



Štrasburg, 5. júl 2021

CDL-AD(2021)019

Stanovisko č. 1036/2021

org. anglicky

**EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA**  
**(BENÁTSKA KOMISIA)**

**STANOVISKO**

**K NÁVRHU ZÁKONA O ZRUŠENÍ ODDELENIA  
PRE VYŠETROVANIE TRESTNÝCH ČINOV SPÁCHANÝCH  
V SÚDNICTVE (RUMUNSKO)**

**prijaté Benátskou komisiou na jej 127. plenárnom zasadnutí (Benátky  
a online 2. – 3 júla 2021)**

**na základe poznámok**

**pána Johan HIRSCHFELDTA (zastupujúci člen, Švédsko)**

**pána Jean-Claude SCHOLSEMA (zastupujúci člen, Belgicko)**

**pani Hanny SUCHOCKEJ (čestná predsedníčka)**

**pána Kaarlo TUORIHO (člen, Fínsko)**

## Obsah

|   |    |
|---|----|
| Úvod .....  | 3  |
| I. Rozsah stanoviska .....  | 3  |
| II. Zriadenie oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve .....  | 4  |
| A. Súlad s rumunskou ústavou a právom EÚ .....  | 4  |
| B. Kritika oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve .....   | 6  |
| 1. Vnútroštátna úroveň .....  | 6  |
| 2. Stanoviská Benátskej komisie .....   | 7  |
| III. Zrušenie oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve .....  | 8  |
| A. Všeobecné otázky týkajúce sa zrušenia oddelenia .....  | 8  |
| B. Prechodné opatrenia týkajúce sa oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve – prebiehajúce konania a presun personálu ..... | 8  |
| IV. Pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne .....   | 11 |
| A. Sudcovia a prokurátori – štandardy nedotknuteľnosti .....  | 11 |
| B. Pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne .....  | 13 |
| V. Záver .....  | 15 |

## Úvod

1. Listom z 29. marca 2021 pán Stelian-Cristian Ion, rumunský minister spravodlivosti, požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu zákona o zrušení oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve (prijatý senátom) a k novelizovanému zneniu návrhu zákona o zrušení oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré normatívne akty v oblasti súdnictva (prijatý poslaneckou snemovňou) (CDL-REF(2021)042).
2. Oba návrhy sa budú ďalej uvádzať ako „návrh zákona“, pokiaľ nepôjde osobitne o pozmeňujúce návrhy prijaté poslaneckou snemovňou, v takom prípade sa bude odkazovať na „pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne“.
3. Spravodajcami tohto stanoviska boli pán Johan Hirschfeldt, pán Jean-Claude Scholsem, pani Hanna Suchocka a pán Kaarlo Tuori.
4. Vzhľadom na hygienickú situáciu v dôsledku pandémie COVID-19 bola návšteva spravodajcov v Bukurešti nahradená online stretnutiami organizovanými 12. a 14. mája 2021 s príslušnými zainteresovanými stranami. Patria sem: minister spravodlivosti, Najvyšší súd, Najvyššia súdna rada, Národné protikorupčné riaditeľstvo, generálny prokurátor, parlament (predseda právneho výboru senátu a predseda právneho výboru poslaneckej snemovne), profesijné združenia sudcov a prokurátorov, zástupcovia medzinárodného spoločenstva a mimovládne organizácie.
5. Delegáciu Benátskej komisie počas online stretnutí informoval predseda senátu, že senát počká s prijatím návrhu zákona, kým Benátska komisia neprijme toto stanovisko na svojom nasledujúcom plenárnom zasadnutí 2. – 3. júla 2021.
6. Toto stanovisko bolo pripravené na základe anglického prekladu už uvedených ustanovení. Preklad nemusí vo všetkých bodoch presne odrážať pôvodnú verziu, preto môžu byť niektoré nastolené otázky spôsobené problémami s prekladom.
7. Toto stanovisko bolo vypracované na základe poznámok spravodajcov. Po diskusii s pánom Stelianom-Cristianom Ionom, rumunským ministrom spravodlivosti, bolo stanovisko prijaté Benátskou komisiou na 127. plenárnom zasadnutí (Benátky a online, 2. – 2. júla 2021).

## I. Rozsah stanoviska

8. Zrušenie oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve bolo označené (v dôvodovej správe k návrhu zákona a počas online stretnutí) ako zásadný a naliehavý prvý krok v rámci súčasnej reformy „zákonov o súdnictve“ Rumunska vedenej ministerstvom spravodlivosti. Cieľom tejto reformy je zvýšiť kvalitu zákonov a zaistiť právnu istotu a koherentnosť vnútroštátneho právneho rámca pre súdnictvo v Rumunsku.
9. V súvislosti s touto reformou prijala vláda 20. januára 2021 memorandum, v ktorom stanovila časový harmonogram pre prijatie „základných právnych ustanovení zameraných na konsolidáciu organizácie a fungovania súdnictva“. Pre tento účel vláda navrhla dva kroky, pričom prvým z nich bolo schválenie návrhu zákona o zrušení oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve (z 18. februára 2021) a druhým bolo prijatie troch

zákonov, jeden o postavení sudcov, ďalší o organizácii súdnictva a posledný o Najvyššej súdnej rade (pôvodne naplánované na koniec apríla 2021, ale podľa informácií, ktoré získala delegácia Benátskej komisie počas online stretnutí, došlo k posunu).

10. V kontexte väčšej reformy súdnictva, s ktorou počítajú rumunské orgány, bola Benátska komisia požiadaná, aby namiesto holistického/globálneho prístupu sa zamerala konkrétne na urgentný prvý krok reformy: zrušenie oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve. Rozsahom tohto stanoviska je preto návrh zákona v rámci jeho pozmeňujúcich návrhov, ktoré do textu pridala poslanecká snemovňa.

## **II. Zriadenie oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve**

11. Hoci založenie oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve ako také nebolo Ústavným súdom Rumunska vyhlásené za protiústavné, bolo napriek tomu silno kritizované v Rumunsku aj Benátskou komisiou.

### **A. Súlad s rumunskou ústavou a právom EÚ**

12. V decembri 2017 sa na Ústavný súd Rumunska obrátil generálny tajomník senátu vo veci *námietky protiústavnosti* proti ustanoveniam zákona meniaceho a dopĺňajúceho zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva. Tento zákon navrhoval okrem iného v rámci generálnej prokuratúry vytvoriť oddelenie pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve.

13. V tejto súvislosti ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 2018 uviedol, že cieľom bolo „založiť špecializovanú štruktúru za vyšetrowacím účelom, ktorá predstavuje právnu záruku princípu nezávislosti súdnictva, a to prostredníctvom jej individuálnej zložky, nezávislosti sudcu...“.<sup>1</sup> Ústavný súd však poznamenal aj to, že „pravidlá o právomoci súdov príslušných na vedenie trestného konania proti sudcom a prokurátorom ostávajú nezmenené...“.<sup>2</sup> Taktiež konštatoval, že „stanovenie osobitných pravidiel právomoci súdov vzťahujúcich sa na určitú kategóriu osôb nie je ničím novým v súčasnom právnom rámci upravujúcom trestné konanie“ a že neporušuje princíp rovnosti práv podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) (ústavný súd udáva ako príklad vojenské súdy) a ani právo na prístup k súdu.<sup>3</sup> Ústavný súd Rumunska preto nevzniesol námietku proti založeniu oddelenia ako takého.

14. Súdny dvor Európskej únie 18. marca 2021 vydal v prejudiciálnom konaní rozsudok<sup>4</sup> vo veci šiestich otázok rumunských súdov v konaní medzi právnymi alebo fyzickými osobami a štátnymi orgánmi vrátane otázky, či „vnútroštátne právne predpisy upravujúce vytvorenie špecializovanej sekcie generálnej prokuratúry s výhradnou právomocou vyšetrowať trestné

---

<sup>1</sup>Ústavný súd Rumunska, rozhodnutie č. 33 z 23. januára 2018 o námietke protiústavnosti voči ustanoveniam zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva, bod 141.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem, ods. 142.

<sup>4</sup>Súdny dvor Európskej únie, rozsudok v spojených veciach, 18. mája 2021, C-83/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' v Inspekția Judiciară, C-127/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' a Asociația 'Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor' Superior al Magistraturii a C-195/19 PJ v QK a vo veciach C-291/19 SO v TP a i., C-355/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România', Asociația 'Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor' a OL v Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație and justiție - Procurorul General al României a C -397/19 AX proti Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice.

*činy spáchané sudcami a prokurátormi [teda oddelenie pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve] je v súlade s právom EÚ“ (text v hranatých zátvorkách doplnený).*

15. Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vysvetlil, že na to, aby bola legislatíva o vytvorení uvedeného oddelenia v súlade s právom EÚ, *„musí byť odôvodnená objektívnymi a overiteľnými požiadavkami týkajúcimi sa riadneho výkonu súdnictva a musí... poskytovať nevyhnutné záruky zaisťujúce, že tieto trestné konania nemôžu byť využívané ako systém politickej kontroly nad činnosťou sudcov a prokurátorov, a plne chrániť práva zakotvené v čl. 47 a 48 Charty [základných práv Európskej únie]“*. Podľa Súdneho dvora by zákonodarca porušil požiadavky čl. 19 ods. 1, druhého pododseku Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), ako aj osobitné záväzky Rumunska podľa rozhodnutia 2006/928 o boji proti korupcii, ak by legislatíva vystavila sudcov a prokurátorov venujúcich sa korupčným prípadom akémukoľvek priamemu alebo nepriamemu dosahu zákonodarnej alebo výkonnej moci, ktorý môže mať vplyv na ich rozhodnutia. Súdny dvor vymenoval vo svojom rozsudku viaceré prvky, ktoré vyvolali pochybnosti o tom, či je dotknutá vnútroštátna právna úprava v súlade s už spomenutými podmienkami, ktoré sú nevyhnutné pre zaistenie jej súladu s právom EÚ, a dospel k záveru, že je v konečnom dôsledku na vnútroštátnom súde, aby rozhodol v tejto otázke so zreteľom na všetky relevantné faktory.

16. Rumunský ústavný súd vydal 8. júna 2021 ďalšie rozhodnutie<sup>5</sup> vo vzťahu k oddeleniu pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve s ohľadom na rozsudok Súdneho dvora, v ktorom *„zopakoval svoje rozhodnutie o zriadení tejto štruktúry [oddelenie] pre výlučné vyšetrovanie trestných činov profesijnej kategórie sudcov (pozri rozhodnutie č. 33 z 23. januára 2018 a rozhodnutie č. 547 zo 7. júla 2020...)“* konštatujúc, že zriadenie oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve *„má za cieľ vytvorenie špecializovanej štruktúry na vyšetrovací účel, ktorá predstavuje právnu záruku princípu nezávislosti súdnictva, a to prostredníctvom jej individuálnej zložky, nezávislosti sudcu“*<sup>6</sup>. Tým zopakoval, že neodporuje vytvoreniu oddelenia.

17. Ústavný súd dodal, že *„právna regulácia upravujúca zriadenie oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve je možnosťou vnútroštátneho zákonodarcu v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 3 ústavy o princípoch právneho štátu a čl. 2 ods. 1 a 3 ústavy o slobodnom prístupe k súdu, práve na spravodlivý proces a konanie v primeranom čase a implicitne, v súlade s ustanoveniami čl. 2 a 19 ods. 1 ZEÚ“*.<sup>7</sup> Tým stanovil, že je na zákonodarcovi, t. j. parlamente, aby zriadil (a zrušil) štruktúry, akou je aj oddelenie pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve. Ústavný súd ďalej odkazuje na dôležitosť princípov právneho štátu, konkrétne princíp právnej istoty a úlohu štátnych orgánov pri jeho zachovaní, *„pretože ak niektoré súdy neaplikujú vnútroštátne ustanovenia z vlastnej iniciatívy, lebo ich považujú za to, že sú v rozpore s európskym právom, zatiaľ čo ostatní aplikujú rovnaké vnútroštátne pravidlá, pretože ich považujú za to,*

---

<sup>5</sup>Rozhodnutie č. 390 z 8. júna 2021 týkajúce sa výnimky z protiústavnosti ustanovení čl. 881-889 zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a núdzovom nariadení vlády č. 90/2018 o niektorých opatreniach na sprevádzkovanie oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve. Uverejnené v Zbierke zákonov Rumunska, časť I, č. 612 z 22. júna 2021.

<sup>6</sup> Pozri bod 56 rozhodnutia č. 390.

<sup>7</sup> Pozri ods. 76, pozri tiež ods. 86 rozhodnutia č. 390.

že sú v súlade s európskym právom, bude vážne ovplyvnený štandard predvídateľnosti pravidiel, čo by znamenalo vážnu právnu neistotu, a tak porušenie princípu právneho štátu“.<sup>8</sup>

18. Stručne povedané, Ústavný súd Rumunska nebol proti vytvoreniu oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, keďže bol toho názoru, že spĺňa požiadavky stanovené rumunskou ústavou, Súdny dvor určil hlavné kritériá pre posúdenie súladu takejto vnútroštátnej právnej úpravy s právom EÚ a, po identifikácii viacerých možných obáv z nenaplnenia týchto kritérií v tomto prípade, ponechal konečné posúdenie na vnútroštátnych súdoch. V tejto súvislosti je teraz na rumunských orgánoch, aby zistili, či je oddelenie užitočné a či spĺňa požiadavky.

## **B. Kritika oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve**

### **1. Vnútroštátna úroveň**

19. Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona konzultovali v roku 2019 návrh zákona so sudcami, výsledkom čoho bolo, že 85,47 % opýtaných prokurátorov a 72,22 % opýtaných sudcov súhlasilo so zrušením oddelenia.

20. Okrem toho 1000 sudcov podpísalo memorandum zverejnené 24. marca 2021, v ktorom sa výslovne uvádza, že oddelenie by malo byť bez meškania zrušené bez potreby zavádzania ďalších sudcovských záruk.

21. Pokiaľ ide o otázku dodatočných záruk, ktoré sa teraz objavili v pozmeňujúcich návrhoch poslaneckej snemovne ako forma nedotknuteľnosti súdnictva (pozri nižšie), zdá sa, že v samotnom súdnictve existuje veľké napätie, pokiaľ ide o ich nevyhnutnosť.

22. Najvyššia súdna rada však vo svojom stanovisku naznačila, že dodatočné záruky sú potrebné, odkazujúc na svoj výklad ods. 88 stanoviska Benátskej komisie z roku 2018.

23. Pri podrobnejšom skúmaní Benátska komisia zistila chybu v odkaze na stanovisko z roku 2018 v stanovisku Najvyššej súdnej rady. Zámerom bolo odkázať na ods. 89 (a nie 88) stanoviska z roku 2018, v ktorom sa uvádza, že: „*Je otáznave, či by nebolo vhodnejšie využívať špecializovaných protikorupčných prokurátorov s poskytovaním posilnených procesných záruk pre vyšetrovaných sudcov a prokurátorov bez toho, aby sa na tento účel vytvorila osobitná štruktúra, ak je cieľom zákonodarcu skutočne bojovať a treťť korupciu v rámci súdnictva. Benátska komisia vo svojej práci uznala výhody obrátenia sa na špecializovaných prokurátorov sprevádzané primeranou súdnou kontrolou pri vyšetrovaní veľmi konkrétnych oblastí alebo trestných činov vrátane korupcie, legalizácie príjmu z trestnej činnosti, obchodovania s vplyvom a pod. Pre ostatné trestné činy by sa mala aplikovať všeobecná právna úprava tak, ako pre všetkých občanov Rumunska*“ (podčiarknutie v texte bolo pridané). Toto však nie je argument podporujúci pridávanie ďalších záruk do návrhu zákona po zrušení oddelenia. Ide skôr o argument v prospech využívania špecializovaných prokurátorov.

24. Po tom, čo oddelenie pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve fungovalo tri roky, bude teraz po kritike a kontroverziách týkajúcich sa jeho fungovania a účinnosti

---

<sup>8</sup> Pozri bod 86 rozhodnutia č. 390.

zrušené. Toto sa má dosiahnuť návrhom zákona s pozmeňujúcimi návrhmi poslaneckej snemovne, ktoré boli predložené senátu, kde sú stále v čase prípravy tohto stanoviska.

## 2. Stanoviská Benátskej komisie

25. Benátska komisia vo svojom stanovisku z roku 2018 k návrhu novely zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Najvyššej súdnej rade (ďalej aj „stanovisko z roku 2018“) kritizovala plán založenia oddelenia: *„Založenie novej štruktúry vyvolalo otázky a silné obavy, najmä s ohľadom na dôvody jej existencie, jej vplyv na nezávislosť sudcov a prokurátorov a dôveru verejnosti v trestný súdny systém a rumunský súdny systém vo všeobecnosti. Možné kompetenčné spory s úradmi špecializovanej prokuratúry (ako je Národné protikorupčné riaditeľstvo alebo Riaditeľstvo pre vyšetrowanie organizovaných zločinov a terorizmu, najmä vzhľadom na už pokročilé vyšetrowania) a problémy s efektivitou centralizácie všetkých takýchto vyšetrowaní na jednom mieste sú ďalšími aspektmi, ktoré vzbudzujú obavy. Obavy vyvoláva aj možné presmerovanie vysoko profilových prípadov korupcie, ktoré prebiehajú na Národnom protikorupčnom riaditeľstve, čo bolo vyzdvihnuté ako jedno z najväznejších rizík, keďže spolu s vyšetrowanými sudcami a prokurátormi budú aj ďalšie osoby vyšetrowané pre korupciu vyňaté z osobitnej jurisdikcie Národného protikorupčného riaditeľstva; podkopalo by to protikorupčnú prácu Národného protikorupčného riaditeľstva a aj inštitúciu ako takú.“*<sup>9</sup>

26. Podľa ods. 84 stanoviska z roku 2018 *„vznikli otázky týkajúce sa skutočného účelu vytvorenia novej štruktúry, a tak aj rozhodnutia uplatniť odlišné právne zaobchádzanie na sudcov vo veľmi citlivej oblasti (trestné stíhanie)“*. Benátska komisia vyjadrila svoje obavy, že *„vyčlenenie sudcov a prokurátorov za cieľ špeciálnej štruktúry štátnej prokuratúry by mohlo byť vykladané ako uznanie fenoménu rozsiahlej korupcie a kriminality v celom súdnictve; prispeje to iba ku poškodeniu imidžu tejto profesie v Rumunsku“*.

27. V ods. 98 stanoviska z roku 2018 Benátska komisia považovala za legitímne *„existujúce obavy, že nová štruktúra by slúžila ako (ďalší) nástroj na zastrašovanie a nátlak na sudcov a prokurátorov – najmä v spojení s ďalšími novými opatreniami naplánovanými v tomto smere, ako napríklad nové ustanovenia o materiálnej zodpovednosti sudcov“*. V závere Benátska komisia v ods. 165 stanoviska z roku 2018 odporučila, aby rumunské orgány *„zvážili navrhované zriadenie osobitnej štruktúry úradu prokuratúry pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi; v tejto súvislosti sa ako vhodná alternatíva javí obrátiť sa na špecializovaných prokurátorov spolu s účinnými procesnými zárukami“*.

28. Benátska komisia sa vo svojom stanovisku z júna 2019 k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12 novelizujúcim zákon o súdnictve vyjadrila, že *„dôvody na vytvorenie osobitného oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve (oddelenie)*

---

<sup>9</sup> Benátska komisia, Rumunsko – Stanovisko k návrhom zmien a doplnení zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Najvyššej súdnej rade, prijaté Benátskou na jej 116. plenárnom zasadnutí (Benátky, 19. – 20. októbra 2018), ([CDL-AD\(2018\)017](#)), bod 83.

*s príliš voľne vymedzenou príslušnosťou ostávajú nejasné“.<sup>10</sup> Benátska komisia v stanovisku taktiež uviedla, že „je nejasné, do akej miery sú prokurátori oddelenia a jeho vedúci prokurátor pod hierarchickou kontrolou zo strany generálneho prokurátora“.<sup>11</sup> Benátska komisia v závere uviedla, že „keďže oddelenie by nebolo schopné účinne riešiť všetky prípady spadajúce do jeho jurisdikcie, hrozí, že bude prekážkou v boji s korupciou a organizovaným zločinom“.<sup>12</sup>*

29. Ani stanovisko z roku 2018, ani to z roku 2019 nebrali rumunské orgány do úvahy a oddelenie pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve bolo zriadené a zavedené do právneho systému Rumunska.

### **III. Zrušenie oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve**

#### **A. Všeobecné otázky týkajúce sa zrušenia oddelenia**

30. Zrušenie oddelenia víta veľká časť sudcov a prokurátorov v Rumunsku, rovnako ako medzinárodná komunita a mimovládne organizácie, ktorí vidia oddelenie pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve ako štruktúru, ktorá znížila efektivity právneho systému, pokiaľ ide o potrestanie skorumpovaných sudcov a prokurátorov.

31. Čisto z hľadiska stanoviska z roku 2018 by mohla Benátska komisia súhlasiť, že návrh zákona je v súlade s odporúčaním zrušiť oddelenia a presunúť prebiehajúce konania na úrady prokuratúry príslušné podľa zákona. To isté platí aj pre ustanovenie právomoci Národného protikorupčného riaditeľstva vo vzťahu k sudcov a prokurátorom, ako to stanovuje návrh zákona v čl. 3.

32. Bez ohľadu na už uvedené poznámky v prospech zrušenia oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve prvou všeobecnou otázkou musí byť, prečo k tomu dochádza po takej krátkej existencii oddelenia. Všetky odpovede, ktoré získala delegácia Benátskej komisie na túto otázku počas online stretnutí, sa zhodovali v tom, že oddelenie, prinajlepšom, nedosahovalo výkony kvôli skutočnosti, že bolo personálne poddimenzované a centralizované bez detašovaných pracovísk na území Rumunska – čím sa znemožnilo rýchle a efektívne vyšetrowanie. V najhoršom prípade oddelenie prispievalo ku korupcii tým, že sa prípadmi nezaoberalo – čo mohlo byť spôsobené veľkým počtom prípadov (okolo 6000) spolu s nedostatkom personálu na ich riešenie.

33. Všeobecným konsenzom je zdá sa to, že právny systém predtým, ako vzniklo oddelenie, fungoval lepšie, ako fungovalo teraz je potrebné ho obnoviť.

#### **B. Prechodné opatrenia týkajúce sa oddelenia pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve – prebiehajúce konania a presun personálu**

34. Stanovisko z roku 2018 bolo prijaté pred skoro tromi rokmi za iných okolností, za ktorých oddelenie neexistovalo. Teraz oddelenie nielenže existuje, ale bolo aktívne skoro tri roky,

---

<sup>10</sup> Benátska komisia, Rumunsko – Stanovisko k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorými sa menia a dopĺňajú zákony o súdnictve, prijaté Benátskou komisiou na 119. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. júna 2019) ([CDL-AD\(2019\)014](#)), ods. 49, druhá zarážka.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.



vedlo konania a má sa zrušiť. Návrh zákona a Trestný poriadok zdá sa poskytujú riešenia na procesné otázky, ktoré môžu vzniknúť pri rušení oddelenia.

35. Článok 1 ods. 2 návrhu zákona stanovuje, že „*prípady, ktoré sú v súčasnosti prešetrované oddelením, budú administratívne presunuté do 5 dní od účinnosti tohto zákona, a to úradom generálnej prokuratúry na úrad prokuratúry príslušný podľa zákona, ktorý bude pokračovať v konaní*“. Odsek 4 stanovuje, že „*Úkony, uvedené v ods. 2 a 3, ktoré boli v konaní urobené v súlade s právnymi predpismi účinnými v čase ich ukončenia, ostávajú v platnosti*“. Odseky 5 a 6 návrhu zákona stanovujú, že „*Prerušenie, zastavenie trestného stíhania a riešenie obžaloby nariadené prokurátorom oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ktoré pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona nepodliehali hierarchickej kontrole...*“ (ods. 5), ako aj „*úkony a opatrenia, ktoré prokurátori oddelenia vykonali v prípadoch ustanovených v ods. 2 a ktoré pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona nepodliehali hierarchickej kontrole, podliehajú odo dňa zrušenia oddelenia kontrole vykonávanej generálnym prokurátorom na generálnej prokuratúre pri najvyššom súde...*“ (ods. 6).

36. Už spomenutá hierarchická kontrola vychádza z Ústavy Rumunska, podľa ktorej inštitúcia prokuratúry so svojimi rôznymi úradmi a prokurátormi predstavuje súčasť súdnictva a prokurátori sú pod hierarchickou kontrolou generálneho prokurátora z úradu generálnej prokuratúry. Hlavné modely organizácie prokuratúry v Európe a interná a externá nezávislosť prokurátora boli rozoberané v iných stanoviskách Benátskej komisie.<sup>13</sup> Systém prokuratúry v Rumunsku je súčasťou súdnictva a má, ako v prípade iných európskych krajín, povinnosť konať v súlade s princípmi právneho štátu, rešpektujúc nevyhnutné záruky na ochranu občanov. Z tejto povinnosti musí vyplývať povinnosť chrániť nezávislosť rozhodovacieho procesu každého jedného prokurátora. Z tohto dôvodu Benátska komisia vymedzila určité princípy týkajúce sa otázok, akými sú napríklad požiadavky na pokyny od vedúceho prokurátora konajúcemu prokurátorovi, zásady pridelovania spisov, a pod.<sup>14</sup> Presun personálu

---

<sup>13</sup> Pozri Benátska komisia, Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva: prokuratúra, ktorú prijala Benátska komisia na svojom 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)), body 23 – 33, a všeobecnejšie Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie týkajúcich sa prokurátorov ([CDL-PI\(2018\)001](#)), 3.2.1. o postavení prokuratúry v rámci systému del'by moci: je súčasťou exekutívy, súdnictva alebo mocou sama osebe?

<sup>14</sup> Ibidem, odseky 53 – 60, najmä odseky 57 – 59; Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie týkajúcich sa prokurátorov ([CDL-PI\(2018\)001](#)), 3.2.4 o hierarchickej organizácii systému prokuratúry: pokyny a povinnosti podávať správy; Benátska komisia, Maďarsko – Stanovisko k zákonu CLXIII z roku 2011 o prokuratúre a k zákonu CLXIV z roku 2011 o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a ďalších zamestnancov prokuratúry a kariére prokurátora v Maďarsku, prijaté Benátskou komisiou na 91. plenárnom zasadnutí (Benátky, 15. – 16. júna 2012) ([CDL-AD \(2012\) 008](#)), bod 32; Benátska komisia, Poľsko – Stanovisko k zákonu o prokuratúre v znení neskorších predpisov, prijatý Benátskou komisiou na 113. plenárnom zasadnutí (Benátky, 8. – 9. decembra 2017) ([CDL-AD \(2017\) 028](#)), body 27 – 28 a 45 – 60.

je taktiež bežnou témou stanovísk Benátskej komisie, najmä vo vzťahu k sudcom.<sup>15</sup> Hoci sú prípady presunu prokurátorov menej časté, Benátska komisia sa tým už zaoberala.<sup>16</sup>

37. Všeobecne povedané, zmeny v prokuratúre v rámci súdnictva zavedené v dôsledku reorganizácie súdnictva by mohli byť vykonané tak, aby nespôsobili žiadne problémy pre výkon súdnictva a zaobchádzanie s prokurátormi, ktorí boli pôvodne vo vedení. Je dôležité najmä v tomto procese, aby bol princíp nezávislosti jednotlivých prokurátorov vždy dodržiavaný. V tejto súvislosti sa už Benátska komisia zaoberala vo svojich predošlých stanoviskách, ktoré môžu slúžiť ako usmernenie, otázkami, ako sú pokyny pre mladších prokurátorov a rozhodnutia o pridelení prebiehajúceho prípadu inému prokurátorovi.

38. Budúcnosť prokurátorov oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve je upravená v čl. 2 ods. 2 návrhu zákona, ktorý uvádza, že „*Odo dňa zrušenia oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve sa prokurátori oddelenia vrátane vedúcich, tých na vedúcich pozíciách, vrátia na prokurátorské úrady, z ktorých prišli.*“. Odo dňa návratu na prokurátorský úrad, odkiaľ prišli prokurátori, ktorí pracovali na oddelení pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, získajú späť svoj profesionálny stupeň výkonu a plat, ktorý zodpovedá tomu, ktorý mali alebo získali v dôsledku povýšenia počas ich činnosti na oddelení. Návrhom zákona navrhovaný presun prokurátorov z oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ktorí majú byť pridelení na iné pozície v rámci prokuratúry, nesúvisí s jednotlivými prokurátormi osobne ani nezávisí od ich profesionálneho správania, ale má všeobecný charakter v dôsledku zrušenia oddelenia. Prokurátori sa vrátia na svoje pôvodné miesta podľa pravidiel stanovených v tomto článku (pred existenciou oddelenia).

39. Aj keď sa pri ich presune v rámci súdnictva rešpektuje hierarchická organizácia prokurátorov, rešpektuje sa zásada nezávislosti jednotlivých prokurátorov a zaobchádza sa s nimi objektívne, mohlo by byť užitočné v rámci Najvyššej súdnej rady vytvoriť mechanizmus na riešenie nadchádzajúcich konfliktov v jednotlivých prípadoch.

40. Pokiaľ ide o prípady, ktoré riešili prokurátori na oddelení pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, tieto budú postúpené príslušnému úradu prokuratúry (t. j. Národné protikorupčné riaditeľstvo, Riaditeľstvo pre vyšetrovanie organizovaných zločinov a terorizmu, prokuratúry pri odvolacích súdoch), kde sa budú ďalej riešiť a prípade sa aj

---

<sup>15</sup> Pozri Benátska komisia, Kritériá právneho štátu, ktoré Benátska komisia prijala na svojom 106. plenárnom zasadnutí (Benátky, 11. – 12. marca 2016) ([CDL-AD \(2016\) 007](#)), II.E.1.c a bod 80; Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie o súdoch a sudcoch ([CDL-PI \(2019\) 008](#)), 3.5.1 o presunoch a delegovaní; „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“ – Stanovisko k návrhu zmien a doplnení zákona o súdoch, ktoré Benátska komisia prijala na svojom 117. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. decembra 2018) ([CDL-AD \(2018\) 033](#)), odsek 21 – 24.

<sup>16</sup> Pozri Benátska komisia, Čierna Hora – Stanovisko k návrhom zmien a doplnení zákona o štátnej prokuratúre a návrhu zákona o prokuratúre pre organizovaný zločin a korupciu, prijaté Benátskou komisiou na 126. plenárnom zasadnutí (online, 19. – 20. marca 2021) ([CDL-AD \(2021\) 012](#)); Benátska komisia, Kritériá právneho štátu, prijaté Benátskou komisiou na 106. plenárnom zasadnutí (Benátky, 11. – 12. marca 2016) ([CDL-AD \(2016\) 007](#)), II.E.1.d., body 91 – 96, a Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie týkajúcich sa prokurátorov ([CDL-PI \(2018\) 001](#)), 3.1.2.3 o postupe vymenúvania a 3.2.5 o presunoch a delegovaní, atď.; Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva: prokuratúra, ktorú prijala Benátska komisia na svojom 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)), ods. 59.

vecne prehodnotia podľa procesných ustanovení, návrhu zákona a v neposlednom rade podľa EDLP, najmä čl. 5 až 7.

41. Týmto spôsobom môže nový prokurátor, ktorému bola vec pridelená podľa všeobecných procesných ustanovení a čl. 1 (ods. 5, 6 a 8) návrhu zákona, predchádzajúce rozhodnutie alebo úkon v konaní, ktorým sa zaoberal prokurátor oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, zrušiť.

42. Stručne povedané, zmeny zavedené v dôsledku reorganizácie súdnictva by mali byť vykonané spôsobom, ktorý nespôsobuje problémy v súvislosti s výkonom súdnictva a zaobchádzaním s prokurátormi, ktorí boli pôvodne príslušní vo veci konať. Tieto zmeny musia zaistiť, aby princíp nezávislosti jednotlivých prokurátorov nebol narušený. S prokurátormi sa musí vždy zaobchádzať s náležitým ohľadom na ich postavenie v rámci prokuratúry ako takej. Ich postavenie je preto potrebné považovať do určitého bodu za nezávislé, ale nie v rozsahu, v akom sa to týka sudcov.

#### **IV. Pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne**

43. Návrh zákona, ktorý pripravila vláda, bol predložený Poslaneckej snemovni vo februári 2021, ktorá doplnila text o ďalšie záruky vo forme nedotknuteľnosti súdnictva. Predloženie týchto pozmeňujúcich návrhov preto vyvoláva problémy s ohľadom na štandardy nedotknuteľnosti sudcov a prokurátorov.

##### **A. Sudcovia a prokurátori – štandardy nedotknuteľnosti**

44. Benátska komisia by rada zopakovala, že sudcovia a prokurátori by mali mať čisto funkčnú imunitu za svoju činnosť vykonávanú v dobrej viere pri plnení svojich povinností alebo pri výkone svojej funkcie. Nemala by existovať žiadna imunita pre úmyselné zločiny, napr. prijímanie úplatkov.<sup>17</sup>

45. Pokiaľ ide o sudcov, Benátska komisia vo svojej Správe o nezávislosti súdnictva – nezávislosť sudcov z roku 2010 prijala všeobecné pravidlo, že sudcovia nesmú požívať žiadnu formu trestnej imunity za bežné trestné činy spáchané pri výkone ich funkcie: „*Je nespochybniteľné, že sudcovia musia byť chránení pred neprímeraným vonkajším vplyvom: na tento účel by mali požívať funkčnú (ale iba funkčnú) imunitu (imunitu voči stíhaniu za činnosti vykonávané pri plnení svojich funkcií, s výnimkou úmyselného trestného činu, napríklad prijímania úplatkov).*“<sup>18</sup>

46. Benátska komisia to zopakovala v liste *amicus curiae* k imunite sudcov pre Ústavný súd Moldavska, v ktorom stálo, že „*Ak existujú funkčné záruky potrebné na ochranu nezávislosti sudcov proti akýmkoľvek neoprávneným vonkajším vplyvom, všeobecná imunita nie je*

---

<sup>17</sup> Pokiaľ ide o sudcov, pozri predovšetkým Benátska komisia, List *amicus curiae* o imunite sudcov Ústavného súdu Moldavska ([CDL-AD \(2013\) 008](#)). Pozri tiež Benátsku komisiu, Stanovisko k návrhom ústavných zmien a doplnení imunity poslancov parlamentu a sudcov Ukrajiny ([CDL-AD \(2015\) 013](#)), bod 25; Benátska komisia, Správa o nezávislosti súdneho systému – časť I: Nezávislosť sudcov ([CDL-AD \(2010\) 004](#)). Pokiaľ ide o prokurátorov, pozri najmä Benátska komisia, Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva: prokuratúra, ktorú prijala Benátska komisia na svojom 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)).

<sup>18</sup> Benátska komisia, Správa o nezávislosti súdneho systému – časť I: Nezávislosť sudcov ([CDL-AD \(2010\) 004](#)), ods. 6.

nevyhnutná. Sudcovská nezávislosť nezávisí od širokej imunity a sudcovia by mali byť zodpovední za akékoľvek údajné trestné činy za predpokladu, že procesná obrana, opravné prostriedky a ďalšie zložky právnych princípov sú im plne k dispozícii.“<sup>19</sup>

47. Čisto funkčnú imunitu sudcov schvaľuje Výbor ministrov Rady Európy vo svojom [odporúčaní CM/Rec\(2010\)12](#) o sudcoch: *nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, ktoré stanovujú dve základné zásady: „Výklad práva, posudzovanie faktov alebo vyvažovanie dôkazov vykonávané sudcami na účely rozhodovania v prípadoch by nemali viesť k trestnej zodpovednosti, iba ak išlo o zlý úmysel“* (ods. 68); *Ak sudcovia nevykonávajú svoju funkciu, sú zodpovední počas občianskeho, trestného a správneho práva rovnakým spôsobom ako ktorýkoľvek iný občan“* (ods. 71). Výbor ministrov okrem toho v [rezolúcii \(97\)24 o dvadsiatich riadiacich princípoch boja proti korupcii](#) trval na cielei *„obmedziť imunitu voči vyšetrovaniu, trestnému stíhaniu a rozhodovaniu o korupčných trestných činoch na mieru potrebnú v demokratickej spoločnosti“* (princíp č. 6).

48. Organizácia Spojených národov taktiež schvaľuje funkčnú imunitu pre sudcov vo svojom dokumente *Základné zásady nezávislosti súdnictva*, v ktorom stojí, že *„bez toho, aby bolo dotknuté akémukoľvek disciplinárne konanie alebo akékoľvek právo na odvolenia alebo odškodnenie od štátu v súlade s vnútroštátnym právom, by mali sudcovia požívať osobnú imunitu pred civilnými žalobami za peňažné náhrady škody za nesprávne konanie alebo opomenutie pri výkone ich sudcovských funkcií“*.<sup>20</sup>

49. Pokiaľ ide o prokurátorov, Benátska komisia vo svojej Správe o nezávislosti súdnictva – prokuratúra vo veci imunity vysvetlila, že *„Prokurátori by nemali mať všeobecnú imunitu, ktorá by mohla viesť ku korupcii, ale mali by mať funkčnú imunitu pre činnosti vykonávané v dobrej viere pri výkone svojich povinností.“*<sup>21</sup>

50. Funkčnú imunitu prokurátora taktiež schvaľuje Poradná rada európskych prokurátorov Rady Európy (CCPE), ktorá vo svojom [stanovisku č. 9\(2014\) o európskych normách a princípoch týkajúcich sa prokurátorov](#) uvádza, že *„X. Prokurátori by nemali mať výhody zo všeobecnej imunity, ale len z funkčnej imunity za činnosti vykonané v dobrej viere pri plnení svojich povinností.“* V ods. 88 dodáva, že *„Prokurátori by nemali mať výhody zo všeobecnej imunity, ktorá by ich chránila pred trestným stíhaním za trestné činy, ktoré spáchali a za ktoré sa musia zodpovedať pred súdom, keďže to by mohlo viesť k strate dôvery verejnosti a dokonca ku korupcii. Štáty môžu stanoviť osobitné postupy na postavenie prokurátorov pred súd ako záruky ich nezávislosti a nestrannosti.“*

51. Funkčná imunita prokurátorov je podporovaná aj [usmernením Kongresu OSN o prevencii kriminality k úlohe prokurátora](#) (1990), v ktorom uviedli, že *„4. Štáty by mali zabezpečiť, aby prokurátori mohli vykonávať svoje odborné funkcie bez zastrasovania, prekážok,*

---

<sup>19</sup> Benátska komisia, List *amicus curiae* o imunitě sudcov Ústavného súdu Moldavska ([CDL-AD \(2013\) 008](#)), ods. 54.

<sup>20</sup> [Základné zásady nezávislosti súdnictva](#), prijaté na siedmom kongrese OSN o prevencii kriminality a zaobchádzaní s páchatelmi, ktorý sa konal v Miláne od 26. augusta do 6. septembra 1985 a schválené rezolúciou Valného zhromaždenia 40/32 z 29. novembra 1985 a 40/146 z 13. decembra 1985, ods. 16.

<sup>21</sup> Benátska komisia, Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva: prokuratúra, ktorú prijala Benátska komisia na svojom 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)), bod 61.

*obťažovania, nevhodných zásahov alebo neoprávneného vystavenia občianskoprávnej, trestnej alebo inej zodpovednosti“.*

52. Stručne povedané, ani sudcovia, ani prokurátori by nemali mať výhody zo všeobecnej imunity (ktorá by okrem iného mohla presadzovať korupciu), ale mali byť mať výhody z funkčnej imunity za činnosti vykonané v dobrej viere pri plnení svojich povinností alebo výkone svojej funkcie.

## **B. Pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne**

53. Na základe návrhu predloženého členom parlamentu Poslanecká snemovňa predložila tri nové články (čl. 4 – 6) k vládnemu návrhu zákona, ktorých cieľom je poskytnúť sudcom a prokurátorom dodatočné záruky.

54. Podľa novely zavedenej čl. 4 pozmeňujúcich návrhov poslaneckej snemovne (odkazujúci na čl. 95 zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov) sudcovia a prokurátori môžu byť „*postavení pred súd*“ za trestné činy proti spravodlivosti, korupciu, služobné trestné činy alebo trestné činy podobné korupcii iba so súhlasom sekcie sudcov alebo sekcie prokurátorov Najvyššej súdnej rady.

55. Táto novela zavádza druh nedotknuteľnosti, ktorú môže Najvyššia súdna rada zrušiť (podobnú imunitu priznáva rumunská ústava členom parlamentu, ktorú môže zrušiť len parlament) napriek skutočnosti, že existujúca právna úprava poskytuje dostatočné záruky. Tieto sú poskytnuté súčasným zákonom č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov (nezávislosť, odbornosť a špecializácia sudcov platná pre všetkých občanov vrátane sudcov); zárukami ustanovenými v Trestnom poriadku; zárukami poskytnutými Národným protikorupčným riaditeľstvom (DNA) a osobitnými garanciami pre sudcov (kompetencie podľa osobnej kvality, prípady pozastavenia výkonu funkcie sudcov a prokurátorov, obhajoba sudcov a prokurátorov a osobitné záruky počas vyšetrovania trestných činov).

56. Vyčlenenie sudcov a prokurátorov pre potrebu ďalších osobitných záruk – nad rámec tých, ktoré sa právom požívajú pri funkčnej imunite – môže vysielat' nesprávny signál a mohlo by ďalej poškodiť imidž tejto profesie v Rumunsku.

57. Článok 6 pozmeňujúcich návrhov poslaneckej snemovne (v súlade s čl. 4) zavádza novú kompetenciu Najvyššej súdnej rady v ods. 5: „*Sekcia sudcov Najvyššej súdnej rady schvaľuje postavenie sudcu pred súd za spáchanie trestného činu proti spravodlivosti, korupcie, služobných trestných činov alebo trestných činov podobných korupcii.*“

58. Článok 134 ods. 2 rumunskej ústavy priznáva Najvyššej súdnej rade úlohu súdu pre disciplinárne konania voči sudcom a prokurátorom. Avšak čl. 6 novely zdá sa dávať Najvyššej súdnej rade aj kontrolu nad začatím trestného stíhania sudcov a prokurátorov. Takýto kontrolný mechanizmus nie je zlučiteľný s riadnym výkonom súdnictva v trestných veciach, ktoré musia vykonávať všeobecné sudy v súlade s princípmi právneho štátu vrátane rovnosti zaobchádzania so stranami. Pozmeňujúce návrhy tak vyvolávajú obavy, pretože dávajú dotknutej sekcii Najvyššej súdnej rady výlučnú právomoc rozhodovať o úkonoch v trestných veciach proti sudcom a prokurátorom.

59. Rumunské ustanovenia o trestnej, občianskej a disciplinárnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov a o úlohe a organizácii Najvyššej súdnej rady v niektorých týchto otázkach už boli do určitej miery okomentované Benátskou komisiu v jej stanoviskách z rokov 2018 a 2019.<sup>22</sup> Ide však o ďalekosiahlu novelu, ktorú by bolo potrebné prediskutovať s dotknutými zainteresovanými stranami v rámci otvoreného postupu a nemali by byť zavedené formou pozmeňujúcich návrhov v parlamente po tom, ako konzultácie so zainteresovanými stranami už prebehli.

60. Každá nedotknuteľnosť musí byť navyše spravidla zakotvená v ústave, pretože nedotknuteľnosť špecifickej skupiny osôb porušuje princíp rovnosti. Navrhované pozmeňujúce návrhy vyvolávajú dojem, že zavedenie nového typu nedotknuteľnosti kombinovanej so zrušením oddelenia pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve by mohlo slúžiť ako určitá ochrana (záruka) pred zodpovednosťou za korupčné konanie. Toto zrejme nie je cieľom, ktoré je potrebné dosiahnuť, a Benátska komisia je voči tejto imunite kritická, pretože nedotknuteľnosť bráni boju s korupciou.<sup>23</sup>

61. Skupina štátov Európy proti korupcii (GRECO) Rady Európy je ešte oveľa kritickejšia: „*GRECO sa stretlo s niekoľkými vnútroštátnymi situáciami, v ktorých viacerí držitelia verejných funkcií požívalo podobnú nedotknuteľnosť ako členovia parlamentu. V jednom extrémnom prípade to zahŕňalo väčšinu členov súdnictva, členov štátnej správy a miestnej štátnej správy, členov národných a regionálnych volených zastupiteľstiev, členov niektorých štátnych správ a pod. GRECO odporučilo zredukovať počet kategórií verejných funkcionárov majúcich výhody z takejto imunity, keďže nebolo možné identifikovať žiaden rozumný dôvod na ponechanie tejto situácie.*“<sup>24</sup>

62. Benátska komisia spozorovala trend využívania nedotknuteľnosti vo veľkej miere v mnohých krajinách centrálnej a východnej Európy (s nepriaznivým vplyvom na boj s korupciou) a spozorovala opačný trend v mnohých krajinách západnej Európy, kde bola nedotknuteľnosť zredukovaná (Rakúsko, Belgicko, Francúzsko a Taliansko)<sup>25</sup>. Také používanie nedotknuteľnosti môže byť spôsobené viacerými faktormi, pričom jedným je neistota a nedostatok stability právneho systému a rámca – s ktorým je potrebné sa naliehavo vysporiadať.

63. Podľa informácií, ktoré získala delegácia Benátskej komisie počas online stretnutí, dôvod na zavedenie tohto typu nedotknuteľnosti môže byť dôsledkom niečoho, čo zrejme trápi rumunských sudcov (a prokurátorov). Ide najmä o nepríjemné sťažnosti súkromných osôb na sudcov (a prokurátorov), ktoré často vedú k nezmyselným a neopodstatneným vyšetrovaniam alebo konaniam. Ak ide skutočne o tento prípad, tak Benátska komisia si dovoľí navrhnúť, aby sa našlo iné riešenie, ktoré by odrádzalo od tohto druhu konaní (pozri nižšie ods. 67).

---

<sup>22</sup> Pozri Benátska komisia, Stanovisko z októbra 2018 k návrhom zmien a doplnení zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Najvyššej súdnej rade ([CDL-AD \(2018\) 017](#)); Benátska komisia, Stanovisko k návrhom zmien a doplnení Trestného zákona a Trestného poriadku ([CDL-AD \(2018\) 021](#)); Benátska komisia, Stanovisko k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorými sa menia a dopĺňajú zákony o súdnictve ([CDL-AD \(2019\) 014](#)).

<sup>23</sup> Benátska komisia, Správa o rozsahu a zrušení poslaneckej imunity ([CDL-AD \(2014\) 011](#)), bod 124.

<sup>24</sup> Ibidem, ods. 104 a poznámka pod čiarou 24.

<sup>25</sup> Ibidem, ods. 124 a 125.

64. Poradná rada európskych sudcov sa k šikanóznym sťažnostiam vyjadrila vo svojom [stanovisku č. 3](#), v ktorom odporúča, aby „v krajinách, kde vyšetovanie alebo trestné konanie možno začať na podnet súkromnej osoby, existoval mechanizmus, ktorý by prechádzal alebo ukončil takého vyšetovanie alebo konanie... ak neexistuje rozumný dôvod naznačujúci akúkoľvek trestnú zodpovednosť na strane sudcu“ (ods. 54).

65. V skratke, Benátska komisia by rada zopakovala, že je potrebné jasne rozlišovať medzi funkčnou imunitou, ktorá sa uplatňuje na sudcov a prokurátorov pri výkone ich funkcie, a nedotknuteľnosťou, ktorá sa navrhuje v pozmeňujúcich návrhoch poslaneckej snemovne, ktoré poskytujú imunitu, ktorá presahuje rámec funkčnej imunity a je podobná imunita členov parlamentu podľa ústavy. Tento druh imunity nie je prenosný na sudcov a prokurátorov, a preto by sa nemal presadzovať. Podľa súčasných rumunských právnych predpisov okrem toho už existujú dostatočné záruky (pozri vyššie ods. 55).

66. Benátska komisia je toho názoru, že pre trestné konanie, ktoré spadá mimo funkčnej imunity, je zásadné, aby nespádali do kompetencie Najvyššej súdnej rady. Najvyššia súdna rada je administratívny orgán, ktorý by nemal mať úlohy súdu (čo v Rumunsku zahŕňa aj prokurátorov). Ide tiež o otázku deľby moci a ústavnú otázku. Takéto prípady by mali patriť priamo pod súdy bez predchádzajúceho preverovania Najvyššou súdnou radou.

67. Pokiaľ ide o šikanózne sťažnosti (často trestné oznámenia) súkromných osôb proti sudcom a prokurátorom (napr. zdržujúce alebo neopodstatnené opravné prostriedky podané po vydaní rozsudku/rozhodnutia), táto záležitosť by mala byť riešená bežnou prokuratúrou. Podľa názoru Benátskej komisie treba túto záležitosť považovať za naliehavú, ktorá si vyžaduje reformu. Zdá sa, že obrovské množstvo týchto sťažností je práve jedným z dôvodov neúspechu oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve.

## **V. Záver**

68. Benátska komisia víta zámer rumunských orgánov reformovať súdnictvo a vrátiť právomoc úradom špeciálnej prokuratúry, ako sú Národné protikorupčné riaditeľstvo (DNA) a Riaditeľstvo pre vyšetovanie organizovaných zločinov a terorizmu (DIICOT), a chápe, že prvým naliehavým krokom tejto širokej reformy je zrušenie oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve.

69. Pre tento účel bola Benátska komisia požiadaná, aby pripravila stanovisko k *návrhu zákona o zrušení oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve* (ako ho prijala vláda) a k novelizovanej verzii *návrhu zákona o zrušení oddelenia pre vyšetovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré normatívne aktov v oblasti súdnictva* (prijaté poslaneckou snemovňou) – na ktoré je toto stanovisko zamerané.

70. Benátska komisia má v tomto kontexte tieto odporúčania:

- Článok 4 pozmeňujúceho návrhu poslaneckej snemovne zavádza nový typ nedotknuteľnosti sudcov a prokurátorov v rámci vysoko citlivej oblasti (trestné stíhanie), ktorá ďaleko presahuje funkčnú imunitu, a preto by mala byť odstránená.

- Článok 6 pozmeňujúceho návrhu poslaneckej snemovne (v súlade s čl. 4) ustanovuje novú kompetenciu Najvyššej súdnej rady tým, že príslušnej sekcii Najvyššej súdnej rady dáva výlučnú právomoc rozhodovať o trestných činoch sudcov a prokurátorov, ktoré by sa nemali stíhať. Trestné konania, ktoré nespádajú do pôsobnosti funkčnej imunity, by nemali spadať do kompetencie Najvyššej súdnej rady a mali by byť spadať priamo pred súdy bez predchádzajúceho preverovania Najvyššou súdnou radou.
- Šikanóznymi sťažnosťami (často trestné oznámenia) súkromných osôb proti sudcom a prokurátorom by sa mala zaoberať bežná prokuratúra. Túto otázku je potrebné považovať za naliehavú záležitosť, ktorá si vyžaduje reformu.

71. Pozmeňujúce návrhy poslaneckej snemovne vo všeobecnosti vyvolávajú mnohé pochybnosti, ako aj hmotnoprávne a procesné otázky. Riešia systémovú organizáciu súdnictva a sú také dôležité, že ak by sa v nich pokračovalo, mali by podstúpiť riadny a úplný legislatívny postup. Benátska komisia však odporúča, aby boli tieto návrhy poslaneckej snemovne úplne zrušené.

72. Benátska komisia by chcela zdôrazniť, že keďže zrušenie oddelenia je len prvým krokom v tejto reforme, chce povzbudiť rumunské orgány, aby pokračovali vo svojej širokej reforme, a zostáva im k dispozícii pre akúkoľvek ďalšiu pomoc, ktorú môžu potrebovať.

---

**Z originálu:**

Opinion on the draft law for dismantling the Section for the investigation of offences committed within the judiciary

**Preložil:**

Mgr. Andrea Nagyová, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky