 2021 – kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku. Pravidlá, ktoré boli predtým v platnosti, vzbudzovali obavy z dôvodu právomoci udelennej ministerstvu financií, ktoré mohlo posudzovať, či bol justičný omyl spáchaný v zlej viere alebo následkom hrubej nedbanlivosti, a následne začať úkony o náhradu škody proti sudcom, ktorí spôsobili škodu.

²³ Súdny dvor vo svojom rozsudku z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a i., v spojených veciach C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, body 233 – 241, rozhodol, že práva sudcov na obhajobu by sa mali v plnej miere dodržiavať, že o osobnej zodpovednosti sudcov by mal rozhodnúť súdny orgán a že v zákone sa musia jasne a presne stanovovať nevyhnutné záruky zabezpečujúce, aby sa vyšetrovanie ani regresná žaloba nemohli premeniť na nástroje vyvíjania tlaku na činnosť súdov.

²⁴ Tento delikt sa týka „konania poškodzujúceho česť, profesijnú bezúhonnosť alebo vážnosť spravodlivosti, ktoré bolo spáchané počas výkonu alebo mimo výkonu pracovných povinností“.

²⁵ Delikt „nerešpektovania nálezov ústavného súdu alebo nálezov vydaných Najvyšším kasačným a odvolacím súdom pri riešení odvolaní v záujme zákona“, ktorý by vystavil sudcov disciplinárnej zodpovednosti v prípade neuplatnenia rozhodnutí Ústavného súdu, ktoré im zakazujú preskúmať súlad ustanovení vnútroštátneho práva s právom EÚ, pozri rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022, RS, vo veci C-430/21, body 79 až 93.

²⁶ Po novom sa musia odôvodniť bezodkladne namiesto predchádzajúcej 20-dňovej lehoty, ktorá sa často ignorovala.

²⁷ „Keď disciplinárna porota Najvyššej súdnej rady rozhodne v prospech sudcu, toto rozhodnutie by malo byť konečné“ [CDL-AD (2002) 015, stanovisko Benátskej komisie k návrhu zákona o zmene bulharského zákona o justičnom systéme].

Zákonmi o justícii sa zavádzajú niektoré dôležité úpravy týkajúce sa organizácie kariéry sudcov. Trvanie odbornej prípravy v Národnom súdnom inštitúte sa predĺžilo z dvoch na tri roky. Hoci to môže mať dlhodobjší vplyv na veľkosť skupiny disponibilných nových sudcov²⁸, zároveň sa tým poskytuje viac času na ich praktickú odbornú prípravu. Ďalšie upravené ustanovenia sa týkajú požiadavky na počet odpracovaných rokov pri povýšeniach na vyššie stupne súdov a úrady v rámci prokuratúry, ktorý sa celkovo zvýšil²⁹. Pokiaľ ide o vymenovania do špecializovaných prokuratúr, Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii a Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu, požiadavky na počet odpracovaných rokov sa zachovali na úrovni desať rokov s dočasným prechodným obdobím na zmiernenie možného vplyvu na ľudské zdroje. Konkrétny vplyv nových požiadaviek na počet odpracovaných rokov na ľudské zdroje po postupnom zrušení dočasného opatrenia sa ešte len prejaví. V zákone sa zachovávajú dva existujúce druhy povyšovania na odvolacích súdoch, tribunáloch a prokuratúrach pôsobiach pri nich, ale účinnosť ustanovení týkajúcich sa povýšení na mieste v rámci výberového konania sa pozastavuje do decembra 2025, v dôsledku čoho sú počas tohto obdobia možné len povýšenia na základe hodnotenia³⁰. Boli zavedené nové pravidlá povyšovania sudcov na Najvyšší kasačný a odvolací súd, podľa ktorých boli povýšenia na základe písomného testu v rámci výberového konania nahradené výberom založeným na hodnotení súdnych rozhodnutí prijatých uchádzačmi počas celej ich činnosti na odvolacom súde a na pohovore so sekciou sudcov Vyššej súdnej rady³¹. Po povýšení na Najvyšší kasačný a odvolací súd sú sudcovia zároveň vylúčení z ďalších odborných hodnotení. Ďalšie významné zmeny sa týkajú vymenovaní riadiacich pracovníkov druhej línie na okresných súdoch, tribunáloch, špecializovaných tribunáloch, odvolacích súdoch a prokuratúrach pôsobiach pri nich, ktoré sa už neuskutočňujú výberovými konaniami na základe skúšok, ale jednoducho na návrh predsedu súdu alebo vedúceho prokuratúry.

Naliehavé stanovisko Benátskej komisie sa zameriava na obmedzený počet tém týkajúcich sa občianskoprávnej a disciplinárnej zodpovednosti sudcov a výberových konaní na prijímanie zamestnancov do súdnych orgánov, ako aj vymenúvania a odvolávania špecializovaných a vysokopostavených prokurátorov. V stanovisku sa dospelo k záveru, že celkovo sa zdá, že zákony sa uberajú správnym smerom, hoci Benátska komisia vyjadrila poľutovanie nad tým, že rumunská vláda nezaslala zákony na konzultáciu, ako bolo oznámené. V súvislosti s vymenúvaním a odvolávaním vysokopostavených prokurátorov boli vyzdvihnuté pozitívne prvky (pozri aj ďalej). V stanovisku sa ďalej konštatuje, že existujú záruky proti politickému zasahovaniu do práce Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii, ako aj jasné obmedzenie právomocí generálneho prokurátora vo vzťahu k Národnému riaditeľstvu pre boj proti

²⁸ V stanovisku Vyššej súdnej rady k návrhom zákonov sa zdôraznilo riziko, že toto zvýšenie by malo významný vplyv na ľudské zdroje a pracovné zaťaženie súdov a prokuratúr s možným dosahom na kvalitu súdnictva. Uplatňovanie týchto ustanovení a ich praktický vplyv na pracovné zaťaženie a efektívne vybavovanie vecí sa bude naďalej monitorovať v rámci správ o právnom štáte.

²⁹ V súčasnosti je to sedem rokov v prípade tribunálov, deväť rokov v prípade odvolacích súdov a desať rokov v prípade prokuratúry pri Najvyššom kasačnom a odvolacom súde.

³⁰ Ide o tzv. povyšovanie na mieste, ktoré je založené na výsledkoch dosiahnutých vo výberových konaniach na povýšenie, a o povyšovanie na základe hodnotenia, ktoré vychádza z hodnotenia činnosti sudcov v posledných rokoch. Predpokladá sa, že od roku 2025 bude počet povýšení na mieste obmedzený na 20 % celkového počtu voľných pracovných miest. Niektoré združenia sudcov v Rumunsku kritizovali tieto obmedzenia toho, čo sa považuje za objektívnejší a meritokratickejší postup povyšovania.

³¹ Túto úpravu takisto kritizovali niektoré združenia sudcov a organizácie občianskej spoločnosti, ktoré tvrdia, že sa znížil meritokratický a konkurenčný charakter postupu. Na druhej strane Vyššia súdna rada tvrdila, že súčasný systém nefunguje efektívne a že pri danom počte odpracovaných rokov sú znalostné testy pre sudcov menej relevantné ako analýza ich výkonu vo funkcii sudcu.

korupcii a Riaditeľstvu pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu, ako aj kontroly ministra spravodlivosti (obmedzené na otázky riadenia). Benátska komisia napriek tomu vydala niekoľko odporúčaní, z ktorých môžu vyplývať ďalšie ciele zmeny zákonov, ako napríklad predĺženie trvania mandátov vysokopostavených prokurátorov zo súčasných troch rokov a zrušenie možnosti obnovenia mandátu, ako aj posilnenie záruk, ak generálny prokurátor zruší rozhodnutia bežných prokurátorov. Medzi ďalšie navrhované zmeny patrí výberové konanie na zástupcov riadiacich pracovníkov na súdoch a prokuratúrach a jasné stanovenie toho, že príslušníci justičnej polície vyslaní na prokuratúry nemôžu podávať správy ministrovi vnútra.

Pokiaľ ide o Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve, vo februári 2021 bol v parlamente predložený prvotný návrh zákona na zrušenie tohto orgánu. Napriek prijatiu tohto návrhu v poslaneckej snemovni – a súhlasnému stanovisku Benátskej komisie – nebol prijatý v senáte. Nová vláda obnovila tento proces v januári 2022 a po skrátenej desaťdňovej verejnej konzultácii o novom návrhu a kladnom stanovisku Vyššej súdnej rady parlament 28. februára 2022 prijal zákon³², zatiaľ čo sa pripravovala ďalšia Benátska komisia. Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve bol zrušený v marci 2022.

Ukázalo sa, že Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve nedokáže fungovať účinne: počas troch rokov svojej existencie poslal súdu len sedem vecí a nahromadil veľké množstvo nevybavených vecí³³. Po zrušení Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve sa právomoc vyšetrovať trestné činy spáchané sudcami preniesla na „určených prokurátorov“ v rámci prokuratúr pri Najvyššom kasačnom a odvolacom súde³⁴ a odvolacích súdoch³⁵. V správe o právnom štáte z roku 2022 sa uvádza, že hoci nový systém predstavuje zlepšenie z hľadiska počtu prokurátorov pridelených do novej štruktúry a jej územného rozloženia³⁶, boli vyjadrené obavy v súvislosti s jeho vplyvom na nezávislosť súdnictva³⁷. Napríklad sa nevyužila príležitosť na to, aby sa právne vyriešila obava z neopodstatnených tvrdení (tzv. šikanózných sťažností), ktoré sa používajú ako prostriedok nátlaku na sudcov. Pôsobnosť *ratione personae* zavedená v rámci predchádzajúceho systému bola zachovaná bez toho, aby bolo jasné, ako by mal tento systém spĺňať kritérium odôvodnenosti objektívnymi a overiteľnými požiadavkami týkajúcimi sa riadneho výkonu spravodlivosti, ako stanovil Súdny dvor³⁸. Okrem toho nedostatok nových osobitných záruk v zavedenej štruktúre vyvolal

³² Zákon č. 49 z 11. marca 2022 o zrušení Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve, ako aj o zmene zákona č. 135/2010 o trestnom poriadku, uverejnený v úradnom vestníku č. 244 z 11. marca 2022. Zákon bol napadnutý na Ústavnom súde, ktorý ho vyhlásil za ústavný rozhodnutím č. 88 z 9. marca 2022.

³³ Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve mal na vyriešenie celkovo 9 651 vecí. V rokoch 2018 až 2022 vyriešil spolu 2 000 vecí. Z týchto vecí Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve vzniesol sedem obvinení a žaloval deväť obžalovaných, pričom v marci 2022 zostal počet otvorených vecí 7 002.

³⁴ V prípade trestných činov, ktorých sa dopustili členovia Vyššej súdnej rady, sudcovia a prokurátori pri Najvyššom kasačnom a odvolacom súde, sudcovia a prokurátori pri odvolacích súdoch a vojenskom odvolacom súde, ako aj sudcovia Ústavného súdu.

³⁵ V prípade trestných činov, ktorých sa dopustili sudcovia a prokurátori pri súdoch prvého stupňa, tribunáloch a vojenských tribunáloch.

³⁶ V rámci novej štruktúry môže generálny prokurátor určiť až 14 prokurátorov na prokuratúre pri Najvyššom kasačnom a odvolacom súde a až troch prokurátorov na každej prokuratúre pri odvolacích súdoch. Prokurátori sa určujú na obdobie štyroch rokov na základe odporúčania plenárneho zasadnutia Vyššej súdnej rady. Na konci tohto funkčného obdobia alebo na základe rozhodnutia generálneho prokurátora o skončení určenia sa vrátia na svoju pôvodnú pozíciu.

³⁷ Vyhlásenie združenia Fórum sudcov Rumunska, združenia Hnutie za obranu štatútu prokurátorov a združenia Iniciatíva pre spravodlivosť z 24. januára 2022.

³⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a i., v spojených veciach 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.

obavy vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora³⁹. Benátska komisia vo svojom stanovisku z marca 2022 konštatovala, že akékoľvek zrušenie Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve by malo zabezpečiť väčšiu účinnosť pri vyšetrovaní obvinení sudcov a prokurátorov z korupcie⁴⁰. Ďalšie obavy sa sústredili na postup vymenúvania „určených prokurátorov“⁴¹. Prijatý decentralizovaný prístup kladie dôraz na potrebu monitorovania výsledkov nového systému. Zatiaľ sa nevyskytli žiadne prekážky v konaní, pričom práca sa zameriavala na spracovanie postúpených vecí⁴² a uprednostnilo sa uzavretie vecí založených na nepodložených tvrdeniach. Zdá sa, že viac ako 95 % doteraz spracovaných postúpených spisov bolo založených na šikanózných sťažnostiach. Generálny prokurátor takisto vypracoval metodiku prioritizácie vecí. Správa o právnom štáte z roku 2022 obsahovala dve osobitné odporúčania týkajúce sa nového režimu⁴³, o ktorých vykonávaní bude Komisia informovať v správe o právnom štáte z roku 2023.

Legislatívne procesy revízie troch zákonov o justícii a ustanovení týkajúcich sa vyšetrovania trestných činov v súdnictve sú už ukončené. Rumunská vláda sa zaviazala v čo najväčšej miere zohľadniť pripravované stanovisko Benátskej komisie k zákonom o justícii, čo môže znamenať ďalšie ciele zmeny právnych predpisov. Opatrenia v nadväznosti na tento záväzok a praktické vykonávanie nového legislatívneho rámca patria do rozsahu monitorovania Komisiou v správe o právnom štáte. Nové zákony o justícii sa budú posudzovať aj v rámci osobitného postupu v pláne obnovy a odolnosti Rumunska.

Vymenúvania na vedúce pozície v útvaroch prokuratúry

- *Odporúčanie z roku 2017: Zaviesť spoľahlivý a nezávislý systém vymenúvania vrcholových prokurátorov založený na jasných a transparentných kritériách a vypracovaný s podporou Benátskej komisie.*
- *Odporúčanie z roku 2018: Rešpektovať negatívne stanoviská Vyššej súdnej rady*

³⁹ Nová štruktúra by mala byť „spojen[á] s osobitými zárukami, ktoré na jednej strane umožňujú vylúčiť riziko, že by sa tento odbor využíval ako nástroj politickej kontroly činnosti týchto sudcov a prokurátorov, ktorý môže ohroziť ich nezávislosť, a na druhej strane zabezpečiť vykonávanie tejto právomoci voči sudcom a prokurátorom v plnom súlade s požiadavkami článkov 47 a 48 Charty“, rozsudok Súdneho dvora z 18. mája 2021, Asociatia „Forumul Judecătorilor Din România“ a i., v spojených veciach 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.

⁴⁰ Benátska komisia, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa zrušuje Útvar vyšetrovania trestných činov spáchaných v súdnictve [CDL-AD(2022)003], bod 37.

⁴¹ Obavy sa týkali chýbajúceho osobitného výberového konania a špecifickej úlohy sekcie prokurátorov Vyššej súdnej rady. Benátska komisia zdôraznila, že je dôležité „zaistiť intenzívnejšie zapojenie prokurátorskej sekcie Vyššej súdnej rady do počiatočného výberu prokurátorov“ {stanovisko Benátskej komisie [CDL-AD(2022)003], bod 28}. K zvýšeniu týchto obáv prispeli pôvodné rozhodnutia Vyššej súdnej rady, ktoré podľa všetkého podporovali kontinuitu v personálnom obsadení Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve. Z celkového počtu 59 pracovných miest bolo doteraz obsadených 37 a ďalších deväť návrhov je práve v procese schvaľovania. Generálny prokurátor upozornil na určité ťažkosti pri vymenúvaní prokurátorov Vyššou súdnou radou do niektorých úradov, ktoré viedli k rozdielom v rozdeľovaní pracovného zaťaženia.

⁴² Od zrušenia Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve bolo do konca septembra 2022 vyriešených prostredníctvom novej štruktúry 1 237 spisov (786 na ústrednej a 451 na miestnej úrovni) a 2 960 vecí je stále nevybavených na ústrednej úrovni, zatiaľ čo prokuratúry v celej krajine evidujú 4 208 nevybavených vecí.

⁴³ Týmto dvomi odporúčaniami sú „prijat' opatrenia na riešenie pretrvávajúcich obáv týkajúcich sa vyšetrovania a stíhania trestných činov v súdnictve s ohľadom na európske normy a príslušné stanoviská Benátskej komisie“ a „dôkladne monitorovať vplyv nového systému na vyšetrovanie a stíhanie trestných činov korupcie v súdnictve“. Pozri aj tretie referenčné kritérium.

k vymenovaniu alebo odvolaniu prokurátorov na riadiacich pozíciách, až kým sa nezavedie nový legislatívny rámec v súlade s odporúčaním č. 1 z januára 2017.

- *Odporúčanie z roku 2018: Opätovne začať postup na účely vymenovania hlavného prokurátora Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii s preukázanými skúsenosťami s trestným stíhaním trestných činov korupcie a s jasným mandátom zabezpečiť, aby Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii pokračovalo v odbornom, nezávislom a nestrannom vyšetrovaní prípadov korupcie.*

Systém transparentného vymenúvania prokurátorov na najvyšších pozíciách na základe zásluh, ktorý dokáže poskytnúť dostatočné záruky proti politizácii, je dlhodobým odporúčaním v rámci MSO. V následných správach v rámci MSO sa zdôraznila potreba dostatočných bŕzd a protiváh v postupe vymenúvania vrcholových prokurátorov, ako aj úvahy o rozsahu, v akom by sa ten istý postup vymenúvania a odvolávania uplatňoval na nižších riadiacich úrovniach v rámci prokuratúry⁴⁴. Komisia takisto ustavične zdôrazňovala, že konzultácia s Benátskou komisiou o plánovanom postupe je dôležitým spôsobom, ako dosiahnuť udržateľnosť zvoleného riešenia a zabezpečiť rovnováhu, ktorá obstoí v skúške času, medzi príslušnou úlohou jednotlivých zúčastnených inštitúcií, prezidenta Rumunska, ministra spravodlivosti a Vyššej súdnej rady⁴⁵ v tomto procese.

Benátska komisia uznala, že v súvislosti s vymenúvaním do funkcie generálneho prokurátora (alebo podobných vrcholových pozícií v prokuratúre) existujú rôzne modely. Zdôraznila však, že dôvera verejnosti si vyžaduje primeranú rovnováhu medzi požiadavkou demokratickej legitimacy takýchto vymenovaní a požiadavkou depolitizácie⁴⁶.

Postup vymenúvania vrcholových prokurátorov je súčasťou revidovaného zákona o postavení sudcov, ktorý parlament prijal v októbri 2022. V rámci postupu sa ráta s tým, že hlavných prokurátorov (generálneho prokurátora, hlavného prokurátora Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii a hlavného prokurátora Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu), ako aj ich zástupcov vymenúva prezident Rumunska na základe odôvodnenej nominácie predloženej ministrom spravodlivosti po výberovom konaní, ktoré začalo a zorganizovalo ministerstvo spravodlivosti, a na základe stanoviska Vyššej súdnej rady. Medzi kľúčové otázky v minulosti patrila dôslednosť a transparentnosť výberového konania, ktoré boli zapracované do zákona v podobe nových podrobných pravidiel týkajúcich sa organizácie výberového konania a postupu nominácie, oprávnenosti uchádzačov, hodnotiacich kritérií a zloženia výberovej komisie. Osobitný význam má príslušná úloha a váha Vyššej súdnej rady (najmä sekcie prokuratúry) a prezidenta v postupe ako protiváhy voči vplyvu ministra spravodlivosti a záruky proti politizácii. V rámci postupu sa teraz zabezpečuje zapojenie sekcie prokurátorov Vyššej súdnej rady tak do výberového konania, pri ktorom sa po novom na pohovoroch zúčastňujú dvaja zástupcovia sekcie, ako aj do

⁴⁴ Odporúčanie pochádza z roku 2016 a jeho význam bol zdôraznený následným vývojom. Hoci sa nominácie naďalej vyznačovali konsenzuálnym prístupom, spory súvisiace predovšetkým so svojvoľnosťou, ktorú zákon umožňuje v procese odvolávania, svedčia o tom, že treba zaistiť zrozumiteľnosť a zaviesť záruky. V správe v rámci MSO z roku 2016 sa takisto odporúča, aby sa postup s politickým prvkom neuplatňoval na nižšie riadiace pozície, zástupcov a vedúcich sekcií (ktoré by sa ponechali na Vyššiu súdnu radu a vedenie príslušných organizácií).

⁴⁵ Pozri stanovisko Benátskej komisie k obavám týkajúcim sa nedostatočnej protiváhy voči vplyvu ministra spravodlivosti 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, spoločné stanovisko Benátskej komisie, Poradnej rady európskych prokurátorov (CCPE) a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (OBSE/ODIHR) k návrhu zmien zákona o prokuratúre Gruzínska, § 19; CDL-AD(2017)028, Poľsko – stanovisko k zákonu o prokuratúre, § 33. Pozri aj CDL-PI(2022)023, zhrnutie stanovísk a správ Benátskej komisie týkajúcich sa prokurátorov.

postupu nominácie, v rámci ktorého musí minister spravodlivosti požiadať túto sekciu o stanovisko. Hoci stanovisko Vyššej súdnej rady nie je pre ministra záväzné, v rámci postupu sa ráta s tým, že v prípade negatívneho stanoviska sa bude musieť s navrhovaným uchádzačom uskutočniť nový pohovor, pri ktorom by sa mali zohľadniť argumenty uvedené v stanovisku Vyššej súdnej rady. V nadväznosti na nový pohovor môže minister buď poslať návrh nominácie prezidentovi, alebo stiahnuť nomináciu a zorganizovať nové výberové konanie. Prezident môže buď prijať návrh nominácie ministra a pristúpiť k vymenovaniu, alebo môže tento návrh zamietnuť s uvedením dôvodov.

Revidovaným zákonom sa tak zaviedlo transparentnejšie a spoľahlivejšie výberové konanie a postup nominácie na úrovni ministerstva spravodlivosti a zároveň sa zabezpečila väčšia stabilita využitím právnych predpisov namiesto ministerských nariadení. Benátska komisia to vo svojom naliehavom stanovisku kladne ocenila. Stanovené zapojenie sekcie prokurátorov Vyššej súdnej rady takisto pomôže zabezpečiť podporu zo strany sudcov pre nominovaných uchádzačov. Hoci zvolené riešenie nebráni ministrovi v tom, aby pristúpil k nominácii napriek negatívne stanovisku Vyššej súdnej rady i po zamietnutí prezidentom, zavedené dodatočné záruky pomáhajú zabezpečiť, aby sa argumenty uvedené v takomto stanovisku Vyššej súdnej rady riadne preskúmali a zohľadnili v postupe nominácie.

Benátska komisia vo svojom naliehavom stanovisku konštatovala, že hoci postup vymenovania naďalej poskytuje ministrovi spravodlivosti rozhodujúcu úlohu, o politickú zodpovednosť za vymenovanie sa delí s prezidentom Rumunska a úloha Vyššej súdnej rady sa posilňuje. Podľa Benátskej komisie sa zapojením viacerých inštitucionálnych aktérov do tohto postupu zabezpečuje vhodný stupeň transparentnosti a zmena predstavuje zlepšenie z hľadiska ochrany pred rizikom straníckych vymenovaní.

Postup odvolávania vyšších prokurátorov je podobný procesu vymenúvania. V revidovanom zákone sa postup začína na základe žiadosti ministra spravodlivosti o stanovisko pre sekciu prokurátorov Vyššej súdnej rady. Stanovisko nie je záväzné a po jeho vydaní môže minister navrhnúť odvolanie rumunskému prezidentovi, ktorý môže návrh zamietnuť len z dôvodu zákonnosti. Jedna zmena vyplýva z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva⁴⁷, ktorý upozornil na rastúci význam zapojenia orgánu nezávislého od výkonnej a zákonodarnej moci do rozhodnutí, ktoré majú vplyv na vymenúvanie a odvolávanie prokurátorov, a na riziko, že odvolanie by mohlo mať odstrašujúci účinok na ochotu sudcov zúčastňovať sa na verejnej diskusii o otázkach týkajúcich sa súdnictva. Do postupu odvolávania prokurátorov z vedúcich funkcií sa pridal postup preskúmania pred správny súd, v rámci ktorého má odvolaný prokurátor 15 dní na napadnutie odvolania, pričom súd môže (ale nie je povinný) preskúmať zákonnosť a správnosť navrhovaného odvolania⁴⁸.

Pokiaľ ide o odporúčanie z roku 2018 týkajúce sa vymenovania hlavného prokurátora Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii, v správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že bolo zohľadnené.

Revidovanými zákonmi o justícii sa zavádza transparentnejšie a spoľahlivejšie výberové konanie na vymenovania do vedúcich funkcií prokuratúry s dodatočnými zárukami na zvýšenie zodpovednosti ministra spravodlivosti pri predkladaní nominácií. O postupe vymenúvania a odvolávania vo vedúcich funkciách v prokuratúre sa diskutuje od spustenia MSO a konzultácia s Benátskou komisiou je dôležitým spôsobom, ako dosiahnuť udržateľnosť

⁴⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 5. mája 2020, Kövesi/Rumunsko, 3594/19.

⁴⁸ Na rozdiel od predchádzajúceho zákona nemá právne napadnutie prezidentského dekrétu o odvolaní najvyššieho prokurátora odkladný účinok na odvolanie.

zvoleného riešenia. Rumunská vláda sa zaviazala v čo najväčšej miere zohľadniť pripravované stanovisko Benátskej komisie k zákonom o justícii. Komisia bude naďalej monitorovať opatrenia nadväzujúce na tento záväzok a praktické vykonávanie nových právnych predpisov v rámci správy o právnom štáte.

Kódex správania

Odporúčanie z roku 2017: Zabezpečiť, aby kódex správania poslancov, ktorý sa v súčasnosti vypracúva v parlamente, obsahoval jasné ustanovenia o vzájomnom rešpekte medzi inštitúciami a objasňoval, že poslanci a parlamentné postupy by mali rešpektovať nezávislosť súdnictva. Podobný kódex správania by sa mohol prijať pre ministrov.

Ako bolo oznámené v roku 2021, kódex správania poslancov platí od konca roka 2017⁴⁹. Hoci neobsahuje výslovné ustanovenia o rešpektovaní nezávislosti súdnictva⁵⁰, mohol prispieť k zvýšeniu povedomia, a teda k zníženiu počtu prípadov nerešpektovania nezávislosti súdnictva v parlamentnom postupe a kritiky justičného systému a jednotlivých sudcov zo strany niektorých poslancov parlamentu, ako sa uvádza v správe v rámci MSO z roku 2021⁵¹. Ministerský kódex správania, ktorý bol zmenený v roku 2020, obsahuje povinnosť rešpektovať nezávislosť súdnictva⁵².

Od správy v rámci MSO z roku 2021 došlo k zníženiu značnej verejnej kritiky zo strany poslancov, ktorá by mohla ohroziť nezávislosť súdnictva, a nevyskytli sa žiadne prípady na otestovanie účinnosti kódexu v prípade jeho porušenia. V rokoch 2021 – 2022 Vyššia súdna rada pripustila osem žiadostí o ochranu odbornej povesti, nezávislosti a nestrannosti sudcov a 18 takýchto žiadostí v prípade prokurátorov⁵³. Vyššia súdna rada poznamenala, že na rozdiel od minulosti, keď politici vo vnútroštátnych médiách spúšťali kampane očierňujúce sudcov, väčšina žiadostí v súčasnosti súvisí s vyhláseniami vydanými v miestnych médiách.

Táto zlepšená situácia môže byť príležitosťou na ochranu pred akýmkoľvek budúcim návratom ku konfliktnejšej atmosfére a väčšiemu riziku útokov politikov na členov súdnictva. Kódexy správania by mohli byť napríklad sprevádzané usmerneniami, príkladmi a zvyšovaním povedomia o tom, ako riešiť konkrétne situácie. Možným riešením do budúcnosti, ktoré by rumunské orgány mohli zvážiť, by bolo prijatie nadväzných opatrení s cieľom zabezpečiť, aby sa v prípade, že Vyššia súdna rada odsúdi vyhlásenia poslanca parlamentu alebo vlády vo vzťahu k individuálnemu sudcovi alebo justičnému systému, urýchlene posúdilo, či došlo k porušeniu kódexu. Tento vývoj možno monitorovať v správach o právnom štáte.

Sú zavedené kódexy správania poslancov a ministrov, ktoré môžu prispieť k zvýšeniu povedomia a výraznému zníženiu počtu prípadov nerešpektovania nezávislosti súdnictva a kritiky justičného systému a jednotlivých sudcov.

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

⁵⁰ V kódexe správania sa výslovne neuvádza rešpektovanie nezávislosti súdnictva, ale nachádza sa v ňom všeobecné ustanovenie o rešpektovaní deľby moci: V článku 1 ods. 3 sa stanovuje: „Povinnosťou poslancov a senátorov je správať sa čestne a disciplinovane, zohľadňovať zásady deľby a rovnováhy moci v štáte, transparentnosť, morálnu bezúhonnosť, zodpovednosť a ctiť dobré meno parlamentu.“

⁵¹ Webové sídlo Vyššej súdnej rady – vyhlásenia a rozhodnutia týkajúce sa nezávislosti súdnictva.

⁵² Článok 3 ods. 1 kódexu.

⁵³ Celkový počet rozhodnutí prijatých Vyššou súdnou radou v prípadoch žiadostí o ochranu odbornej povesti a nestrannosti sudcov bol 36 v roku 2021 (23 pripustených žiadostí, desať zamietnutých, zvyšné boli neplatné alebo stiahnuté) a 18 v roku 2022 (osem pripustených, deväť zamietnutých, jedna neplatná).

Občiansky súdny poriadok

Odporúčanie z roku 2017: Minister spravodlivosti, Vyššia súdna rada a Najvyšší kasačný a odvolací súd by mali dokončiť akčný plán, aby sa zabezpečilo, že nový termín implementácie zostávajúcich ustanovení Občianskeho súdneho poriadku bude dodržaný.

Toto odporúčanie sa týkalo dokončenia reformy Občianskeho súdneho poriadku, ktorou sa zaviedla najmä fáza prerokovania vecí poradným senátom v občianskoprávnom konaní a postupy pre odvolania v určitých prípadoch. V roku 2018 sa od tejto reformy upustilo⁵⁴. V správe v rámci MSO z roku 2021 sa potvrdil záver, ku ktorému sa dospelo v roku 2019, že existuje príležitosť, aby sa táto časť justičného systému stabilizovala, a teda sa dané odporúčanie považovalo za splnené.

Od poslednej správy v rámci MSO nebol zaznamenaný žiadny ďalší vývoj a odporúčanie zostáva splnené. Posúdenie efektívnosti a kvality súdnych konaní sa skúma v kontexte správy o právnom štáte.

Trestný zákon a trestný poriadok

- *Odporúčanie z roku 2018: Zastaviť nadobudnutie účinnosti zmien trestného zákona a trestného poriadku.*
- *Odporúčanie z roku 2018: Opätovne začať proces revízie trestného zákona a trestného poriadku a v plnej miere pritom zohľadniť potrebu súladu s právom EÚ a s medzinárodnými protikorupčnými nástrojmi, ako aj odporúčania v rámci MSO a stanovisko Benátskej komisie.*
- *Odporúčanie z roku 2017: Súčasná fáza reformy rumunských trestných zákonov by sa mala uzavrieť, pričom parlament by mal pokročiť vo svojich plánoch prijať zmeny predložené vládou v roku 2016 po konzultácii so súdnymi orgánmi.*

Správy v rámci MSO sa neustále vracajú k potrebe uzavrieť reformu rumunských trestných zákonov z roku 2014. Hlavným popudom na túto reformu bola potreba prispôbiť sa rozhodnutiam Ústavného súdu, ako aj transponovať smernice EÚ. Ústavný súd od roku 2014 prijal 80 rozhodnutí, ktorými vyhlásil rôzne ustanovenia uvedených trestných zákonov za protiústavné⁵⁵. Rýchla a dôsledná reakcia na potrebu prispôbiť právne predpisy tak, aby sa v nich zohľadnili uvedené rozhodnutia, sa ukázala byť výzvou⁵⁶. V predchádzajúcich rokoch Komisia podrobne informovala o vývoji v súvislosti s revíziami zákonov, pričom opätovne zdôrazňovala potrebu prioritne uzavrieť tieto reformy.

Niekoľkými ďalekosiahlymi rozhodnutiami Ústavného súdu vynesenými od roku 2014 sa zrušili ustanovenia trestného zákona a trestného poriadku, pričom mali osobitný dosah na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti⁵⁷. Absencia politických a legislatívnych riešení viedla k väčším prekážkam a zvýšenej právnej neistote v súvislosti s vyšetrovaním, trestným stíhaním a so sankcionovaním prípadov korupcie na vysokej úrovni, a to v podobe neúspešných prípadov na súde, ako aj právnej neistoty, pokiaľ ide o prípustnosť dôkazov, či vrátenia vyšetrovania alebo súdneho konania na začiatok. V niektorých prípadoch viedli

⁵⁴ Zmenené zákony nadobudli účinnosť v decembri 2018.

⁵⁵ 66 rozhodnutí sa týka trestného poriadku a 14 rozhodnutí trestného zákona.

⁵⁶ Ako poznamenala rumunská vláda, hoci niektoré nedostatky protiústavnosti už boli odstránené prijatím legislatívnych zmien, zostáva 32 rozhodnutí Ústavného súdu Rumunska týkajúcich sa trestného poriadku a 13 rozhodnutí týkajúcich sa trestného zákona, po ktorých nenasledovali legislatívne zásahy.

⁵⁷ Medzi príklady patrí vymedzenie trestného činu zneužitia právomoci, podmienky používania technických metód sledovania (odpočúvania) alebo osobitná premlčacia lehota pre trestné činy. V tejto súvislosti pozri aj tretie referenčné kritérium.

nedostatočné legislatívne opatrenia k sérii rozhodnutí Ústavného súdu týkajúcimi sa toho istého tematického okruhu, ako aj k potrebe, aby ich Najvyšší kasačný a odvolací súd vyložil v záujme konzistentného uplatňovania súdmi.

Nedávny príklad bude mať pravdepodobne obzvlášť škodlivý vplyv na dôležité prebiehajúce trestné veci. Ústavný súd v roku 2018 vyhlásil za protiústavné ustanovenie týkajúce sa prerušenia premlčacej lehoty trestnej zodpovednosti v prípade všetkých trestných činov, na ktoré sa uplatňuje premlčanie. Väčšina súdov vzala toto rozhodnutie na vedomie tým, že situácie, v ktorých by procesný úkon mohol viesť k prerušeniu premlčania, vykladá reštriktívnejšie. V druhom rozhodnutí Ústavného súdu k tomu istému článku v máji 2022 sa však konštatovalo nevykonanie nápravy situácie na základe prijatia nových ustanovení práva. V uvedenom rozhodnutí sa uvádza, že od prvého rozhodnutia, a až kým legislatívny orgán nestanoví podmienky na prerušenie premlčacej lehoty, neexistuje základ na prerušenie premlčacej lehoty v prípade trestnej zodpovednosti. Hoci bol v roku 2022 vydaný mimoriadny výnos vlády na objasnenie podmienok, za ktorých by sa prerušenie premlčacej lehoty uplatňovalo v budúcnosti, neuplatňoval by sa so spätnou účinnosťou. Okrem toho sa aktuálne na Ústavnom súde riešia aj námietky proti uvedenému výnosu. Najvyšší kasačný a odvolací súd 25. októbra 2022 konštatoval, že podľa zásady najpriaznivejšieho zákona v období 2014 – 2022 nemožno na prerušenie premlčacej lehoty trestnej zodpovednosti zvažovať žiadne procesné úkony prokuratúry⁵⁸. Tento sled udalostí by mohol mať vážne dôsledky. Sekcia prokurátorov Vyššej súdnej rady upozornila na to, že by to viedlo k ukončeniu trestného konania a k zrušeniu trestnej zodpovednosti v značnom počte vecí⁵⁹.

Od správy z roku 2021 boli podniknuté konkrétne kroky na dosiahnutie pokroku v prípade revízie trestného zákona a trestného poriadku. Medziinštitucionálna pracovná skupina, ktorá bola zriadená v roku 2019, pokračovala vo svojej práci a revidované návrhy boli zverejnené na účely konzultácie na webovom sídle ministerstva spravodlivosti v lete 2021. O rok neskôr, 2. júna 2022, ministerstvo spravodlivosti zaslalo vláde na schválenie revidované znenie návrhov zákonov⁶⁰. Revízia je takisto súčasťou míľnikov týkajúcich sa reformy súdnictva v národnom pláne obnovy a odolnosti Rumunska.⁶¹

Legislatívny proces revízie trestného zákona a trestného poriadku s cieľom zosúladiť ustanovenia s príslušnými rozhodnutiami Ústavného súdu Rumunska stále prebieha. Pri tomto zosúladení sa bude musieť zohľadniť aj potreba súladu s právom EÚ a s medzinárodnými protikorupčnými nástrojmi, ako aj odporúčania v rámci MSO a stanovisko Benátskej komisie. Nedávny vývoj judikatúry týkajúci sa premlčania trestnej

⁵⁸ Rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu 67/2022 s odkazom na rozhodnutia Ústavného súdu č. 297/2018 a č. 358/2022.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Pozri aj tretie referenčné kritérium.

⁶⁰ Pozri viac podrobností v správe o právnom štáte z roku 2022. V aktuálnom návrhu sa konkrétne navrhuje zmeniť trestný čin zneužitia právomoci v trestnom zákone s cieľom spresniť, že „porušenie povinnosti“ by malo vyplývať zo zákona, z výnosu vlády, mimoriadneho výnosu vlády alebo iného normatívneho aktu, ktorý sa v čase svojho prijatia stal súčasťou práva. Nedostatočná zrozumiteľnosť v súvislosti s týmto trestným činom bránila jeho stíhaniu a očakáva sa, že zmena uľahčí jeho účinné stíhanie. V nadväznosti na rozsudok Ústavného súdu a stanovisko Benátskej komisie z roku 2018 sa takisto navrhuje prijať posilnené záruky týkajúce sa používania dôkazov získaných z elektronických nahrávok.

⁶¹ V míľniku č. 424 rumunského plánu obnovy a odolnosti s názvom Zmena trestného zákona a trestného poriadku sa vyžaduje, aby Rumunsko „zosúladiť ustanovenia trestného zákona a trestného poriadku, ktoré nadobudli účinnosť v roku 2014, s ústavnými ustanoveniami v súlade s príslušnými rozhodnutiami vnútroštátneho ústavného súdu o aspektoch ústavnosti nedávnych zmien trestného zákona a trestného poriadku“. Odsúhlaseným cieľom Rumunska na dokončenie tejto reformy v jeho pláne obnovy a odolnosti je december 2022.

zodpovednosti a jeho značný vplyv na prebiehajúce prípravné a súdne konania svedčí o potrebe takéhoto zosúladenia. Dokončenie revízie trestného zákona a trestného poriadku je takisto súčasťou záväzkov, ktoré Rumunsko prijalo vo svojom pláne obnovy a odolnosti, a Komisia dôkladne posúdi revidovaný trestný zákon a trestný poriadok v súlade s osobitnými postupmi plánovanými v tejto súvislosti.

Legislatívny proces v oblasti mechanizmu pre spoluprácu a overovanie

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2017: Na účely ďalšieho zlepšenia transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho procesu a na účely posilnenia vnútorných záruk v záujme nezvratnosti by vláda a parlament mali zabezpečiť úplnú transparentnosť a náležite zohľadniť konzultácie s príslušnými orgánmi a zainteresovanými stranami pri rozhodovacej a legislatívnej činnosti v oblasti trestného zákona a trestného poriadku, právnych predpisov o korupcii, právnych predpisov o bezúhonnosti (prípady nezlučiteľnosti, konfliktu záujmov, neoprávnene získaného majetku), právnych predpisov o súdnictve (týkajúce sa organizácie systému súdnictva) a občianskeho zákonníka a občianskeho súdneho poriadku, pričom inšpirácia sa bude čerpať z transparentnosti rozhodovacieho postupu, ktorý vláda zaviedla v roku 2016.

Týmto odporúčaním bolo uznané, že najlepší spôsob, ako zabezpečiť udržateľnosť aj účinnosť reforiem, je otvorený a spoľahlivý legislatívny proces⁶². V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že legislatívny proces v prípade rôznych návrhov na reformu (v súvislosti s Útvárom vyšetrovania trestných činov v súdnictve, so zákonmi o justícii a neskôr aj s trestným zákonom a trestným poriadkom) poskytol príležitosť ukázať, že sa postupuje v súlade s odporúčaním.

Nie vždy sa našla rovnováha medzi potrebou naliehavo prijať prioritné záväzky a zabezpečiť transparentný a inkluzívny proces. Rýchly proces prijatia zákona, ktorým sa zrušil Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve, viedol k obavám, že zainteresované strany mali málo príležitostí na pripomienkovanie nových opatrení, čo vyjadrila aj samotná Benátska komisia⁶³. Zákony o justícii boli takisto predmetom skráteného parlamentného konania⁶⁴ a zrýchlenej verejnej konzultácie o konečných zneniach predložených v parlamente. Zainteresované strany poukázali aj na to, že parlamentné rozpravy boli unáhlené bez dostatočného času na diskusiu o zásadných pozmeňujúcich návrhoch⁶⁵.

Správa o právnom štáte z roku 2022 obsahuje všeobecnejšie pripomienky k procesu tvorby práva v Rumunsku, pričom sa v nej poznamenalo, že časté zmeny právnych predpisov a pravidelné využívanie mimoriadnych výnosov naďalej vyvolávajú obavy týkajúce sa stability a predvídateľnosti právnych predpisov. V rámci toho Komisia vydala Rumunsku odporúčanie, aby pred prijatím návrhu právneho predpisu zabezpečilo účinné verejné konzultácie⁶⁶. Správa o právnom štáte z roku 2023 nadviaže na vykonávanie tohto odporúčania. Otázky týkajúce sa kvality tvorby právnych predpisov sa riešia aj v pláne obnovy a odolnosti Rumunska vrátane špecializovanej štruktúry na dohľad nad kvalitou

⁶² V správe o právnom štáte z roku 2022, kapitole o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku, a v správe o Európskom semestri, odporúčaníach pre jednotlivé krajiny, sa vo všeobecnosti zdôraznili obavy týkajúce sa predvídateľnosti a kvality legislatívneho procesu.

⁶³ Benátska komisia, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa zrušuje Útvar vyšetrovania trestných činov spáchaných v súdnictve [CDL-AD(2022)003].

⁶⁴ 15 dní v každej komore v prípade mimoriadneho legislatívneho postupu namiesto bežného legislatívneho postupu v trvaní 45 dní v každej komore.

⁶⁵ Pripomienky mimovládnych organizácií prítomných na rozpravách a správy z médií.

⁶⁶ Správa o právnom štáte 2022 – kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku, s. 2.

právných predpisov a systematického opätovného uverejňovania konsolidovaných znení zákonov pri ich zmene, ako aj vypracovania metodiky využívania mimoriadnych výnosov vlády.

Hoci harmonogram reforiem nie vždy umožňoval rozsiahle konzultácie, rumunská vláda napriek tomu podnikla kroky v súlade s odporúčaním a snažila sa zabezpečiť transparentnosť, ako aj to, aby príslušní aktéri mali príležitosť vyjadriť sa k navrhovaným reformám. Všeobecnejší prístup k účinnej verejnej konzultácii pred prijatím návrhu právneho predpisu sa bude naďalej monitorovať v správe o právnom štáte.

Vykonávanie rozhodnutí súdu verejnou správou

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2017: Vláda by mala zaviesť primeraný akčný plán na riešenie otázky vykonávania súdnych rozhodnutí a uplatňovania judikatúry súdov zo strany verejnej správy vrátane mechanizmu na poskytovanie presných štatistík s cieľom umožniť budúce monitorovanie. Takisto by mala vytvoriť systém vnútornej kontroly so zapojením Vyššej súdnej rady a dvora audítorov s cieľom zabezpečiť riadne vykonávanie akčného plánu.

Rešpektovanie rozhodnutí súdu a ich vykonávanie je neoddeliteľnou súčasťou účinnosti každého justičného systému⁶⁷. V reakcii na výzvy v tejto oblasti Rumunsko navrhlo Výboru ministrov Rady Európy akčný plán na riešenie štrukturálnych problémov týkajúcich sa nevykonávania súdnych rozhodnutí vynesených voči štátu alebo ich vykonávania s omeškaním⁶⁸, ktoré identifikoval Európsky súd pre ľudské práva⁶⁹. V roku 2019 bol schválený zoznam opatrení na vykonávanie akčného plánu vrátane zmien právneho rámca na zaručenie včasného vykonania a mechanizmu dohľadu a predchádzania oneskorenému vykonávaniu rozsudkov, v prípade ktorých je štát dlžníkom⁷⁰. Výbor ministrov Rady Európy vo svojom posúdení pokroku pri vykonávaní akčného plánu z marca 2022 zopakoval svoju výzvu adresovanú orgánom, aby zintenzívnili úsilie a preukázali odhodlanie dokončiť potrebné reformy⁷¹. V nadväznosti na to bola v októbri 2022 v rámci generálneho sekretariátu vlády zriadená nová štruktúra na monitorovanie a kontrolu presadzovania rozsudkov vynesených Európskym súdom pre ľudské práva v nadväznosti na nepresadzovanie rozsudkov vynesených proti verejným dlžníkom v Rumunsku⁷².

Správa o právnom štáte v súčasnosti obsahuje prehľad systematických ukazovateľov vykonávania hlavných rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva vo všetkých členských štátoch⁷³. V januári 2022 bola miera vykonávania hlavných rozsudkov týkajúcich sa Rumunska za posledných desať rokov 57 % (v porovnaní s celkovým priemerom členských

⁶⁷ Pozri usmernenie k článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach – právo na spravodlivé súdne konanie (občianskoprávna časť): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Pozri dokument Rady Európy, ref. č. CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ Rumunsko v roku 2005 sankcionoval Európsky súd pre ľudské práva, pretože štát alebo právne subjekty, za ktoré zodpovedá štát, sa neriadili právoplatnými rozhodnutiami tuzemských súdov, prípadne sa nimi riadili s výrazným omeškaním.

⁷⁰ Memorandum č. L1/1814/26.02.2019 o „opatreniach na zabezpečenie výkonu rozsudkov proti verejnému dlžníkovi v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, pokiaľ ide o nevykonanie alebo oneskorený výkon rozsudkov vynesených proti verejnému dlžníkovi.“

⁷¹ Predbežné uznesenie CM/ResDH(2022)58.

⁷² Vykonávanie bude podrobené analýze Výborom ministrov Rady Európy v marci 2023.

⁷³ Na prijatie potrebných vykonávacích opatrení v prípade rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva dozerá Výbor ministrov Rady Európy.

štátov na úrovni 40 %) a priemerný čas, kým došlo k vykonaniu rozsudkov, dosahoval viac ako štyri roky a dva mesiace⁷⁴. Táto otázka sa bude naďalej sledovať v rámci správy o právnom štáte, a to aj pokiaľ ide o kroky, ktoré Rumunsko podniklo na vytvorenie mechanizmu presných štatistík a systému vnútorného monitorovania so zapojením Vyššej súdnej rady a dvora audítorov s cieľom zabezpečiť riadne vykonávanie akčného plánu.

Nedávno sa podnikli nové kroky na vykonávanie tohto odporúčania, ktoré by mali riešiť pretrvávajúce zistené problémy. Komisia bude naďalej pozorne sledovať proces monitorovania stanovený na úrovni Rady Európy a podľa potreby podávať správy v rámci správ o právnom štáte, ako to robí v prípade všetkých členských štátov⁷⁵.

Strategická súdna správa a akčný plán pre súdnictvo

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2017: Strategická súdna správa, t. j. minister spravodlivosti, Vyššia súdna rada, Najvyšší kasačný a odvolací súd a generálny prokurátor, by mali zabezpečiť vykonávanie akčného plánu tak, ako bol prijatý, a zaviesť pravidelné spoločné verejné podávanie správ o jeho vykonávaní vrátane riešení otázok týkajúcich sa nedostatku súdnych úradníkov, nadmerného pracovného zaťaženia a omeškaní pri odôvodnení rozhodnutí.

V správach v rámci MSO bola Strategická súdna správa označená za dôležitú príležitosť na vytvorenie konsenzuálneho a udržateľného riešenia do budúcnosti justičného systému. V správe o právnom štáte 2022 sa dospelo k záveru, že v novej stratégii rozvoja súdnictva na roky 2022 až 2025 a v súvisiacom akčnom pláne, ktoré boli prijaté 30. marca 2022, sa stanovujú jasné ciele a monitorovací mechanizmus. Prijatie a nadobudnutie účinnosti novej stratégie je míľnikom v rumunskom pláne obnovy a odolnosti⁷⁶. Stratégia sa zameriava na nezávislosť, kvalitu a efektívnosť súdnictva, ako aj na prístup k spravodlivosti. Zahŕňa odstránenie nerovností v platoch a dôchodkoch sudcov a modernizáciu postavenia justičných pracovníkov a súvisiacich právnických profesií, ako aj reformu zákonov o justícii. V stratégii sa predpokladá niekoľko opatrení na nápravu problému nedostatku zamestnancov v súdnictve vrátane modernizácie postavenia justičných a pomocných zamestnancov s cieľom umožniť sudcom a prokurátorom sústrediť sa na justičnú prácu. Stanovuje sa v nej aj kvantitatívny cieľ zabezpečiť do roku 2025 mieru obsadenosti pozícií sudcov na úrovni 95 % a pozícií prokurátorov na úrovni 80 – 85 %⁷⁷.

Stratégia bude dôležitým nástrojom na udržateľné riešenie zostávajúcich výziev v súdnictve. Dôkladné monitorovanie a verejné podávanie správ bude slúžiť aj na posilnenie dôvery verejnosti v to, že sa primerane uprednostnia otázky súvisiace s nadmerným pracovným zaťažením a súvisiacimi oneskoreniami pri riešení súdnych vecí. Proaktívna a pravidelná

⁷⁴ Správa o právnom štáte 2022 – kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku, s. 28.

⁷⁵ Pozri správu o právnom štáte 2022, COM(2022) 500 final, s. 24.

⁷⁶ Míľník č. 421 „Nadobudnutie účinnosti zákona, ktorým sa schvaľuje stratégia rozvoja súdnictva na roky 2022 – 2025“.

⁷⁷ Problém nedostatku zamestnancov v súdnictve získal v novembri z hľadiska verejnosti na význame, keď bola zaznamenaná vlna žiadostí o odchod do dôchodku, najmä medzi sudcami. Sudcovské združenia poukázali na potrebu jasnej stratégie na riešenie nedostatkov a nadmerného pracovného zaťaženia. S cieľom znížiť mieru odchodu sudcov do dôchodku, ako aj zabezpečiť primeraný rozsah výberu vo výberových konaniach v tejto profesii predsedovia súdov posledného stupňa – Najvyššieho súdu a odvolacích súdov – ako aj všeobecné zhromaždenia sudcov súdov v uznesení prijatom 28. októbra vyzvali ostatné zložky vlády, aby prijali opatrenia na posilnenie postavenia sudcov a zlepšenie pracovných podmienok na súdoch. Nedostatky v súdnictve sa sledujú aj v správach o právnom štáte. V správe z roku 2022 sa uvádza, že počet odchodov do dôchodku naďalej prekračuje počet novoprijatých pracovníkov.

komunikácia a konzultácie so súdnymi orgánmi a právnickými profesiami by mohli byť takisto užitočné na ubezpečenie sudcov, že sa riešia otázky súvisiace s nedostatkom zamestnancov a výsledným neprimeraným pracovným zaťažením.

Transparentnosť a zodpovednosť Vyššej súdnej rady

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2017: Nová Vyššia súdna rada by mala vypracovať kolektívny program pre svoj mandát vrátane opatrení na podporu transparentnosti a zodpovednosti. Mal by obsahovať stratégiu informovanosti s pravidelnými otvorenými stretnutiami so zhromaždeniami sudcov a prokurátorov na všetkých úrovniach, ako aj so zástupcami občianskej spoločnosti a profesijných organizácií, pričom by sa malo zaviesť podávanie výročných správ, ktoré sa prerokujú na valných zhromaždeniach sudcov a prokurátorov.

Vo viacerých po sebe nasledujúcich správach v rámci MSO sa opakovane zdôrazňovala potreba, aby Vyššia súdna rada prispievala k udržiavaniu dynamiky reformného procesu, vyjadrovala jasné kolektívne stanoviská a zabezpečila dôveryhodnosť prostredníctvom transparentnosti a zodpovednosti. V správe z roku 2021 sa poukázalo na dôležité obavy súvisiace so schopnosťou Vyššej súdnej rady budovať v súdnictve konsenzus a zohrávať konštruktívnu úlohu v kľúčových rozhodnutiach týkajúcich sa organizácie a fungovania súdnictva, ale poukázalo sa v nej aj na prípady, keď Vyššia súdna rada dokázala prekonať vnútorné rozpory a dospieť k výsledkom⁷⁸.

Napriek úsiliu o dosahovanie kompromisov rozpory vo Vyššej súdnej rade od roku 2021 naďalej spôsobujú vznik sporných bodov, napríklad pri vymenúvaní do novej štruktúry, ktorá nahrádza Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve, organizovaní volieb do novej Vyššej súdnej rady, alebo pokiaľ ide o verejné nezhody medzi členmi Vyššej súdnej rady v oblasti zákonov o justícii. Súčasné funkčné obdobie Vyššej súdnej rady sa skončí na konci roka 2022 a vo februári 2022 sa začal proces voľby nových členov. Voľby do novej rady vyvolali aj kritiku⁷⁹. Vymenovanie úradujúceho predsedu za dočasného predsedu rady na rok 2022 viedlo v rámci Vyššej súdnej rady k ďalším reakciám⁸⁰.

Revidované legislatívne ustanovenia týkajúce sa fungovania Vyššej súdnej rady zahŕňajú niekoľko povinností, ktoré môžu prispieť k transparentnosti a zodpovednosti rady. V zákone je zachovaná možnosť vylúčiť členov Vyššej súdnej rady z účasti na posudzovaní disciplinárnych konaní z dôvodov rozšírených o konflikty záujmov a nestrannosť. Zavádza sa jasný termín na nahradenie členov Vyššej súdnej rady po uplynutí ich funkčného obdobia. Napokon sa zhromaždeniam ponecháva možnosť vylúčiť členov Vyššej súdnej rady z dôvodu nesplnenia povinností.

⁷⁸ Pozri podrobnosti v správe v rámci MSO z roku 2021.

⁷⁹ Voľby sa konali začiatkom júla 2022 počas letných prázdnin. Výsledky boli napadnuté a 19. júla Vyššia súdna rada uznala námietky dvoch sudcov, ale zamietla námietky prokurátorov, čo viedlo k verejným sporom. Pozri napríklad <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 Viacerí členovia Vyššej súdnej rady sa domnievali, že týmto dočasným vymenovaním sa obchádzajú ústavné ustanovenia, podľa ktorých môže byť predseda rady zvolený na jeden rok bez možnosti obnovenia tohto mandátu, čo spochybňuje legitimitu viacerých dôležitých konaní, ktoré sa začali v roku 2022, ako sú voľby do rady, vymenovanie nového hlavného súdneho inšpektora a výber nového predsedu Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu.

Na rozdiel od roku 2020, keď sa Vyššia súdna rada konštruktívne nezapojila do vypracovania návrhov zákonov o justícii uverejnených ministerstvom spravodlivosti a nevydala k nim oficiálne stanovisko, v roku 2022 rada dokázala prijať formálne stanoviská ku kľúčovým legislatívnym projektom. Plenárne zasadnutie vo februári 2022 vydalo kladné stanovisko k návrhu zákona o zrušení osobitnej sekcie pre vyšetrovanie trestných činov, hoci to bolo poznačené kontroverziou v rade, v rámci ktorej niektorí členovia odsudzovali chýbajúce konzultácie so súdmi a s útvarmi prokuratúry⁸¹. Rada vydala kladné stanovisko k návrhu zákonov o justícii aj v auguste 2022⁸², pričom predložila návrhy na niektoré zmeny, a zúčastnila sa na následných parlamentných rozpravách, kde predložila ďalšie návrhy na zmeny.

Od poslednej správy sa činnosť Vyššej súdnej rady pri obrane nezávislosti súdnictva naďalej opierala o sekcie, a nie o plenárne zasadnutie⁸³. Niektorí členovia Vyššej súdnej rady spochybnili procesy ako zbytočne zdĺhavé a nekonzistentné v záveroch.

Pokiaľ ide o transparentnosť a prístup k informáciám, rada pokračovala v uverejňovaní príslušných informácií na svojom webovom sídle a jej plenárne zasadnutia a zasadnutia sekcií sa vysielať. Informácie o rozhodnutiach v disciplinárnych konaniach sú k dispozícii aj online.

Novozvolená Vyššia súdna rada, ktorá začne svoj mandát v roku 2023, by mala zabezpečiť, aby sa ako kľúčové ciele jej programu presadzovali transparentnosť a zodpovednosť. Na zabezpečenie splnenia týchto cieľov bude kľúčové, aby sa zvolávali pravidelné otvorené zasadnutia a diskutovalo sa o výročných správach⁸⁴ so zhromaždeniami sudcov a prokurátorov na všetkých úrovniach, ako aj s občianskou spoločnosťou a profesijnými organizáciami. V tejto súvislosti môže významne prispieť fórum občianskej spoločnosti v oblasti spravodlivosti zriadené v decembri 2021.

Vo viacerých správach v rámci MSO po sebe sa opakovane zdôrazňovala potreba, aby Vyššia súdna rada prispievala k udržiavaniu dynamiky reformného procesu, vyjadrovala jasné kolektívne stanoviská a zabezpečila dôveryhodnosť prostredníctvom transparentnosti a zodpovednosti. Rumunská vláda uznáva význam týchto cieľov. Voľba novej rady, ktorá má začať svoj mandát v roku 2023, je príležitosťou na zabezpečenie transparentnosti a zodpovednosti, ktoré by nová rada mohla preukázať napríklad vo forme verejného vyhlásenia o hlavných zásadách, ako aj pri trvalej praxi kolektívneho schvaľovania svojich kľúčových pozícií.

⁸¹ Vyššia súdna rada, rozhodnutie č. 1 z 11. februára 2022. Kontroverzia bola spojená so skutočnosťou, že ministerstvo spravodlivosti prevzalo návrh rady na zmeny zákona v revidovanom návrhu zákona, čo viedlo k tomu, že rada vydala kladné stanovisko bez pripomienok. V liste adresovanom Komisii niekoľko členov rady tvrdilo, že tým z pohľadu verejnosti vznikla nesprávna domnienka, že justičný systém s týmto zákonom v plnej miere súhlasí, a to napriek tomu, že sa o návrhoch ustanovení nevedli konzultácie so súdmi a s prokuratúrami.

⁸² Rozhodnutie č. 115 z 12. augusta 2022.

⁸³ Plenárne zasadnutie počas roka 2022 neprijalo žiadne rozhodnutia a v roku 2021 ich prijalo sedem. V roku 2021 sa jedna z pripustených žiadostí týkala verejných vyhlásení jedného člena Vyššej súdnej rady odvysielaných v televízii, ktoré sa týkali prokuratúry. Sekcia prokurátorov dospela v decembri 2021 k záveru, že vyhlásenia vážne ovplyvnili nezávislosť a nestrannosť prokurátorov, najmä prokurátorov poverených vyšetrovaním trestných činov korupcie.

⁸⁴ Vyššia súdna rada ešte nezverejnila správu o súdnictve za rok 2021, hoci jej mandát sa končí v decembri 2022.

Súdna inšpekcia

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2018: Vyššia súdna rada má s okamžitou platnosťou vymenovať dočasný tím na riadenie súdnej inšpekcie a do troch mesiacov na základe výberového konania vymenovať nový manažment súdnej inšpekcie.

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že treba naďalej riešiť štrukturálne obavy týkajúce sa súdnej inšpekcie, a to aj vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora z mája 2021⁸⁵. V správe o právnom štáte 2022 sa zopakovali obavy týkajúce sa rozsiahlych právomocí a nedostatočnej zodpovednosti hlavného súdneho inšpektora. Obavy vzbudzovala napríklad koncentrácia moci v rukách hlavného inšpektora a jeho zástupcu, vysoký podiel vecí predložených inšpekciou, ktoré boli na súde nakoniec zamietnuté, ako aj obmedzenia dohľadu vykonávaného Vyššou súdnou radou⁸⁶. Boli nastolené otázky v súvislosti s tým, či ustanovenia zákonov o justícii týkajúce sa vymenovania manažmentu súdnej inšpekcie a jej zodpovednosti ponúkajú dostatočné záruky a vedú k správnej rovnováhe medzi sudcami, prokurátormi a Vyššou súdnou radou. Súdnemu dvoru Európskej únie bol predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania o otázke, či sú rozsiahle právomoci zverené hlavnému inšpektorovi v súlade s požiadavkami nezávislosti súdnictva⁸⁷.

V októbri 2022 bol prijatý zákon o Vyššej súdnej rade, ktorým sa podstatne zmenil legislatívny rámec týkajúci sa súdnej inšpekcie. Obsahuje niekoľko ustanovení na nápravu nedostatočnej zodpovednosti súdnej inšpekcie a koncentrácie moci v rukách hlavného inšpektora. Právomoci hlavného inšpektora vyvažuje novozavedený výbor, ktorý má súbor právomocí na zabezpečenie primeranej protiváhy. Jeho úloha bude zahŕňať rozhodnutia o organizácii a fungovaní súdnej inšpekcie, vykonávanie inšpekčných prác a výberové konania na vymenovanie. Vymenovanie zástupcu hlavného inšpektora prechádza z hlavného inšpektora na plenárne zasadnutie Vyššej súdnej rady a výber bude prebiehať na základe objektívnejších kritérií. Podobne bude hlavný inšpektor vymenúvať súdnych inšpektorov na základe výberového konania organizovaného príslušnou sekciou Vyššej súdnej rady s podporou Národného súdneho inštitútu. Predtým toto výberové konanie riadila samotná súdna inšpekcia. Objasnili sa pravidlá organizácie výberových konaní, a to aj pokiaľ ide o výberové kritériá a zloženie výberových komisií. Zaviedli sa nové pravidlá na reguláciu všetkých situácií konfliktu záujmov v prípade hlavného inšpektora, od ktorého sa bude odteraz takisto vyžadovať, aby predložil návrh na zloženie monitorovacích tímov správnej rade (t. j. hlavný inšpektor o tom viac nebude rozhodovať priamo). Pretrvávajúca obava týkajúca sa možnosti hlavného inšpektora zrušiť rozhodnutie o zamietnutí veci alebo akékoľvek rozhodnutie prijaté inšpektorom po predbežnom vyšetrovaní. Uplatňovanie tohto pravidla v praxi a účinnosť existujúcich záruk⁸⁸ sa bude musieť monitorovať.

⁸⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a iní, v spojených veciach 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 najnovšej správe o pokroku týkajúcej sa Rumunska v rámci MSO [COM(2021) 370 final] sa konštatuje, že pretrvávajú prípady, v ktorých vzbudzujú obavy disciplinárne vyšetrovania a prísne sankcie voči sudcom, ktorí kritizujú efektívnosť a nezávislosť súdnictva. Nedávnym prípadom, ktorý vyvolal takéto obavy, bolo disciplinárne konanie, ktoré súdna inšpekcia začala proti sudcovi odvolacieho súdu v Pitești v podstate preto, že sa rozhodol vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora z mája 2021 neuplatniť právne predpisy, ktorými sa zriaďuje Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve. Vyššia súdna rada nakoniec rozhodnutím zo 14. apríla 2022 toto disciplinárne konanie zamietla.

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

⁸⁸ Hlavný inšpektor môže takéto rozhodnutia zrušiť len raz, pričom je povinný predložiť zdôvodnenie.

Výber a vymenovanie hlavného inšpektora v minulosti vyvolali kontroverziu, ako sa podrobne uvádza v správe v rámci MSO z roku 2021. Zdá sa, že vymenovanie nového riaditeľa súdnej inšpekcie v júli 2022 bolo hladšie, aj keď sa prihlásil len jeden uchádzač. Nové právne predpisy sa vzťahujú aj na vymenúvanie hlavného inšpektora a jeho zástupcu, pričom Vyššia súdna rada získala silnejšie právomoci v oblasti dohľadu a do výberových konaní na pozície v súdnej inšpekcii sa bude zapájať aj Národný súdny inštitút. Zmeny nastali aj v konaní o odvolaní hlavného inšpektora: na začatie tohto konania sa už nebude vyžadovať rozhodnutie celého plenárneho zasadnutia Vyššej súdnej rady, ale budú ho môcť iniciovať piati členovia Vyššej súdnej rady alebo valné zhromaždenie súdnej inšpekcie. Výsledná rovnováha medzi úvahami o nezávislosti, zodpovednosti a stabilite vo vedení súdnej inšpekcie sa bude musieť v praxi naďalej monitorovať.

V rokoch 2021 a 2022 zostal počet disciplinárnych konaní, ktoré evidovala Vyššia súdna rada, vo všeobecnosti stabilný⁸⁹. Pretrvávajú však prípady, v ktorých disciplinárne vyšetrovania a z nich vyplývajúce sankcie uložené sudcom zrejme súvisia s vyjadrením kritických názorov na otázky právneho štátu. Súdna inšpekcia začala takéto vyšetrovania buď *ex officio*, alebo na žiadosť Vyššej súdnej rady⁹⁰. Súdny dvor Európskej únie sa jasne vyjadril, že nezávislosť súdnictva môže byť oslabená, ak sa disciplinárny režim odkloní od svojich legitímnych cieľov a využíva sa na účely politickej kontroly súdnych rozhodnutí alebo vyvíjania nátlaku na sudcov⁹¹. Popri prípadoch uvedených v správe o právnom štáte 2022 existujú ďalšie disciplinárne vyšetrovania sudcov, ktoré boli vnímané ako forma nátlaku a odvetných opatrení za udelené tresty, najmä vo veciach týkajúcich sa korupcie na vysokej úrovni⁹².

V uplynulých troch rokoch síce chýbalo zverejňovanie informácií týkajúcich sa disciplinárnych konaní prebiehajúcich na súdnej inšpekcii⁹³, no predvídateľnosť a transparentnosť sa zvýšili, keďže Vyššia súdna rada prijala rozhodnutie zverejňovať v anonymizovanom formáte disciplinárne rozhodnutia, ktoré sa stali právoplatnými, a porušenia etického kódexu, a to na portáli prístupnom len pre sudcov.

Toto odporúčanie z roku 2018 sa stalo neaktuálnym. Nové vedenie súdnej inšpekcie má teraz príležitosť zabezpečiť, aby sa disciplinárne vyšetrovania už nevyužívali ako nástroj na vyvíjanie nátlaku na činnosť sudcov a prokurátorov, v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie. Komisia bude naďalej v rámci správ o právnom štáte venovať pozornosť tomu, ako to funguje v praxi.

Na základe analýzy prvého referenčného kritéria možno odporúčania celkovo považovať za uspokojivo splnené a možno pokračovať v monitorovaní v rámci cyklu výročných správ o právnom štáte. Komisia víta záväzok rumunskej vlády pokračovať v reforme tým, že v čo

⁸⁹ V roku 2021 išlo o 24 konaní týkajúcich sa sudcov a 13 konaní týkajúcich sa prokurátorov a v roku 2022 o 26 konaní týkajúcich sa sudcov a šesť konaní týkajúcich sa prokurátorov. Sankcie uložené sudcom zahŕňali upozornenia, pozastavenie výkonu funkcie, zníženie mesačných zamestnaneckých príspevkov, preradenie na nižšiu pozíciu a vylúčenie sudcov z funkcie. V prípade prokurátorov boli vydané iba upozornenia.

⁹⁰ Pozri kapitolu o Rumunsku v správe o právnom štáte 2022.

⁹¹ Rozsudky Súdneho dvora z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Disciplinárny režim uplatniteľný na sudcov), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, bod 138, a z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., v spojených veciach 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 mesiacoch sa začalo päť disciplinárnych vyšetrovaní dvoch sudcov, ktorí tvrdili, že tieto konania sa otvorili na žiadosť obžalovaných s cieľom spochybniť dôvodnosť rozsudku, alebo ich začala súdna inšpekcia *ex officio*.

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

najväčšej miere zohľadní odporúčania Benátskej komisie a dokončí proces prijímania nových trestných zákonov. Rumunsko sa plne zaviazalo spolupracovať s Komisiou na cykle výročných správ o právnom štáte. Tento monitorovací rámec sa už začal podrobne zaoberať mnohými otázkami, ktoré sa skúmali v rámci MSO, ako je režim nahrádzajúci Útvar vyšetrovania trestných činov v súdnictve a fungovanie súdnej inšpekcie, ako aj širší legislatívny rámec zákonov o justícii a trestných zákonov a práca Vyššej súdnej rady. Pri pokračovaní vo vykonávaní príslušných reforiem môžu pomôcť záväzky v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a ďalšie príležitosti na pomoc v rámci iných príslušných programov EÚ, najmä Nástroja technickej podpory.

2.2. Druhé referenčné kritérium: rámec pre bezúhonnosť a Národný bezpečnostný úrad

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že riziko zvrátenia pokroku zistené v roku 2019 v súvislosti s úpravami pravidiel týkajúcich sa bezúhonnosti sa zmiernilo a že existujú povzbudivé náznaky, že v novom legislatívnom období by sa mohla nastaviť jasná cesta k udržateľnosti Národného bezpečnostného úradu (ANI) a legislatívneho rámca v oblasti bezúhonnosti.

Národný bezpečnostný úrad naďalej vyšetroje prípady nezlučiteľnosti, konfliktov záujmov a neoprávnene získaného majetku a udržiava si stabilné výsledky⁹⁴. Ako sa uvádza v správe o právnom štáte 2022, Národný bezpečnostný úrad zaznamenal niekoľko pozitívnych zmien. Po viac ako jeden a pol roku bez predsedu bol v roku 2021 na návrh Národnej bezpečnostnej rady vymenovaný nový predseda Národného bezpečnostného úradu⁹⁵.

K zvýšeniu transparentnosti a uľahčeniu práce Národného bezpečnostného úradu prispela skutočnosť, že od roku 2022 sa majetkové priznania a vyhlásenia o konflikte záujmov musia vyplňať elektronicky a sú verejne dostupné online⁹⁶. Okrem kurzov odbornej prípravy Národný bezpečnostný úrad v máji 2022 spustil chatbota „e-DAI Assistant“ (pomocník pre platformu e-DAI), ktorý ľuďom pomáha platformu efektívne využívať. Národný bezpečnostný úrad takisto vyvíja vlastné nástroje, aby mohol sám identifikovať podozrivé majetkové priznania a vyhlásenia o konflikte záujmov na základe ukazovateľov rizika, a plánuje užšiu spoluprácu s Národnou agentúrou pre správu zaisteného majetku (ANABI)⁹⁷.

V správach v rámci MSO sa uvádza, že účinnosť Národného bezpečnostného úradu bola obmedzená potrebou zmodernizovať a ďalej zlepšiť zrozumiteľnosť právneho rámca pre bezúhonnosť, aby sa stabilizoval a bol udržateľný. Rumunsko sa vo svojom národnom pláne obnovy a odolnosti zaviazalo, že do roku 2024 nadobudne účinnosť konsolidovaný zákon

⁹⁴ V období od 1. júna 2021 do 30. septembra 2022 Národný bezpečnostný úrad analyzoval viac ako 1 700 spisov a zistil 218 prípadov porušenia bezúhonnosti: 120 prípadov nezlučiteľnosti, 81 prípadov administratívneho konfliktu záujmov a 17 prípadov neoprávnene získaného majetku. Inšpektori úradu identifikovali 68 prípadov týkajúcich sa možných trestných činov a postúpili ich príslušným orgánom na ďalšie vyšetrovanie.

⁹⁵ Nový predseda zastával od roku 2017 funkciu podpredsedu. Výberové konanie na podpredsedu sa začalo v septembri 2022 (po prvom neúspešnom kole začiatkom tohto roka) a malo by sa ukončiť do konca roka. Predseda Národného bezpečnostného úradu uviedol, že kvalifikovaní uchádzači prejavili o pozíciu malý záujem (prihlásil sa len jeden uchádzač), a to aj z dôvodu podmienok odmeňovania na tomto pracovnom mieste.

⁹⁶ K 30. septembru 2022 bolo na portáli e-DAI zverejnených približne 10,7 milióna majetkových priznaní a vyhlásení o konflikte záujmov (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Informácie získané od Národného bezpečnostného úradu v súvislosti s návštevou Rumunska na účely správy o právnom štáte 2022.

o bezúhonnosti⁹⁸. Národný bezpečnostný úrad spolupracuje pri plnení tejto úlohy s ministerstvom spravodlivosti, pričom očakáva, že prácu dokončí do polovice roku 2023⁹⁹. Konsolidácia zákonov o bezúhonnosti, nezlučiteľnosti a konfliktoch záujmov by umožnila zohľadnenie judikatúry a politik v oblasti predchádzania korupcii a vytvorila by stabilný základ do budúcnosti.

Národný bezpečnostný úrad naďalej účinne funguje a podniká kroky na zlepšenie svojho riadenia, nástrojov a metód. Príprava komplexného legislatívneho rámca v oblasti bezúhonnosti, ktorý sa má prijať v roku 2023, prebieha podľa plánu, pričom ide o príležitosť na ďalšiu podporu práce Národného bezpečnostného úradu a na zabezpečenie jednoznačnosti a stability potrebnej na účinné odhaľovanie a riešenie prípadov nezlučiteľnosti, konfliktov záujmov a neoprávnene získaného majetku. Nové právne predpisy sú súčasťou rumunského plánu obnovy a odolnosti a ich praktické vykonávanie patrí do rozsahu monitorovania Komisiou v rámci správ o právnom štáte.

Systém PREVENT

Odporúčanie z roku 2017: Zabezpečiť sprevádzkovanie systému PREVENT. Národný bezpečnostný úrad a Národná agentúra pre verejné obstarávanie by mali zaviesť podávanie správ o kontrolách ex ante zameraných na postupy verejného obstarávania a ich následných kontrol vrátane kontrol ex post, ako aj o zistených prípadoch konfliktov záujmov alebo korupcie a zorganizovať verejnú diskusiu, kde by vláda, miestne orgány, súdnictvo a zástupcovia občianskej spoločnosti boli vyzvaní, aby sa k nim vyjadrili.

Systém PREVENT sa používa od roku 2017 na predchádzanie konfliktom záujmov v postupoch verejného obstarávania vytvorením mechanizmu overovania *ex ante*. Verejným obstarávateľom to pomáha napraviť možné problémy ešte pred zadaním zákazky.

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa potvrdili pozitívne výsledky systému PREVENT a Národný bezpečnostný úrad potvrdil, že systém je naďalej účinný. Od 1. júna 2021 do konca septembra 2022 bolo prostredníctvom systému PREVENT preskúmaných takmer 20 000 postupov verejného obstarávania vrátane viac ako 3 700 postupov týkajúcich sa finančných prostriedkov EÚ s cieľom identifikovať možné konflikty záujmov. Postupy zahŕňali viac ako 2 600 verejných obstarávateľov a takmer 16 000 spoločností. Inšpektori úradu vydali 24 varovaní v súvislosti s bezúhonnosťou, ktoré sa vzťahovali na postupy vo výške 97 miliónov EUR. Vo všetkých prípadoch oznámených prostredníctvom systému verejní obstarávatelia odstránili príčiny, ktoré spôsobovali potenciálne konflikty záujmov: v dvoch prípadoch bola o možnej nezrovnalosti informovaná Národná agentúra pre verejné obstarávanie. Tieto výsledky potvrdzujú záver správy v rámci MSO z roku 2021, že toto odporúčanie je splnené.

Odporúčanie týkajúce sa systému PREVENT bolo splnené už v roku 2018 a jeho pokračujúce pozitívne výsledky poukazujú na jeho udržateľnosť.

⁹⁸ Formulácia míľnika č. 431 v rumunskom pláne obnovy a odolnosti: „Konsolidované zákony o integrite nadobúdajú účinnosť. Aktualizácia právnych predpisov v oblasti bezúhonnosti sa uskutočňuje na základe predchádzajúceho hodnotenia a analýzy zákonov o bezúhonnosti spolu s počiatočným zoskupovaním normatívnych aktov. V rámci druhej fázy projektu sa existujúce právne predpisy buď zjednotia a aktualizujú, alebo sa navrhnu nové normatívne akty.“

⁹⁹ Národný bezpečnostný úrad v súčasnosti vykonáva komplexné mapovanie existujúcich pravidiel bezúhonnosti, medzinárodných noriem a najlepších postupov v iných členských štátoch. Táto činnosť bude dokončená do konca roka 2022 a bude slúžiť ako podklad pre prácu na novom konsolidovanom zákone.

Opatrenia v nadväznosti na súdne rozhodnutia týkajúce sa poslancov

Odporúčanie z roku 2017: Parlament by mal byť transparentný v rozhodovacom procese, pokiaľ ide o nadviazanie na konečné a neodvolateľné rozhodnutia o nezlučiteľnosti, konflikte záujmov a neoprávnene získanom majetku proti jeho poslancom.

Predchádzajúce správy v rámci MSO poukázali na zdržania a zjavné nezrovnalosti pri uplatňovaní sankcií uložených poslancom parlamentu, v prípade ktorých sa právoplatným rozhodnutím súdu vynesenom na základe správy Národného bezpečnostného úradu konštatovalo, že zastávajú nezlučiteľné funkcie alebo sú v konflikte záujmov. Poukázalo sa v nich na možnosť rozdielného výkladu pravidiel, najmä keď k incidentu týkajúcemu sa bezúhonnosti došlo v rámci predchádzajúceho mandátu alebo pozície, a navrhlo sa zaviesť väčšiu jasnosť. Najvyšší kasačný a odvolací súd v rokoch 2020 a 2021 objasnil výklad zákonov. Súd rozhodol, že sankcia sa uplatňuje, i keď sa nezlučiteľnosť týka predchádzajúceho mandátu, a že premlčacia lehota troch rokov by sa mala vzťahovať na potrebu Národného bezpečnostného úradu do troch rokov ukončiť vyšetrovanie skutočností rozhodujúcich pre určenie existencie situácie konfliktu záujmov alebo nezlučiteľnosti (namiesto toho, aby sa sankcia po uplynutí tejto lehoty neuplatňovala)¹⁰⁰.

Od roku 2021 bol zaznamenaný jeden prípad, v ktorom Národný bezpečnostný úrad zistil, že jeden senátor zastával nezlučiteľné funkcie. Toto zistenie viedlo k rýchlemu odstúpeniu dotknutej osoby z verejnej funkcie, a to aj napriek tomu, že rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu bolo napadnuté na súde. Nevyskytli sa žiadne prípady, v ktorých by sa otestovala transparentnosť parlamentu pri rozhodovaní v súvislosti s právoplatnými rozhodnutiami súdu.

Potvrďuje sa pozitívne posúdenie v správe v rámci MSO z roku 2021 založené na proaktívnej spolupráci na začiatku činnosti nového parlamentu, a preto možno toto odporúčanie považovať za splnené. Komisia bude v rámci správ o právnom štáte naďalej monitorovať opatrenia, ktoré parlament prijme voči svojim členom v nadväznosti na neodvolateľné rozhodnutia o nezlučiteľnosti, konfliktoch záujmov a neoprávnene získanom majetku.

Na základe analýzy druhého referenčného kritéria možno všetky odporúčania považovať za uspokojivo splnené. Komisia sa bude v rámci správ o právnom štáte naďalej zaoberať vývojom súvisiacim s rámcom pre bezúhonnosť a jeho vykonávaním. Konsolidácia právneho rámca pre bezúhonnosť je takisto míľnikom v rumunskom pláne obnovy a odolnosti¹⁰¹.

2.3. Tretie referenčné kritérium: riešenie korupcie na vysokej úrovni

Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii a boj proti korupcii na vysokej úrovni

Korupcia bola hlavnou oblasťou obáv spojených s tým, že Rumunsko spochybnilo kladné hodnotenie dosiahnuté v januári 2017 v súvislosti s tretím referenčným kritériom. V správe z roku 2021 však bolo možné zaznamenať zlepšenie vrátane nového impulzu a inštitucionálnej stability Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii (DNA). Pozitívny

¹⁰⁰ Rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu zo 16. novembra 2020 a rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu č. 1/2021 z 19. marca 2021.

¹⁰¹ Míľnik č. 431 „Hodnotenie a aktualizácia právnych predpisov o rámci pre bezúhonnosť“.

trend v účinnosti vyšetřovania a sankcionovania korupcie bol potvrdený v správe o právnom štáte 2022.

Od poslednej správy v rámci MSO a do konca októbra 2022 Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii postúpilo na súdne konanie 451 prípadov korupcie na vysokej úrovni, ktoré sa týkali celkovo 1 067 obžalovaných. Boli medzi nimi súčasní alebo bývalí ministri, poslanci, senátori či osoby zastávajúce vysoké politické alebo verejné funkcie v miestnej správe. V tom istom období súdy rozhodli o právoplatnom odsúdení 564 obžalovaných stíhaných vo veciach vedených Národným riaditeľstvom pre boj proti korupcii a nariadili konfiškáciu majetku v hodnote takmer 24 miliónov EUR. Štátne subjekty na základe právoplatných rozhodnutí súdu nadobudli nárok vymáhať škodu vo výške viac ako 43 miliónov EUR vo veciach vedených Národným riaditeľstvom pre boj proti korupcii. Tieto výsledky potvrdzujú pozitívny trend zaznamenaný v roku 2021.

Napriek tomu však v oblasti boja proti korupcii na vysokej úrovni naďalej pretrvávajú operačné výzvy. Ako náročný sa ukázal postup prijímania pracovníkov, hoci sa zaznamenalo určité zlepšenie miery obsadenosti pozícií prokurátorov Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii, ktorá v súčasnosti podľa údajov poskytnutých Komisii dosiahla 78 %. Ako hlavný dôvod obmedzeného počtu žiadostí o obsadenie existujúcich voľných pracovných miest bola identifikovaná požiadavka mať vysoký počet odpracovaných rokov¹⁰². Keďže však Ústavný súd vyhlásil zákon, ktorým sa požiadavka na počet odpracovaných rokov znižuje na sedem¹⁰³, za protiústavný, požiadavka spojená s počtom odpracovaných rokov na vymenovanie do Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii sa v revidovaných zákonoch o justícii nezmenila a platí požiadavka mať odpracovaných desať rokov, ako aj absolvovať trojročnú povinnú odbornú prípravu v Národnom súdnom inštitúte¹⁰⁴. Vzhľadom na nedostatok prokurátorov v Národnom riaditeľstve pre boj proti korupcii sú dôležitými nástrojmi aj naďalej delegovanie, vyslanie a preloženie¹⁰⁵. Pri dosahovaní tohto cieľa sa ako nápomocné ukazujú aj zmeny, ktoré priniesli nové zákony o justícii v súvislosti s postupom prijímania riadnych prokurátorov v rámci Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii, ktorý Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii prevzalo od Vyššej súdnej rady. Riešenie operačných výziev Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii, a to aj pokiaľ ide o prijímanie prokurátorov, je obsahom odporúčania v správe o právnom štáte 2022

¹⁰² Ako sa uvádza v príspevku Rumunská k správe o právnom štáte, s. 27, a v správe o činnosti Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii (DNA) za rok 2021, s. 8.

¹⁰³ Ústavný súd, rozhodnutie č. 514 zo 14. júla 2021. Súd tvrdil, že vzhľadom na to, že Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii je špecializovaným oddelením v rámci prokuratúry, ktorá patrí pod Najvyšší kasačný a odvolací súd, na jeho prokurátorov by sa mal vzťahovať rovnaký počet odpracovaných rokov ako v prípade prokurátorov prokuratúry patriacej pod Najvyšší kasačný a odvolací súd (12 rokov). Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii a Riaditeľstvo pre vyšetřovanie organizovaného zločinu a terorizmu tvrdili, že v ústavnom práve sa nestanovuje počet odpracovaných rokov potrebný na plnenie funkcie v rámci štruktúry prokuratúry, a uviedli praktické dôvody zníženia počtu odpracovaných rokov na sedem.

¹⁰⁴ Zahŕnutie trojročného obdobia odbornej prípravy do výpočtu odpracovaných rokov sa prechodnými ustanoveniami odkladá do roku 2026. V krátkodobom horizonte by to mohlo pomôcť zvýšiť mieru obsadenosti v Národnom riaditeľstve pre boj proti korupcii.

¹⁰⁵ Na jar 2022 pôsobilo v Národnom riaditeľstve pre boj proti korupcii 14 delegovaných prokurátorov zo 145 obsadených pozícií (10 % zamestnancov). V novom zákone o postavení sudcov sa nepredpokladá žiadne delegovanie z Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii/Riaditeľstva pre vyšetřovanie organizovaného zločinu a terorizmu, je však možné vysielanie pracovníkov z iných prokuratúr do Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii/Riaditeľstva pre vyšetřovanie organizovaného zločinu a terorizmu (jedenkrát a maximálne na jeden rok).

a rumunský plán obnovy a odolnosti zahŕňa záväzok zvýšiť mieru obsadenosti v Národnom riaditeľstve pre boj proti korupcii do 30. júna 2023 na 85 %¹⁰⁶.

Z hľadiska boja proti korupcii na vysokej úrovni má osobitný význam zrušenie Útvoru vyšetrovania trestných činov v súdnictve (pozri aj prvé referenčné kritérium). Súdny dvor Európskej únie poznamenal, že v prípade Útvoru vyšetrovania trestných činov v súdnictve by nedostatok odborných znalostí na vedenie vyšetrovaní zložitých korupčných vecí, nedostatočné ľudské zdroje a veľké pracovné zaťaženie mohli spoločne viesť k riziku oneskorenia a zníženej účinnosti pri riešení vecí¹⁰⁷. Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii opätovne nezískalo právomoc vyšetrovať korupciu v súdnictve, hoci Benátska komisia¹⁰⁸ aj generálny prokurátor¹⁰⁹ vyjadrili názor, že je nepravdepodobné, že nová štruktúra by mala lepšie predpoklady na vyšetrovanie obvinení z korupcie sudcov a prokurátorov než špecializovaná prokuratúra, akou je Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii. Keďže od zrušenia Útvoru vyšetrovania trestných činov v súdnictve uplynulo len niekoľko mesiacov, je príliš skoro na posúdenie toho, či nová štruktúra dokáže účinne stíhať trestné činy korupcie v súdnictve¹¹⁰. Ďalšou významnou obavou v spojitosti s Útvorom vyšetrovania trestných činov v súdnictve bol nedostatok zrozumiteľnosti pri rozdeľovaní vecí medzi Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii a Útvor vyšetrovania trestných činov v súdnictve, a najmä prax presunúť z Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii kompletne spisy o korupcii, len čo sa vyskytla súvislosť so sudcom alebo prokurátorom. Cieľom nového zákona je obmedziť spojenie vecí len na prípady, keď „vec nemožno z dôvodov riadneho priebehu trestného stíhania rozdeliť“¹¹¹. V prípade správnej implementácie by to mohlo pomôcť zabrániť narúšaniu protikorupčných vyšetrovaní, ku ktorému dochádzalo v minulosti¹¹². Doteraz neboli hlásené žiadne incidenty a nezaznamenali sa žiadne prípady, v ktorých bolo v rámci Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii potrebné rozhodcovské konanie o právomoci. Správa o právnom štáte 2022 obsahovala odporúčanie zdôrazňujúce vplyv nového systému na vyšetrovanie a stíhanie trestných činov korupcie v súdnictve.

Na boj proti korupcii mal vplyv zdĺhavý proces revízie trestných zákonov (pozri prvé referenčné kritérium). Na základe dvoch rozhodnutí Ústavného súdu boli ukončené trestné konania v korupčných veciach proti národným politikom, pretože Ústavný súd vyhlásil

¹⁰⁶ Míľnik č. 429 v rumunskom pláne obnovy a odolnosti.

¹⁰⁷ Ako sa uvádza v rozsudku Súdneho dvora z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a iní, v spojených veciach C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 a C-379/19, EU:C:2021:393, body 221 a 222.

¹⁰⁸ Benátska komisia vo svojom stanovisku z roku 2022 odporučila obnoviť právomoci špecializovaných prokuratúr (Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii a Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu) aj na vyšetrovanie a stíhanie trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi, ktoré patria do ich pôsobnosti, pričom poznamenala: „Cieľom zrušenia [Útvoru vyšetrovania trestných činov v súdnictve] by malo byť zabezpečenie väčšej účinnosti pri vyšetrovaní a stíhaní trestných činov – predovšetkým korupcie – spáchaných sudcami a prokurátormi. Je nepravdepodobné, že štruktúra nešpecializovaných prokurátorov na úrovni prokuratúr patriacich pod Najvyšší kasačný a odvolací súd a prokuratúr patriacich pod odvolacie súdy bude mať lepšie predpoklady na vyšetrovanie obvinení z korupcie sudcov a prokurátorov než existujúca špecializovaná prokuratúra Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii.“ {pozri stanovisko Benátskej komisie k návrhu zákona, ktorým sa zrušuje Útvor vyšetrovania trestných činov spáchaných v súdnictve [CDL-AD(2022)003], bod 37}.

¹⁰⁹ Písomné podanie predložené generálnym prokurátorom v súvislosti s návštevou krajiny na účely správy o právnom štáte 2022.

¹¹⁰ Pozri aj prvé referenčné kritérium týkajúce sa súčasného zamerania práce na spracovanie nevybavených vecí a prioritizáciu vecí.

¹¹¹ Článok 3 ods. 5 nového zákona. V prípade nezhody medzi dvoma prokuratúrami rozhodne o tom, či veci zostanú spojené, generálny prokurátor.

¹¹² Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii zatiaľ nenahlásilo v súvislosti s touto otázkou žiadne prípady.

rozsudky súdov za neplatné vzhľadom na zloženie súdnych senátov¹¹³. Najvyšší kasačný a odvolací súd zároveň v nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie¹¹⁴ v apríli 2022 potvrdil tresty odňatia slobody vo veci z roku 2018 týkajúcej sa trestnej činnosti na vysokej úrovni, ktoré boli pozastavené z dôvodu nezákonného zloženia súdu¹¹⁵. V máji 2022 Najvyšší kasačný a odvolací súd rozhodol v inej veci týkajúcej sa trestnej činnosti na vysokej úrovni, pričom implementoval uvedený rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, podľa ktorého sa nemá zohľadniť judikatúra Ústavného súdu týkajúca sa zákonnosti zloženia senátov sudcov, a odsúdil hlavného obžalovaného na trest odňatia slobody za úplatkárstvo¹¹⁶.

Ako už bolo uvedené, neexistencia legislatívnej reakcie na rozhodnutie Ústavného súdu o premlčaní mala veľký vplyv na prebiehajúce veci. Platí to najmä v prípade korupčných vecí¹¹⁷. Podľa odhadu uverejneného Národným riaditeľstvom pre boj proti korupcii by sa mohlo v dôsledku toho ukončiť celkovo 557 trestných vecí, v prípade ktorých prebieha trestné stíhanie alebo súdne konanie¹¹⁸. Hoci presné škody by sa mali posudzovať od prípadu k prípadu, Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii odhaduje ujmu v týchto veciach na približne 1,2 miliardy EUR a celkovú výšku úplatkov a súm v rámci nepriameho úplatkárstva na približne 150 miliónov EUR. Hoci zostávajú zachované občianskoprávne postupy na vymáhanie niektorých škôd, ukončenie trestného konania v takom veľkom počte korupčných vecí môže mať významný vplyv na úsilie v boji proti korupcii na vysokej úrovni, pričom Komisia bude pozorne monitorovať skutočné dôsledky takéhoto kroku a možné zmierňujúce opatrenia, a to aj vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, podľa ktorého právo EÚ bráni uplatňovaniu vnútroštátnych pravidiel alebo vnútroštátnej praxe podobnej judikatúre Ústavného súdu, ak môže viesť k systémovému riziku beztrestnosti za trestné činy korupcie alebo podvody poškodzujúce finančné záujmy Únie¹¹⁹. Riziko, že tisíce obžalovaných nebudú čeliť trestnej zodpovednosti, vyvolalo v Rumunsku veľkú kritiku.

Od poslednej správy v rámci MSO z roku 2021 sú zaznamenávané časté zmeny v zložení senátov rozhodujúcich v trestných veciach. Dôsledkom je, že ak sa odvolací senát skladá z dvoch sudcov a jeden sudca sa vymení, celý senát sa rozpustí a celé dôkazné konanie sa musí začať znovu. V prípade vecí, na ktoré sa začiatkom roka 2023 uplatní premlčanie, tak vzniká kritická situácia. Generálny prokurátor podporil myšlienku vyhradenia sudcov, aby sa zabránilo rozpusteniu senátu.

¹¹³ Ústavný súd Rumunska, rozhodnutia č. 685/2018 a č. 417/2019. Ústavný súd rozhodol, že postup vymenúvania členov *de iure* v paneloch v zložení piatich sudcov Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu je v rozpore s pravidlom, podľa ktorého sa mali všetci členovia vyberať žrebovaním. Takisto rozhodol, že Najvyšší kasačný a odvolací súd nezriadil panely s tromi špecializovanými sudcami, ktoré mali riešiť trestné činy korupcie na prvom stupni. Podrobnejšie informácie sa nachádzajú v správe o právnom štáte 2020 – kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku, s. 10.

¹¹⁴ Rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., v spojených veciach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19.

¹¹⁵ Rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu zo 7. apríla 2022.

¹¹⁶ Rozhodnutie Najvyššieho kasačného a odvolacieho súdu z 10. mája 2022 vo veci 105/1/2019.

¹¹⁷ Okrem prípadov korupcie by podľa odhadu špecializovanej prokuratúry zaoberajúcej sa terorizmom a organizovanou trestnou činnosťou bolo v oblasti patriacej do pôsobnosti Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu ovplyvnených celkovo 605 prebiehajúcich vecí s celkovou odhadovanou finančnou ujmovou vo výške viac než 1 miliarda EUR. Odhady úradu generálneho prokurátora týkajúce sa iných trestných činov neboli k dispozícii.

¹¹⁸ Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii, tlačová správa z 28. októbra 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., v spojených veciach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19. Pozri viac podrobností v správe o právnom štáte 2022 – kapitola o situácii v oblasti právneho štátu v Rumunsku, s. 14.

V rokoch 2021 a 2022 pokračovali pozitívne výsledky v oblasti účinnosti vyšetrovania a sankcionovania korupcie na vysokej úrovni. Bude dôležité zabezpečiť, aby sa táto účinnosť udržateľným spôsobom zachovala (pozri aj prvé referenčné kritérium), a to aj prostredníctvom stabilizácie primeraného trestného právneho rámca a príslušných ustanovení zákonov o justícii. Komisia bude pozorne sledovať celkový rámec a spôsob, akým bude Rumunsko pokračovať v riešení operačných výziev, ktorým čelí Národné riaditeľstvo pre boj proti korupcii, čo sú nevyhnutné faktory na zachovanie udržateľnosti pokračujúceho pokroku, ako svojho monitorovania v rámci správy o právnom štáte.

Zbavenie imunity poslancov parlamentu

Odporúčanie v rámci MSO z roku 2017: Prijat' objektivne kritéria na rozhodovanie o zbavení imunity poslancov parlamentu a odôvodňovanie takýchto rozhodnutí s cieľom pomôcť zabezpečiť, aby sa imunita nevyužívala na zabránenie vyšetrovaniu a stíhaniu trestných činov korupcie. Vláda by rovnako mohla zvážiť zmenu právnych predpisov na obmedzenie imunity ministrov na trvanie ich funkčného obdobia. Tieto kroky by mohli byť podporované Benátskou komisiou a skupinou GRECO. Parlament by mal zriadiť systém pravidelného podávania správ o rozhodnutiach, ktoré prijali jeho komory na základe žiadostí o zbavenie imunity, a mohol by usporiadať verejnú diskusiu, aby Vyššia súdna rada a zástupcovia občianskej spoločnosti mohli reagovať.

Toto odporúčanie sa týka zodpovednosti parlamentu za jeho rozhodnutia o žiadostiach prokuratúry o povolenie preventívnych opatrení, ako sú prehliadky alebo zatknutia, a o žiadostiach o povolenie vyšetrovať poslanca parlamentu, keď zastáva alebo zastával aj funkciu ministra. V minulosti nedostatočné odôvodnenie rozhodnutí prijatých parlamentom – ako aj počet prípadov, keď parlament neumožnil pokračovať vo vyšetrovaní – viedli k obavám o objektivnosť týchto rozhodnutí.

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že prístup v parlamente sa vyvíjal pozitívnym smerom¹²⁰ a tento trend pokračuje. Od poslednej správy v rámci MSO boli zaznamenané len dva prípady žiadosti Národného riaditeľstva pre boj proti korupcii o zrušenie imunity, pričom parlament obe rýchlo schválil¹²¹. Senát navyše 7. novembra 2022 upravil svoj rokovací poriadok s cieľom zaviesť vymedzené objektivne kritéria na rozhodovanie o žiadostiach o zrušenie poslaneckej imunity, a to v súlade s pravidlami, ktoré už sú zavedené v poslaneckej snemovni¹²². Dodržiavanie platných pravidiel bude dôležité na zabezpečenie zachovania súčasného prístupu.

Dôležitou oblasťou monitorovania v rámci MSO bola aj zodpovednosť parlamentu pri jeho rozhodnutiach o žiadostiach prokuratúry o povolenie prijatia ochranných opatrení a o žiadostiach o povolenie vyšetrovania poslancov parlamentu. V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že prístup v parlamente sa vyvíjal pozitívne, a nedávne rozhodnutie senátu zaviesť vymedzené objektivne kritéria na rozhodovanie o žiadostiach

¹²⁰ Poslanecká snemovňa v roku 2019 zmenila svoj rokovací poriadok s cieľom začleniť doň osobitný odkaz na kritéria stanovené v správe Benátskej komisie o účele a zbavení poslaneckej imunity. Skupina GRECO vo svojej správe z marca 2021 uviedla, že neformálna požiadavka, aby prokurátorské orgány pri trestnom stíhaní ministra alebo bývalého ministra, ktorý je zároveň poslancom, predkladali celý spis, bola očividne zrušená zaslaním listu. Skupina GRECO RC4(2021).

¹²¹ Jedna žiadosť sa týkala schválenia prehliadky v prípade člena poslaneckej snemovne, druhá sa vzťahovala na schválenie vyšetrovania trestného činu týkajúceho sa úradujúceho ministra. Obe žiadosti boli adresované poslaneckej snemovni.

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

o zrušenie poslaneckej imunity znamená, že obe komory majú trvalo zavedené dôležité záruky transparentnosti. Komisia bude tento vývoj naďalej sledovať v kontexte monitorovania v rámci výročnej správy o právnom štáte.

V situácii v súvislosti s tretím referenčným kritériom pretrváva od roku 2021 pozitívna dynamika. Na základe analýzy možno odporúčania považovať za uspokojivo splnené. Bude dôležité pokračovať v tejto pozitívnej bilancii. V správe o právnom štáte sa – podobne ako v prípade ostatných členských štátov – monitoruje spôsob, akým Rumunsko pokračuje v riešení zostávajúcich a nových výziev v boji proti korupcii na vysokej úrovni a vo vykonávaní odporúčaní.

2.4. Štvrté referenčné kritérium: riešenie korupcie na všetkých úrovniach

Od správy v rámci MSO z júna 2021 generálna prokuratúra ďalej účinne stíha činy korupcie a trestné činy považované za korupciu¹²³. Na vyšetrovania, ktoré má vo svojej právomoci, však vplýva nedostatok ľudských zdrojov v súdnictve¹²⁴ a obmedzené technické prostriedky na špeciálne vyšetrovacie techniky, ktoré má k dispozícii ministerstvo verejných záležitostí. Generálne riaditeľstvo pre boj proti korupcii (DGA) v rámci ministerstva vnútra pokračovalo vo svojej práci, pričom dobre spolupracovalo s prokuratúrou.

Národná stratégia boja proti korupcii

Odporúčanie z roku 2017: Naďalej vykonávať Národnú stratégiu boja proti korupcii, pričom sa dodržia lehoty, ktoré stanovila vláda v auguste 2016. Minister spravodlivosti by mal zaviesť systém podávania správ o účinnom vykonávaní Národnej stratégie boja proti korupcii (vrátane štatistík o prípadoch porušenia bezúhonnosti vo verejnej správe, podrobností o disciplinárnych konaniach a sankciách a informácií o štrukturálnych opatreniach uplatňovaných v zraniteľných oblastiach).

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že je potrebné ďalej pracovať na Národnej stratégii boja proti korupcii, aby sa zabezpečilo jej účinné vykonávanie, ako aj posilnenie predchádzania korupcii a boja proti korupcii v rámci zraniteľných oblastí a na miestnej úrovni.

V decembri 2021 vláda schválila novú Národnú stratégiu boja proti korupcii na roky 2021 – 2025¹²⁵. Podkladom na jej vypracovanie bolo interné hodnotenie a externý audit vykonaný OECD. V hodnotení OECD sa uznali významné kroky, ktoré Rumunsko prijalo na posilnenie svojich protikorupčných politík a politík v oblasti bezúhonnosti, a takisto sa v ňom konštatovalo, že významnou výzvou je nedostatočná politická podpora pri vykonávaní dôležitých legislatívnych reforiem¹²⁶.

Vykonávanie stratégie na roky 2021 – 2025 je na dobrej ceste. Práca sa zameriava na vymedzené prioritné oblasti a v decembri sa začne proces partnerského preskúmania

¹²³ Od správy v rámci MSO z roku 2021 sa úplatkárstva týkalo menej prípadov trestného stíhania než v rokoch 2020 a 2021, zatiaľ čo sa naďalej kládol dôraz na vyšetrovanie obvinení z korupcie voči úradníkom verejnej správy.

¹²⁴ V júli 2022 bola štruktúra zamestnancov ministerstva verejných záležitostí obsadená len na úrovni 55 % a situácia sa ďalej zhoršila.

¹²⁵ Vymedzuje sa to aj v pláne obnovy a odolnosti Rumunska, ktorý obsahuje míľnik č. 426: „Nadobudnutie účinnosti rozhodnutia vlády, ktorým sa schvaľuje nová Národná stratégia boja proti korupcii“.

¹²⁶ OECD, Hodnotenie rumunskej stratégie boja proti korupcii na roky 2016 – 2020.

zúčastnených inštitúcií. V prvom trimestri 2023 sa očakáva priebežná správa o vykonávaní stratégie.

Vyvíja sa úsilie o zabezpečenie účinného vykonávania stratégie boja proti korupcii na roky 2021 – 2025. Zavádzajú sa mechanizmy hodnotenia a podávania správ. Toto odporúčanie možno považovať za splnené. Komisia bude naďalej monitorovať vykonávanie stratégie v rámci správy o právnom štáte.

Národná agentúra pre správu zaisteného majetku

Odporúčanie z roku 2017: Zabezpečiť plné a účinné fungovanie Národnej agentúry pre správu zaisteného majetku, aby mohla vydať prvú výročnú správu obsahujúcu spoľahlivé štatistické informácie o konfiškácii majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti. Agentúra by mala zaviesť systém pravidelného podávania správ o rozvoji administratívnych kapacít a o výsledkoch v oblasti konfiškácie a správy majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti.

Poslaním Národnej agentúry pre správu zaisteného majetku (ANABI) je na základe efektívneho spravovania zaisteného majetku zabezpečovať účinnú mieru vykonávania príkazov na konfiškáciu vydaných v trestných veciach, ktoré agentúre postupujú prokurátori a sudcovia.

V roku 2022 Národná agentúra pre správu zaisteného majetku vstúpila do svojho šiesteho roka činnosti a účinne funguje, pričom vykonáva Národnú stratégiu na posilnenie systému na vymáhanie majetku na roky 2021 – 2025. Mandát Národnej agentúry pre správu zaisteného majetku bol v júli rozšírený¹²⁷ a agentúra pracuje na zvýšení kapacity, aby dokázala vysledovať majetok na vnútroštátnej aj medzinárodnej úrovni, posilnila mechanizmy spolupráce a mohla poskytovať nové nástroje na finančné vyšetrovanie vedené políciou a prokurátormi. Prebieha vykonávanie nového legislatívneho rámca, a to aj pokiaľ ide o dodatočné finančné prostriedky pridelené agentúre. V novom zákone sa stanovuje aj fond na predchádzanie trestnej činnosti a ochranu obetí trestných činov, čo je aspekt, na ktorý opakovane upozorňovala občianska spoločnosť. Národná agentúra pre správu zaisteného majetku v roku 2022 zaistila viac ako 60 miliónov EUR v porovnaní s takmer 57 miliónmi EUR v roku 2021. Spravuje viac ako 140 mobilných aktív v celkovej hodnote takmer 5,5 milióna EUR¹²⁸.

V správe v rámci MSO z roku 2021 sa dospelo k záveru, že toto odporúčanie bolo splnené. Tento záver možno potvrdiť.

Na základe analýzy štvrtého referenčného kritéria možno všetky odporúčania považovať za splnené. Komisia bude pokračovať v monitorovaní boja proti korupcii na všetkých úrovniach v rámci správ o právnom štáte.

3. ZÁVER

Rozhodnutie o zriadení MSO v roku 2006 bolo neoddeliteľnou súčasťou procesu pristúpenia Rumunska. Ponúkol spôsob, ako riešiť zostávajúce otázky, v ktorých je ešte potrebný ďalší pokrok, aby sa zabezpečila schopnosť justičného systému a orgánov presadzovania práva

¹²⁷ Je to aj predmetom míľníka č. 422 v rumunskom pláne obnovy a odolnosti: „Nadobudnutie účinnosti zákona, ktorým sa menia právomoci Národnej agentúry pre správu zaisteného majetku“.

¹²⁸ Údaje z 31. októbra 2022, ktoré poskytla Národná agentúra pre správu zaisteného majetku na účely správy o pokroku, zaslané Komisii v novembri 2022.

vykonávať a uplatňovať opatrenia prijaté na vytvorenie vnútorného trhu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti¹²⁹.

Odvtedy MSO ponúkol rámec pre spoluprácu a monitorovanie, ktorý bude sprevádzať reformný proces stanovený v rámci referenčných kritérií. Ten vstúpil do záverečnej fázy, keď z pozitívneho hodnotenia z januára 2017 vyplynulo dvanásť kľúčových odporúčaní. Hoci sa táto fáza predĺžila z dôvodu potreby zaoberať sa ôsmimi dodatočnými odporúčaniami z novembra 2018, Rumunsko nedávno dôsledne pracovalo na vykonávaní týchto odporúčaní, ako sa uvádza v správe z júna 2021. V záveroch tejto správy možno konštatovať významný pokrok v právnom a inštitucionálnom rámci na riešenie dlhodobých odporúčaní v rámci MSO.

Vývoj situácie v EÚ v oblasti právneho štátu priniesol pre spoluprácu Komisie s Rumunskom nový kontext. Predovšetkým cyklus výročných správ o právnom štáte teraz poskytuje priebežný rámec, ktorý umožňuje, aby udržateľnú reformu sprevádzala dlhodobá perspektíva, a to v prípade Rumunska, ako aj ostatných členských štátov.

Vďaka cyklu výročných správ o právnom štáte bude možné pokračovať v monitorovaní realizačnej fázy mnohých dohodnutých reforiem v praxi. Týmto spôsobom možno naďalej sledovať otázky, ako je nový režim po zrušení Útvaru vyšetrovania trestných činov v súdnictve, fungovanie súdnej inšpekcie, ľudské zdroje v súdnictve, vykonávanie súdnych rozhodnutí verejnou správou, vplyv nadchádzajúcej revízie trestnoprávných predpisov na účinnosť boja proti korupcii a vývoj a uplatňovanie rámca pre bezúhonnosť, a to aj v parlamente. Bude to súčasťou monitorovania justičného systému a boja proti korupcii, ktoré predstavujú dva hlavné piliere správ. Je to v súlade so záväzkom rumunskej vlády nezvratne konsolidovať pokrok, ktorý sa doteraz dosiahol pri zaručovaní nezávislosti a efektívnosti súdnictva, ako aj výsledky v boji proti korupcii.

Rumunské orgány takisto objasnili, že v nasledujúcich mesiacoch sa bude v zmysle požiadaviek riešiť viacero naliehavých otázok. Rumunsko sa zaviazalo ďalej analyzovať a v čo najväčšej miere zohľadniť stanoviská Benátskej komisie, pokiaľ ide o zákony o justícii, ako aj všeobecnejšie, ak budú potrebné ďalšie opatrenia. Takisto sa zaviazalo dokončiť revíziu trestného zákona a trestného poriadku s cieľom zabezpečiť súlad s rozhodnutiami, ktoré prijal Ústavný súd Rumunska od roku 2016. Dokončenie revízie trestného zákona a trestného poriadku je takisto súčasťou záväzkov, ktoré Rumunsko prijalo vo svojom pláne obnovy a odolnosti a ktoré sa majú realizovať do konca roka 2022, pričom Komisia revidovaný trestný zákon a trestný poriadok dôkladne posúdi v súlade s osobitnými postupmi plánovanými v tejto súvislosti. Poslednou naliehavou otázkou bude schopnosť nadchádzajúcej Vyššej súdnej rady prispieť k reformnej dynamike, pričom rumunská vláda vyjadrila istotu, že táto rada bude schopná dať nový impulz smerom k transparentnosti a zodpovednosti.

Rumunsko už preukázalo svoje pevné odhodlanie pracovať v rámci cyklu výročných správ o právnom štáte a v tomto rámci naďalej konštruktívne spolupracuje. Zároveň plán obnovy a odolnosti Rumunska umožnil stanoviť konkrétne míľniky na dosiahnutie pokroku.

Komisia je presvedčená, že vzhľadom na prijatie kľúčových záverečných krokov možno teraz ďalej rozvíjať spoluprácu a monitorovanie justičného systému a protikorupčných politík v Rumunsku v rámci správy o právnom štáte a ďalších stanovených častí súboru nástrojov na podporu právneho štátu, ktoré sa vzťahujú na všetky členské štáty. Na tento účel už boli

¹²⁹ Rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006 [K(2006) 6569].

zavedené odporúčania v rámci správ o právnom štáte, ako aj programy v rámci Nástroja technickej podpory na pomoc s procesom reforiem.

Komisia sa domnieva, že pokrok, ktorý Rumunsko dosiahlo v rámci MSO, je dostatočný na splnenie záväzkov Rumunska prijatých v čase jeho pristúpenia k EÚ.

Je dôležité, aby Rumunsko naďalej konzistentne pracovalo na premietnutí zostávajúcich záväzkov, ktoré sú uvedené v tejto správe, do konkrétnych právnych predpisov, ako aj na pokračujúcom vykonávaní, a to v rámci cyklu výročných správ o právnom štáte a s podporou iných častí súboru nástrojov EÚ na podporu právneho štátu.

Komisia pred prijatím konečného rozhodnutia o Rumunsku náležite zohľadní pripomienky Rady, ako aj Európskeho parlamentu¹³⁰ v súlade s rozhodnutím o MSO.

¹³⁰ Ukončenie MSO v prípade Rumunska by malo formu rozhodnutia Komisie, ktorým sa zrušuje rozhodnutie Komisie 2006/928/ES z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii [K(2006) 6569].

Príloha: Referenčné kritériá podľa rozhodnutia o MSO

Referenčné kritériá, ktorými sa má Rumunsko zaoberať podľa rozhodnutia Komisie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii:

Prvé referenčné kritérium: Zabezpečiť transparentnejšie a efektívnejšie súdne konanie najmä rozšírením kapacít a zodpovednosti Vyššej súdnej rady. Predkladať správy o vplyve nového občianskeho súdneho poriadku a trestného poriadku a monitorovať ho.

Druhé referenčné kritérium: Zriadiť, ako bolo stanovené, bezpečnostný úrad, ktorý bude zodpovedať za overovanie majetkových pomerov, nezrovnalostí a potenciálnych konfliktov záujmu, ako aj za vydávanie záväzných rozhodnutí, na základe ktorých možno ukladať odrádzajúce sankcie.

Tretie referenčné kritérium: Stavať na dosiahnutom pokroku, pokračovať v profesionálnych a nestranných vyšetrovaniach podozrení z korupcie na vysokej úrovni.

Štvrté referenčné kritérium: Prijat' ďalšie opatrenia na predchádzanie korupcii a boj proti nej, najmä na úrovni miestnej samosprávy.