



Ústavný súd Slovenskej republiky

PREDBEŽNÉ STANOVISKO

**k navrhovaným zmenám zákona č. 303/2004
o postavení sudcov a prokurátorov, zákona
č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona
č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov
(Rumunsko)**

CDL-PI(2018)007

vypracované Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Romania - Preliminary Opinion on draft amendments to Law No. 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No. 304/2004 on judicial organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Úvodné poznámky.....	4
III. Okolnosti.....	4
IV. Ústavný rámec	5
V. Analýza	6
A. Procesné otázky.....	6
B. Hmotnoprávne otázky	9
1. Všeobecné hľadisko	9
2. Konkrétne rovina.....	9
a. Menovanie a odvolávanie vedúcich funkcionárov	9
b. Postavenie prokurátorov. Princípy, na ktorých spočíva funkcia prokurátora	15
c. Záruky nezávislosti prokurátorov. Hierarchická kontrola.....	17
d. Nová sekcia pre vyšetrovanie trestných činov v súdnictve	19
e. Interakcia medzi súdnictvom a spravodajskými službami	21
f. Materiálna zodpovednosť sudcov a prokurátorov	24
g. Sloboda prejavu sudcov a prokurátorov	28
h. Rola a fungovanie súdnej rady	31
i. Nové ustanovenia o prijímaní a predčasnom dôchodku	34
VI. Závery	36

I. Úvod

1. Listom z 3. mája 2018 rumunský prezident požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k trom návrhom zákona, ktoré prinášajú zmeny v už existujúcich zákonoch v oblasti súdnictva:

- návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 303/2014 o postavení sudcov a prokurátorov,
- návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva,
- návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov.

Dozorný výbor Parlamentného zhromaždenia Rady Európy taktiež 4. mája 2018 požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k týmto trom legislatívnym návrhom.

2. Hanna Suchocka, Claire Bazy-Malaurie, Iain Cameron, Nicolae Esanu, Jean-Claude Scholsem a Kaarlo Tuori boli prizvaní ako spravodajcovia pre toto stanovisko.

3. Dňa 10. a 11. júna 2018 delegácia Benátskej komisie zložená z Hanny Suchockej, Nicolae Esanua, Jean-Claudea Scholsema a Kaarla Tuoriho, sprevádzaná sekretárom Thomasom Markertom a vedúcou Oddelenia pre demokratické inštitúcie a základné práva Artemizou Chisca, navštívila Bukurešť a rokovala s rumunským prezidentom, zástupcami rôznych rumunských parlamentných politických strán, ministrom spravodlivosti, predsedom Vrchného kasačného a súdneho dvora (ďalej aj „najvyšší súd“), Vrchnej rady sudcov a prokurátorov (ďalej aj „súdna rada“), generálnym prokurátorom, hlavným prokurátorom Národného protikorupčného riaditeľstva, profesijnými združeniami sudcov a prokurátorov a zástupcami občianskej spoločnosti.

4. Na jej 115. plenárnom zasadnutí 22. júna 2018 spravodajcovia informovali Benátsku komisiu o výsledkoch ich návštevy Bukurešti. Vzhľadom na naliehavý charakter veci Benátska komisia spravodajcov poverila vypracovaním predbežného stanoviska tak, aby po konzultáciách s predsedníctvom Benátskej komisie a predsedom Podkomisie pre súdnictvo bolo v júli 2018 zaslané rumunským orgánom.

5. Toto predbežné stanovisko bolo vypracované na základe príspevkov od spravodajcov po porade s predsedníctvom Benátskej komisie a predsedom Podkomisie pre súdnictvo. Rumunským orgánom bolo zaslané 13. júla 2018 a v ten istý deň bolo aj uverejnené na webovom sídle Benátskej komisie. Na schválenie bude predložené na 116. plenárnom zasadnutí Benátskej komisie, ktoré sa má konať 19. a 20. októbra 2018.

II. Úvodné poznámky

6. Nie je účelom tohto dokumentu poskytnúť detailnú a vyčerpávajúcu analýzu predmetných legislatívnych návrhov (pozri CDL-REF(2018)022, CDL-REF(2018)023 a CDL-REF(2018)024). Vzhľadom na zložitosť navrhovaných zmien a s tým súvisiaci legislatívny proces zahŕňajúci rôzne verzie predmetných troch textov sa stanovisko zameriava na ustanovenia, ktoré môžu vyvolávať problémy v rámci prebiehajúcej reformy.

7. Pri vypracúvaní tohto stanoviska sa vychádzalo z anglického prekladu predmetných legislatívnych návrhov, ktorý poskytla kancelária rumunského prezidenta. Určité nepresnosti sa preto môžu vyskytnúť v dôsledku prekladu.

III. Okolnosti

8. Podľa vyjadrenia rumunských orgánov tento reformný proces, ktorý bol začatý už v roku 2015, bol nevyhnutný a viedlo k nemu niekoľko hlavných dôvodov vrátane potreby riešiť obavy z neefektívnosti a politizácie súdnictva, potreby zvyšovania jeho kvality, transparentnosti a zodpovednosti za svoje konanie. Taktiež implementácia niekoľkých rozhodnutí rumunského ústavného súdu si vyžadovala viacero legislatívnych zmien.

9. Celkové fungovanie rumunského súdnictva podlieha každoročnému hodnoteniu a odporúčaniam v rámci mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania zriadenom pri vstupe Rumunska do Európskej únie. Hoci predchádzajúce správy vypracované ako súčasť tohto mechanizmu hovorili o významnom pokroku vykonanom v rámci reformy súdnictva, posledná správa z novembra 2017 vyjadrila obavy, že na tento pokrok môžu mať dopad politická situácia¹ a vývoj, akým bolo v januári 2017 prijatie mimoriadneho nariadenia vlády o dekriminalizácii niektorých korupčných trestných činov, a najnovšie aj spory, ktoré vznikli v súvislosti s revíziou troch predmetných legislatívnych návrhov.

10. Legislatívny proces prebiehal v dusnej politickej atmosfére výrazne poznačenej rumunskou snahou v boji s korupciou. Národné protikorupčné riaditeľstvo vykonalo veľké množstvo vyšetrovaní proti vedúcim politikom pre údajnú korupciu a súvisiace trestné činy. Mnoho ministrov a členov parlamentu bolo odsúdených.² Tento úspešný boj proti korupcii bol

¹ Posledná správa v rámci Mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania pre Bulharsko a Rumunsko z novembra 2017 v tomto ohľade uvádza: „Počas deviatich mesiacov od správy z januára 2017 malo Rumunsko dve vlády a rastúce napätie medzi zložkami moci (parlament, vláda, súdnictvo) robilo spoluprácu medzi nimi čoraz ťažšou.“ Pozri správu Komisie Európskeho parlamentu a Rady o pokroku v Rumunsku v rámci Mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania pre Bulharsko a Rumunsko, COM(2017) 751 final, Brusel, 15.11.2017.

² Podľa informácii, ktoré poskytlo Národné protikorupčné riaditeľstvo, toto za posledných päť rokov obžalovalo vyše 68 vysokopostavených činiteľov z korupcie (resp. trestných činov súvisiacich s korupciou): 14 ministrov

všeobecne na medzinárodnej úrovni chválený.

11. Politici však tvrdili, že niektorí prokurátori, a dokonca v niektorých prípadoch aj sudcovia zneužívali svoje právomoci. Po tom, ako došlo k oslobodeniu viacerých obžalovaných v ostro sledovaných prípadoch, začali sa vynárať pochybnosti o metódach používaných prokuratúrou a po zverejnení protokolov o spolupráci medzi rumunskou informačnou službou a súdnymi orgánmi taktiež otázky týkajúce sa spôsobu, akým bol tento protikorupčný boj vedený, a vo všeobecnosti tiež otázky týkajúce sa dopadu, ktorý mohla mať takáto spolupráca na nezávislosť súdov a prokuratúry.

12. Zároveň sa však vyskytujú správy o nátlaku a zastrašovaní sudcov a prokurátorov okrem iného zo strany vysokopostavených politikov prostredníctvom mediálnych kampaní. Prebiehajúca novelizácia trestného zákonníka a trestného poriadku, ktorá bude predmetom osobitného stanoviska Benátskej komisie, môže vraj tento protikorupčný boj podkopáť.

13. Za týchto okolností nedávne spory týkajúce sa odvolania hlavného protikorupčného prokurátora, okrem otázok, ktoré vyvolávajú, čo sa týka súčasných a budúcich mechanizmov odvolania a menovania do vedúcich pozícií v rámci rumunského súdnictva, sú jasnou ukážkou existujúcich ťažkostí a zablokovania dialógu a spolupráce medzi inštitúciami.

14. Tieto okolnosti robia akúkoľvek legislatívnu iniciatívu, ktorá by mohla viesť k zvýšeniu rizika politických zásahov do práce sudcov a prokurátorov, mimoriadne citlivou.

IV. Ústavný rámec

15. Osobitná kapitola rumunskej ústavy venovaná „súdnej autorite“ (kapitola VI, oddiel III) zahŕňa tri sekcie: prvá má názov „Súdy“, druhá „Prokuratúra“ a tretia „Vrchná rada sudcov a prokurátorov“. Podľa ústavy sú teda v Rumunsku prokurátori považovaní za súčasť súdnictva.

Článok 124 ods. 3 zaručuje, že „sudcovia sú nezávislí a podliehajú iba zákonu“, pričom čl. 125 ods. 1 dodáva, že sudcovia, ktorých menuje prezident, „sú neodvolateľní za podmienok ustanovených zákonom“. Ods. 2 hovorí: „Navrhovanie sudcov, ich profesijný postup, presun a sankcionovanie je v právomoci súdnej rady za podmienok ustanovených jej organickým zákonom.“

a bývalých ministrov, 39 poslancov, 14 senátorov, jedného člena Európskeho parlamentu. Súdy vydali právoplatné odsudzujúce rozsudky proti 27 z nich (5 ministrov, 17 poslancov, 4 senátori, jeden člen Európskeho parlamentu). V tomto období došlo k nariadeniu opatrení spočívajúcich v zhabaní viac ako dvoch miliárd eur.

16. Podľa čl. 126 ods. 1 „súdniectvo vykonávajú najvyšší súd a ostatné súdy zriadené zákonom“.

17. Článok 132 nadpísaný „postavenie prokurátorov“ v prvom odseku ustanovuje: „Prokurátori vykonávajú svoj úrad v súlade s princípom legality, nestrannosti a hierarchickej kontroly a spadajú do právomoci ministerstva spravodlivosti.“

18. Podľa čl. 133 ods. 1 súdna rada „zaručuje nezávislosť súdniectva“. Podľa čl. 134 medzi jej hlavné právomoci patrí navrhovať prezidentovi kandidátov na sudcov a prokurátorov s výnimkou čakateľov za podmienok ustanovených zákonom (ods. 1) a výkon právomocí disciplinárneho súdu posudzujúceho disciplinárne previnenia sudcov a prokurátorov v konaniach podľa jej organického zákona, pričom v týchto prípadoch rozhoduje v sekciách (ods. 2).

V. Analýza

A. *Procesné otázky*

19. Hoci celková reforma začala už v roku 2015, súčasný legislatívny proces týkajúci sa spomínaných troch legislatívnych návrhov začal iba v auguste 2017, keď ministerstvo spravodlivosti predstavilo hlavné línie plánovanej reformy. Následne tieto tri návrhy boli prevzaté viacerými poslancami a predložené ako ich legislatívna iniciatíva. Predchádzajúce návrhy, o ktorých sa viedli rozsiahle konzultácie v rámci rumunského súdniectva, boli zanechané.

20. Nakoniec sa pristúpilo k špeciálnemu zrýchlenému parlamentnému procesu. Išlo o výnimočné konanie a predmetné novely boli preskúmané orgánom špeciálne na tento účel zriadeným (špeciálny spoločný výbor oboch parlamentných komôr). Použitie takéhoto postupu pre takúto rozsiahlu novelizáciu troch organických zákonov bolo v rámci súdniectva a občianskej spoločnosti kritizované, hoci ústavný súd nenašiel v tomto žiaden rozpor s ústavou.

21. V rôznych štádiách legislatívneho procesu tri návrhy zákona vyvolali ostrú kritiku v Rumunsku aj v zahraničí. Na vnútroštátnej úrovni mala táto kritika, okrem iného, formu dvoch negatívnych stanovísk súdnej rady k počiatočným verziám návrhov memoranda za stiahnutie návrhov, ktoré podpísalo takmer 4000 sudcov a prokurátorov (október 2017),³ tichých protestov rumunských sudcov a prokurátorov pred súdmi a prokurátorskými úradmi (december 2017), návrhov podaných zástupcami parlamentnej opozície a najvyšším súdom

³ <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2813>

na ústavnom súde a na medzinárodných inštitúciách vrátane Benátskej komisie, a tiež viacerých kritických správ a podaní zo strany občianskych organizácií.⁴

22. Taktiež viacerí vyjadrili obavy z toho, že hoci v určitých aspektoch sa uvažuje o rozsiahlych zmenách, celý proces nebol sprevádzaný náležitým zhodnotením inštitucionálnych, právnych a finančných dopadov plánovaných zmien.

23. Zástupcovia európskych inštitúcií vrátane inštitúcií Európskej únie a Rady Európy, ako napr. GRECO, ktorý je protikorupčným orgánom Rady Európy⁵, vo svojich vyhláseniach a výzvach odporučili vytvoriť príležitosti na dôkladnejšie a inkluzívnejšie konzultácie. Ako užitočný krok pred prijatím takejto významnej legislatívy sa rumunským orgánom odporúčilo požiadať Benátsku komisiu o jej právnu expertízu, aby sa identifikovali akceptovateľné riešenia sporných otázok, ktoré by boli v súlade s existujúcimi štandardmi. Je poľutovaniahodné, že rumunská strana nedržala odporúčania odložiť prijatie predmetnej legislatívy do vydania stanoviska Benátskej komisie, ktoré by bolo prínosné pre diskusiu.

24. Napriek silnej reakcii a spomínaným výzvam legislatívny proces pokročil a momentálne je v jeho finálnej fáze, v ktorej už takmer niet priestoru na diskusiu, ktorá by mohla prispieť k získaniu širšej podpory pre prijímané zmeny, ani na riešenie ostávajúcich sporných otázok.

25. Viacero navrhovaných zmien a ich ďalších verzií bolo napadnutých pred ústavným súdom parlamentnou opozíciou a prezidentom, ako aj, čo je špecifikum Rumunska, najvyšším súdom, pričom boli zároveň kritizované inými súdnymi orgánmi a profesijnými združeniami sudcov a prokurátorov. Ústavný súd vydal v týchto veciach celý rad rozhodnutí, vďaka ktorým bolo možné predmetné legislatívne návrhy vylepšiť, avšak problematické miesta ostávajú.

26. Podľa rumunských orgánov bol proces reformy otvorený a transparentný za účasti zástupcov profesijných združení, súdnej rady a občianskej spoločnosti.

27. Viacero ľudí, s ktorými sa spravodajcovia rozprávali, však tento proces opísalo ako uponáhľaný a netransparentný, pričom mal prebehnúť bez dostatočne efektívnych a inkluzívnych konzultácií. Podľa mnohých z nich, ak k takýmto konzultáciám aj došlo, išlo skôr o formalitu. Najmä posledná fáza reformného procesu začatá v auguste 2017 bola príliš unáhľená na takúto komplexnú a kontroverznú reformu.

28. Spravodajcovia si tiež všimli, že tento legislatívny proces značne rozdeľoval spoločnosť. Medzi rumunskými politikmi v súdnictve (aj v rámci súdnej rady), profesijných združeníach

⁴ <http://www.nineoclock.ro/romania-100-platform-65-ngos-urge-govt-to-scrap-bill-amending-justice-legislation/>

⁵ GRECO-AdHocRep(2018)2, Ad hoc správa o Rumunsku (čl. 34), prijalo GRECO na svojom 79. plenárnom zasadnutí (Štrasburg, 19. – 23. marca 2018).

sudcov a prokurátorov, organizáciách občianskej spoločnosti, ale aj vo verejnosti (opakujúce sa pouličné protesty) sa značne líšia názory na to, či je táto reforma potrebná, aký by mal byť jej obsah a aké bude mať dôsledky, či už pozitívne alebo negatívne, na rumunské súdnictvo. Preto sa momentálne javí náročným viesť racionálny, vyvážený a otvorený dialóg o reforme rumunského súdnictva.

29. Ako už Benátska komisia viackrát uviedla, legislatívny proces je mimoriadne dôležitý. Vo svojej Správe o právnom štáte⁶ sa spomína zákonnosť, kam patrí aj transparentný, kontrole podrobený a demokratický proces prijímania zákonov, ako jeden z definičných prvkov právneho štátu. To znamená, že v skutočne demokratickom právnom štáte musia byť v každom štádiu akéhokoľvek reformného procesu zapojené všetky zainteresované strany, či už priamo alebo ako konzultanti.

30. Benátska komisia vždy ostro kritizovala⁷ situácie, v ktorých parlament prijal právnu úpravu dôležitých aspektov právneho a politického poriadku v zrýchlennom konaní, keď často išlo o návrh predložený jedným poslancom (aby sa vyhli povinnému postupu pre rokovanie o vládnom návrhu). Takýto prístup k legislatívnemu procesu nevytvára podmienky pre potrebnú mieru diskusie s opozíciou a občianskou spoločnosťou.

31. Najmä pokiaľ ide o prijímanie rozhodnutí o otázkach mimoriadneho spoločenského významu, akými sú napr. aj reformy súdnictva, je široká a vecná diskusia zahŕňajúca rôzne politické strany a pohľad z vnútra súdnictva, ako aj občianskej spoločnosti kľúčovou podmienkou pre prijatie právnej úpravy, ktorá je realizovateľná a prijateľná pre dotknuté subjekty a ktorá je zároveň v súlade s demokratickými štandardmi.⁸ Je poľutovaniahodné, že v rámci súčasného reformného procesu takéto komplexné diskusie neprebehli. Berieme však na vedomie, že ústavný súd vyhodnotil súčasný reformný proces ako súladný s ústavou.

⁶ CDL-AD(2011)003rev, Správa o právnom štáte schválená Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky, 25. – 26. marca 2011).

⁷ CDL-AD(2011)001, stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyvstali v procese písania novej maďarskej ústavy, § 16 – § 19; pozri tiež CDL-AD(2012)026, stanovisko k súladu s ústavnými princípmi a právnym štátom krokov podniknutých rumunským parlamentom a vládou voči iným štátnym orgánom a k mimoriadnemu nariadeniu vlády, ktorým sa mení zákon č. 47/1992 o organizácii a fungovaní ústavného súdu a k mimoriadnemu nariadeniu vlády, ktorým sa mení zákon č. 3/2000 o organizácii referenda (Rumunsko), § 74.

⁸ CDL-AD(2011)001, stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyvstali v procese písania novej maďarskej ústavy, CDL-AD(2013)010, stanovisko k návrhu novej ústavy (Island), § 17, CDL-AD(2014)010, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení ústava (Rumunsko), § 25 – § 30.

B. Hmotnoprávne otázky

1. Všeobecné hľadisko

32. Toto stanovisko sa zameriava najmä na tie aspekty v predmetných legislatívnych návrhoch, ktoré sú obzvlášť relevantné pre nezávislosť a efektívnosť súdnictva. Príslušné ustanovenia je potrebné hodnotiť nielen z pohľadu ich doslovného znenia, ale tiež z pohľadu ich potenciálneho kumulatívneho dopadu na nezávislosť, efektívnosť a kvalitu súdnictva, ako aj na boj s korupciou. Tiež je potrebné brať do úvahy špecifický znak rumunského súdnictva, pod ktoré ústava radí aj prokuratúru.

33. K hlavným otázkam patria:

- postavenie prokurátorov a zásady viažuce sa na ich funkciu;
- rozsah hierarchickej kontroly prokurátorov a úloha ministerstva spravodlivosti;
- nové pravidlá menovania a odvolávania vedúcich funkcionárov prokuratúry a súdnictva;
- nové pravidlá výkonu slobody prejavu prokurátorov a sudcov;
- nové pravidlá hmotnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov;
- zriadenie novej osobitnej sekcie poverenej vyšetrovaním trestných činov spáchaných v rámci súdnictva;
- otázky súvisiace s úlohou a fungovaním súdnej rady ako garanta nezávislosti súdnictva;
- riziko, že skúsení sudcovia a prokurátori budú dohnaní k odchodu bez možnosti ich nahradenia v krátkodobom a strednodobom období, čím sa zníži efektívnosť a nezávislosť celého súdneho systému;
- zasahovanie informačných služieb do činnosti rumunského súdnictva.

2. Konkrétne roviny

a. Menovanie a odvolávanie vedúcich funkcionárov

i. Súdnicstvo

34. Hoci Benátska komisia uznáva, že neexistuje žiaden spoločný model vzťahujúci sa na všetky štáty, mnohokrát už zdôrazňovala mimoriadnu dôležitosť transparentného a odpolitizovaného menovania sudcov ako záruky nezávislosti a nestrannosti súdnictva. Podľa jej názoru sa totiž rozhodnutia týkajúce sa menovania a kariéry sudcov majú robiť na základe zásluhovosti a majú sa uplatňovať objektívne kritériá predpísané zákonom.⁹

35. Z tohto pohľadu sa ako jedna z hlavných ciest zaručenia neutrality pri menovaní

⁹ Správa o európskych štandardoch nezávislosti súdnictva, časť prvá: nezávislosť sudcov, (CDL-AD(2010)004), § 27.

a predchádzania tomu, aby politické kritériá prevážili nad objektívnymi kritériami kvality potenciálnych kandidátov, javí byť zapojenie nezávislej súdnej rady s pluralistickým zložením, ktorá by mala rozhodujúci vplyv.¹⁰

36. Podľa platnej a účinnej úpravy (čl. 53 ods. 1 a 2 zákona č. 303/2004)¹¹ predsedu, podpredsedu a predsedov sekcií najvyššieho súdu menuje rumunský prezident na návrh súdnej rady. Prezident môže odmietnuť vymenovať kandidáta, svoje rozhodnutie však musí odôvodniť.

37. Odvoláva ich taktiež prezident na návrh súdnej rady.¹² Dôvody odvolania sú taxatívne vymedzené v čl. 51 ods. 2 zákona č. 303/2014: (1) ak prestanú spĺňať niektorú z podmienok vyžadovaných pre vymenovanie do vedúcej pozície; (2) z dôvodu nedostatkov pri výkone svojich riadiacich povinností (pokiaľ ide o efektívnu organizáciu, správanie a spôsob komunikácie, preberanie zodpovednosti a manažérske schopnosti); (3) v prípade aplikácie niektorej z disciplinárnych sankcií. Nespomína sa, že by prezident mal možnosť návrh súdnej rady odmietnuť.

38. Nová navrhovaná úprava zveruje rozhodujúcu úlohu súdnej rade prostredníctvom sudcovskej sekcie, ktorá bude poverená menovaním a odvolávaním. Zmyslom zverenia tejto právomoci sudcovskej sekcii namiesto pléna súdnej rady je konzistentnosť s novým prerozdelením právomocí súdnej rady, v rámci ktorého dochádza k oddeleniu rozhodovacích právomocí tak, že sudcovská sekcia bude príslušná vo veciach sudcov a prokurátorská sekcia vo veciach prokurátorov (pozri nižšie súvisiace state).

39. Z toho vyplýva významná zmena, a to že prezident už v novom systéme bude úplne vylúčený z procesu menovania a odvolávania.

40. Navrhovaný systém, v ktorom bude súdna rada jediným aktérom v procese menovania, je vítaným riešením, ktoré potvrdzuje kľúčovú úlohu súdnej rady pri zabezpečovaní

¹⁰ CDL-AD(2012)024, stanovisko k dvom novelám ústavy týkajúcim sa súdnictva (Čierna Hora), § 16 – § 17; Správa o európskych štandardoch nezávislosti súdnictva, časť prvá: nezávislosť sudcov, (CDL-AD(2010)004), § 32; pozri tiež Správu o menovaní sudcov, CDL-AD(2007)028, § 49.

¹¹ „Článok 53

(1) Predseda, podpredseda a predsedovia sekcií Vrchného kasačného súdneho dvora sú menovaní prezidentom Rumunska na návrhu Vrchnej rady sudcov a prokurátorov spomedzi sudcov Vrchného kasačného súdneho dvora, ktorý na ňom pôsobia aspoň dva roky.

(2) Prezident Rumunska môže odmietnuť vymenovať do vedúcej pozície podľa odseku 1 iba s odôvodnením, pričom dôvody odmietnutia oznámi Vrchnej rade sudcov a prokurátorov.

(3) Menovanie do funkcií podľa odseku dva je na trojročné funkčné obdobie, ktoré je obnoviteľné iba raz.“

¹² „(6) Odvoláva z funkcie predsedu, podpredsedu a predsedu sekcie Vrchného kasačného súdneho dvora prezident Rumunska na návrh Vrchnej rady sudcov a prokurátorov, ktorá môže konať z vlastného podnetu, na návrh jednej tretiny jej členov alebo na návrh generálneho zhromaždenia súdu z dôvodov uvedených v čl. 51 ods. 2, ktoré sa uplatnia primerane.“

nezávislosti súdnictva¹³, hoci Benátska komisia uznáva, že aj hlava štátu môže hrať formálnu úlohu pri menovaní sudcov. Ešte dôležitejšie je to v prípade predčasného skončenia mandátu, ktoré je upravené podobným a symetrickým spôsobom. Výhodou nového systému je tiež to, že zabráňuje takému kritickému vývoju, že by prezident využil právo veta a nepotvrdil rozhodnutie súdnej rady.¹⁴ V minulosti už v Rumunsku k takej situácii došlo a ústavný súd ju riešil.¹⁵

41. Avšak vzhľadom na dôležitosť predmetných funkcií a veľkú a výlučnú zodpovednosť súdnej rady bude nevyhnutné prijať všetky právne aj praktické záruky transparentného a nestranného procesu menovania a odvolávania v rámci súdnej rady (jej sudcovskej sekcie). Mali by sa najmä zaviesť silné procesné záruky vrátane príslušných opravných prostriedkov v prípade odvolávania predsedu najvyššieho súdu.¹⁶

42. Benátska komisia teda víta skutočnosť, že súdna rada dostáva výlučnú rolu pri menovaní a odvolávaní sudcov a že prezident je z tohto procesu vylúčený.

ii. Prokuratúra

43. Benátska komisia vo svojom Zozname kritérií právneho štátu¹⁷ vo vzťahu k prokuratúre poznamenáva, že „neexistuje všeobecne platný štandard, čo sa týka organizácie prokuratúry, najmä pokiaľ ide o to, ktorý orgán menuje prokurátorov, resp. o vnútornú organizáciu prokuratúry. Je však nevyhnutné zabezpečiť dostatočnú autonómiu, aby bola prokuratúra chránená pred neprimeraným politickým vplyvom...“

44. Pri hodnotení spôsobu menovania Benátska komisia venovala obzvlášť pozornosť nevyhnutnosti rovnováhy medzi požiadavkou demokratickej legitimacy pri menovaní a vedení prokuratúry na jednej strane a požiadavkou odpolitizovania na strane druhej. Z tohto pohľadu má menovací proces, do ktorého je zapojená exekutíva a/alebo zákonodarná moc, tú výhodu, že dáva menovaniu šéfa prokuratúry demokratickú legitimitu. V tomto prípade sú

¹³ Pozri stanovisko k zákonu o súdnictve (Bulharsko), CDL-AD(2017)018, § 76.

¹⁴ Pozri CDL-AD(2013)034, Stanovisko k navrhovaným zmenám návrhu zákona, ktorým sa mení ústava s cieľom posilnenia nezávislosti sudcov (Ukrajina), § 16.

¹⁵ Ústavný súd Rumunska, rozhodnutie č. 375 zo 6. 7. 2015. Vo svojom rozhodnutí, odvolávajúc sa na čl. 94 písm. c a 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd potvrdil prezidentovo právo odmietnuť návrh súdnej rady na vymenovanie do funkcie vedúcich sudcov a prokurátorov.

¹⁶ Pozri CDL-AD(2017)031, Poľsko – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade; k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o najvyššom súde, navrhnutému prezidentom Poľska, a k zákonu o organizácii všeobecných súdov, § 50 – tam, kde sa odkazuje na judikatúru EŠLP, najmä rozhodnutie Veľkej komory vo veci Baka proti Maďarsku, ktorá sa týkala predčasného odvolania predsedu maďarského najvyššieho súdu a v ktorej EŠLP zistil porušenie čl. 6 dohovoru z dôvodu absencie opravných prostriedkov v prípade odvolania predsedu súdu; pozri EŠLP, Baka v. Maďarsko [VK], č. 20261/12, ECHR 2016.

¹⁷ Benátska komisia CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, § 91.

však nevyhnutné ďalšie záruky, ktoré znížia riziko politizácie prokuratúry.¹⁸ Podobne ako v prípade menovania sudcov, hoci sú prípustné viaceré praktické riešenia, efektívne zapojenie súdnej (alebo prokurátorskej) rady tam, kde taký orgán existuje, je nevyhnutnou zárukou neutrality a apolitickej odbornosti a profesionality.

45. V súčasnosti v Rumunsku generálneho prokurátora a jeho zástupcov, hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva a jeho zástupcov a hlavného prokurátora Oddelenia pre vyšetrovanie organizovanej trestnej činnosti a terorizmu menuje rumunský prezident na návrh ministra spravodlivosti na základe stanoviska súdnej rady. Prezidentovi sa priznáva právo odmietnuť kandidáta za súčasného splnenia povinnosti toto rozhodnutie odôvodniť, aj keď zákon nehovorí, koľkokrát tak môže urobiť (čl. 54 ods. 1 a 2 zákona č. 303/2004).

46. Prezident taktiež spomínaných funkcionárov odvoláva na návrh ministra spravodlivosti po vypočutí stanoviska súdnej rady (čl. 54 ods. 3). Dôvody odvolania sú rovnaké ako v prípade obdobných funkcií v rámci súdnictva (pozri vyššie). Zákon nehovorí nič o tom, či prezident tento návrh môže odmietnuť.

47. Podľa navrhovanej novely¹⁹ zostáva proces menovania a odvolávania nezmenený až na dve výnimky: do budúca môže prezident odmietnuť menovanie iba raz; namiesto stanoviska pléna súdnej rady sa bude vyžadovať iba stanovisko jej prokurátorskej sekcie. Tento druhý aspekt podrobíme analýze.

48. Odporúčanie č. 1 Správy Európskej komisie v rámci mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania z 15. novembra 2017²⁰ zopakovalo odporúčanie Európskej komisie vyjadrené v predchádzajúcich správach „zaviesť robustný a nezávislý spôsob menovania

¹⁸ CDL-AD(2015)039, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Poradnej rady európskych prokurátorov a Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva OBSE k návrhu novely zákona o prokuratúre (Gruzínsko), § 19, § 20 a § 27.

¹⁹ V čl. 54 sa zmenia odseky 1, 3 a 4 a budú znieť:

„(1) Generálny prokurátor Prokuratúry pri Vrchnom kasačnom súdnom dvore, prvý zástupca a jeho zástupca, hlavný prokurátor Národného protikorupčného riaditeľstva, jeho zástupcovia, hlavní prokurátori týchto prokuratúr, hlavný prokurátor Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu a jeho zástupcovia sú menovaní prezidentom Rumunska na návrh ministra spravodlivosti, berúc do úvahy stanovisko Prokurátorskej sekcie Vrchnej rady sudcov a prokurátorov, spomedzi prokurátorov, ktorí aspoň 10 rokov slúžia ako sudca alebo prokurátor, a to na obdobie troch rokov s možnosťou jedného opakovaného vymenovania.

(3) Prezident Rumunska môže v odôvodnených prípadoch jedenkrát odmietnuť vymenovať do riadiacich funkcií uvedených v odseku 1, pričom dôvody odmietnutia musí uverejniť.

(4) Prokurátorov z riadiacich funkcií podľa odseku 1 odvoláva prezident Rumunska na návrhu ministra spravodlivosti, ktorý tak môže urobiť z vlastného podnetu, na návrh generálneho zjazdu, resp. generálneho prokurátora Prokuratúry pri Vrchnom kasačnom súdnom dvore alebo hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva alebo hlavného prokurátora Riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu, berúc do úvahy stanovisko prokurátorskej sekcie Vrchnej rady sudcov a prokurátorov, z dôvodov uvedených v čl. 51 ods. 2, ktoré sa použijú primerane.“

²⁰ Komisie Európskeho parlamentu a Rady o pokroku v Rumunsku v rámci Mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania pre Bulharsko a Rumunsko, COM(2017) 751 final, Brusel, 15.11.2017.

vrcholných prokurátorov založený na jasných a transparentných kritériách, vychádzajúc z odporúčaní Benátskej komisie“. Podľa Európskej komisie na splnenie tejto požiadavky bude potrebné „zaviesť potrebné záruky transparentnosti, nezávislosti, ako aj brzdy a protiváhy, aj keby konečné rozhodnutie malo zostať na politickej úrovni“.

49. Nový systém, v ktorom prezident môže odmietnuť menovanie iba raz, posilňuje v tomto procese pozíciu ministra spravodlivosti, a tým práveže ešte viac oslabuje systém brzd a protiváh. Súčasný systém, ktorý zahŕňa dva politické orgány, umožňuje vyrovnanosť rôznych politických vplyvov. To je dôležité, keďže prezident na rozdiel od ministra spravodlivosti nemusí nevyhnutne patriť k aktuálnej politickej väčšine.

50. Okrem toho súčasný systém prideliť skutočnú úlohu aj súdnej rade tým, že prezidentovi umožňuje prijať informované rozhodnutie založené na stanovisku tohto orgánu. Naopak v prípade, že prezident je povinný vymenovať druhého kandidáta navrhnutého ministrom spravodlivosti aj napriek negatívne stanovisku súdnej rady, ako to vyplýva z predloženého návrhu novely, stanovisko tohto orgánu stráca z väčšej časti svoj zmysel. V prípade druhej navrhovanej zmeny je to zjavné. Pokiaľ ide o prvú navrhovanú zmenu, minister spravodlivosti má nižšiu motiváciu navrhnuť kandidáta, ktorý by sa súdnej rade zdal vyhovujúci, keďže aj tak bude schopný pretlačiť svojho druhého kandidáta.

51. Toto nové pravidlo teda možno považovať jedine za krok späť, ktorým dochádza k zníženiu nezávislosti vrcholných prokurátorov. Je to obzvlášť znepokojujúce v kontexte súčasných sporov medzi prokurátormi a niektorými politikmi, ktoré vznikli v dôsledku boja proti korupcii. Ak menovanie a odvolávanie prokurátorov závisí od ministra, je tu vážne riziko, že nebudú bojovať s takou vervou proti korupcii politických spojencov ministra.

52. Navrhovaný systém menovania nemožno hodnotiť bez zohľadnenia nedávneho vývoja vo veci návrhu ministra spravodlivosti na odvolanie hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva, čo prezident odmietol a vo veci nakoniec rozhodoval aj ústavný súd (rozhodnutie č. 358 z 30. mája 2018).

53. Vo svojom rozhodnutí súd výslovne uviedol, interpretujúc čl. 94 písm. c) a čl. 132 ods. 1 ústavy (tieto ustanovenia nehovoria nič o otázkach menovania či odvolávania vedúcich prokurátorov, ktoré sú upravené v zákone č. 303/2014), že prezident nemá právo odmietnuť návrh na odvolanie. Súd vysvetlil, že prezidentovo právo odmietnuť návrh na odvolanie sa obmedzuje iba na overenie zákonnosti postupu (§ 98 rozhodnutia) a nezahŕňa prezidentovo právo meritórne preskúmať správnosť tohto návrhu. Podľa názoru súdu prezident tým, že hodnotil závery ministra spravodlivosti o práci hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva, sám seba povýšil v tomto procese nad ministra, čo bolo v rozpore s ústavou.

54. Súd ďalej vyslovil, že stanovisko súdnej rady (*pro futuro* jej prokurátorskej sekcie) bude

ministrovi spravodlivosti slúžiť ako poradné vo vzťahu k zákonnosti a správnosti návrhu na odvolanie, kým pre prezidenta, vzhľadom na jeho obmedzenejšiu právomoc v tomto procese, bude mať poradný charakter iba vo vzťahu k otázke zákonnosti (§ 115 rozhodnutia).

55. Tento výklad je mimoriadne dôležitý pre budúcu úpravu odvolávania a, zdá sa, aj pre menovanie vedúcich prokurátorov. Toto rozhodnutie dáva ministrovi spravodlivosti kľúčovú právomoc pri odvolávaní vysokopostavených prokurátorov a potvrdzuje viac-menej ceremoniálnu úlohu prezidenta obmedzenú na preskúmanie zákonnosti postupu. Taktiež sa tým znižuje význam súdnej rady (podľa aktuálne navrhovaného systému teda jej prokurátorskej sekcie) vzhľadom na posilnenú právomoc ministra spravodlivosti a obmedzenú mieru vplyvu, ktorú jej stanovisko bude mať na prezidentove závery (t. j. bude sa týkať iba otázok zákonnosti).

56. Vo svojom predchádzajúcom rozhodnutí²¹ ústavný súd pri skúmaní ústavnosti návrhu novely zákona č. 303/2014 dospel k záveru, že navrhovaná zmena, ktorá obmedzila prezidentovu právomoc odmietnuť menovací návrh ministra spravodlivosti do funkcie generálneho prokurátora na jedno odmietnutie, bola v súlade s ústavou. V tomto kontexte súd zdôraznil, že minister spravodlivosti hrá kľúčovú úlohu pri menovaní vedúcich prokurátorov. Naproti tomu v staršom rozhodnutí z roku 2005²² ústavný súd rozhodol, že prezident nemôže mať čisto formálne postavenie v procese menovania prokurátorov. Ťažko nájsť súlad v týchto dvoch odlišných rozhodnutiach, a preto presná ústavná situácia v otázke menovania ostáva naďalej trochu nejasná.

57. V každom prípade dopad spomínaného rozhodnutia pôjde pravdepodobne nad rámec otázky odvolávania vedúcich prokurátorov, keďže obsahuje prvky výkladu ustanovení ústavy relevantných pre vzťah medzi prokuratúrou/prokurátormi a exekutívou. Najmä úloha a právomoci ministra spravodlivosti vo vzťahu k prokuratúre a prokurátorom sú v rozhodnutí podrobne rozobraté (ako už bolo povedané, ústavný súd analyzoval najmä čl. 132 ods. 1 ústavy vo vzťahu k čl. 94 písm. c) ústavy).²³

58. Uvedené rozhodnutie vedie k jasnému posilneniu právomocí ministra spravodlivosti vo vzťahu k prokuratúre, hoci najmä za súčasnej situácie by bolo naopak dôležité posilniť nezávislosť prokurátorov a zachovať a posilniť úlohu orgánov, akými sú prezident alebo súdna rada, ktoré dokážu byť protiváhou voči vplyvu ministra. Ústavný súd má právomoc podávať záväzný výklad ústavy a Benátska komisia nie je v postavení jeho výklad

²¹ Pozri Ústavný súd Rumunska, rozhodnutie č. 45 z 30. 1. 2018, § 165.

²² Pozri Ústavný súd Rumunska, rozhodnutie č. 375 z 6. 7. 2005.

²³ Súd rozhodol, že čl. 94 ods. c) ústavy je ustanovenie všeobecnej povahy vyjadrujúce princíp, podľa ktorého prezident Rumunska vymenúva do verejných funkcií podľa podmienok ustanovených zákonom (ústavný súd odkazuje na svoje rozhodnutie č. 285/2014); podľa súdu, vychádzajúc z tohto ustanovenia, prezident potvrdzuje zákonnosť postupu menovania/odvolávania (rozhodnutie č. 358/2018, § 98). Naopak, podľa ústavného súdu je čl. 132 ods. 1 ústavy ustanovením konkrétnej povahy, podľa ktorého má minister spravodlivosti rozhodovaciu právomoc vo veci činnosti prokurátora a v tomto procese hrá teda ústrednú úlohu (ústavný súd odkazuje na svoje nedávne rozhodnutie č. 45/2018];

spochybňovať. Ústavný súd pri svojom výklade vychádzal²⁴ z čl. 132 ods. 1 ústavy („Prokurátori vykonávajú svoj úrad v súlade s princípom legality, nestrannosti a hierarchickej kontroly a spadajú do právomoci ministerstva spravodlivosti.“) vo vzťahu k čl. 94 písm. c) ústavy a uviedol, že prezident je okrem iného povinný „menovať do verejných funkcií za podmienok ustanovených zákonom“. Pre účely posilnenia nezávislosti prokuratúry a individuálnych prokurátorov by jedným z kľúčových opatrení bolo v rámci najbližšej revízie rumunskej ústavy revidovať aj čl. 132 ods. 1. Na legislatívnej úrovni by v súvislosti s odvolávaním bolo potrebné zvážiť novelizáciu zákona č. 303 tak, aby sa stanovisko súdnej rady stalo záväzným.

b. Postavenie prokurátorov. Princípy, na ktorých spočíva funkcia prokurátora

59. Ako Benátska komisia poznamenala vo svojom stanovisku k revízii rumunskej ústavy z roku 2014,²⁵ rumunská ústava nezakotvuje nezávislosť prokuratúry. Kým čl. 124 ods. 3 ustanovuje, že „sudcovia sú nezávislí a podliehajú iba zákonu“, čl. 132 ods. 1 hovorí, že „prokurátori vykonávajú svoj úrad v súlade s princípom legality, nestrannosti a hierarchickej kontroly a spadajú do právomoci ministerstva spravodlivosti“. Súčasne ústava radí prokuratúru a prokurátorov pod súdnu moc. V rámci ústavnej revízie z roku 2014 nebola plánovaná žiadna zmena súčasného systému.

60. Benátska komisia uznáva, že neexistujú spoločné štandardy vyžadujúce väčšiu nezávislosť prokuratúry a že v tejto oblasti je pluralita modelov. Avšak iba v niektorých členských štátoch Rady Európy je prokuratúra podriadená ministerstvu spravodlivosti (napr. Rakúsko, Dánsko, Nemecko, Holandsko) a možno pozorovať „výraznú tendenciu skôr smerom k nezávislejšej prokuratúre než prokuratúre podriadenej alebo naviazanej na exekutívu“.²⁶

²⁴ „Súd poznamenáva, že právomoc ministerstva spravodlivosti nad prokurátormi vychádza z čl. 132 ods. 1 ústavy ...“ (rozhodnutie č. 358/2018, § 65); „minister spravodlivosti má široký priestor pre uváženie, ktorého výkon možno limitovať zavedením určitých zákonných podmienok, ktoré musí prokurátor spĺňať, aby mohol byť vymenovaný do riadiacej funkcie. Avšak toto uváženie nemožno odhádzať/negovať tým, že priznáme právomoci iným orgánom verejnej moci, čím sa naruší rovnováha a implicitne sa prerozdedia ich ústavné právomoci.“ (§ 99 rozhodnutia č. 358/2018); „Okrem toho čl. 132 ods. 1 ústavy, ako bolo uvedené, má konkrétnu povahu. Toto ustanovenie zavádza právomoc ministra spravodlivosti vo vzťahu k činnosti prokurátorov, takže ak ústavodarca rozhodol, že menovací akt má vykonať prezident v zmysle čl. 94 písm. c) ústavy, nemožno mu priznať diskrečnú právomoc, iba právomoc preveriť dodržanie procesných pravidiel.“ (§ 100 rozhodnutia č. 358/2018); „Súd je názoru, že prezident Rumunska v danom prípade hodnotil hodnotenie vykonané ministrom spravodlivosti, inými slovami, hodnotil meritum dôvodov obsiahnutých v návrhu na odvolanie, čím sám seba postavil nad ministra spravodlivosti, čo je v rozpore s čl. 132 ods. 2 ústavy“ (§ 113 rozhodnutia č. 358/2018). (neoficiálny preklad)

²⁵ CDL-AD(2014)010, § 182 – 185.

²⁶ Pozri Správu o európskych štandardoch nezávislosti súdnictva, časť druhá: prokuratúra, CDL-AD(2010)040, § 26.

61. Z tohto pohľadu Benátska komisia vyjadrila v roku 2014 obavu v súvislosti so správami o tom, že v Rumunsku sa viedli diskusie o vyňatí prokurátorov spod súdnej moci, čo bol krok, ktorý podľa jej názoru prinášal so sebou riziko ohrozenia už tak krehkej nezávislosti prokuratúry.²⁷

62. Vzhľadom na problémy, na ktoré bola Benátska komisia upozornená počas rozhovorov, ktoré viedla v Rumunsku, zdôraznila význam „jednotnej a koherentnej úpravy postavenia prokurátorov s jasnými, silnými a efektívnymi zárukami ich nezávislosti“ a navrhla rumunským orgánom „zrevidovať systém“ a odstrániť tak nedostatky. Taktiež navrhla, aby v rámci prípadnej komplexnejšej reformy bol princíp nezávislosti zaradený medzi princípy viažuce sa na funkciu prokurátora.²⁸

63. Dosiaľ k takejto komplexnej reforme v Rumunsku nedošlo napriek tomu, že za súčasného konfliktu medzi prokurátormi a niektorými politikmi vyvolaného bojom s korupciou by takáto reforma bola o to dôležitejšia.

64. Naopak, navrhované zmeny, hoci uznávajú nezávislosť prokurátorov pri rozhodovaní o začatí, pokračovaní alebo skončení trestného stíhania, potvrdzujú zákonodarcovu voľbu zachovať súčasný systém založený na hierarchickej kontrole pod pôsobnosťou ministerstva spravodlivosti, ako aj jeho neochotu zaradiť nezávislosť medzi základné princípy prokuratúry, ako to navrhovala Benátska komisia.

65. Navrhované nové znenie čl. 3 ods. 1 zákona č. 303/2014 vlastne reprodukuje čl. 132 ústavy, a tak je vo väčšom súlade s ústavou. Tento prístup potvrdzuje aj zákonodarcova voľba z nového znenia čl. 3 ods. 1 vypustiť výslovnú zmienku o nezávislosti prokurátorov, ako sa uvádza v platnom a účinnom znení: „Prokurátori požívajú stabilitu a sú nezávislí podľa zákona“. Okrem toho nové znenie čl. 4 ods. 3 pripomína: „Sudcovia a prokurátori musia byť navzájom nezávislí“.

66. Zároveň nový čl. 3 ods. 1¹ ustanovuje, že prokurátori „sú nezávislí pri rozhodovaní za podmienok ustanovených zákonom č. 304/2004“ (pozri súvisiaci komentár v nasledujúcej sekcii). Ďalšie zmienky o nezávislosti prokurátorov „pri výkone ich úradu“ možno nájsť v ďalších nových ustanoveniach zákona č. 303, medzi nimi nový čl. 35 (o priebežnom odbornom vzdelávaní sudcov a prokurátorov ako záruka ich nezávislosti a nestrannosti pri výkone funkcie) a nový čl. 75 ods. 2 písm. a), ktorý zveruje prokurátorskej sekcii súdnej rady úlohu chrániť prokurátorov pred akýmikoľvek zásahmi, ktoré by mohli mať vplyv na ich nezávislosť a nestrannosť pri rozhodovaní v konkrétnych prípadoch.

67. Podľa oficiálneho vysvetlenia rumunských orgánov súčasný systém, ktorý priznáva prokurátorom nezávislosť, sa mení v súvislosti so stanoviskom Benátskej komisie k otázke

²⁷ CDL-AD(2014)010, § 191.

²⁸ CDL-AD(2014)010, § 185.

vzťahu medzi nezávislosťou sudcov a nezávislosťou prokurátorov. To je poľutovaniahodné, keďže ide o očividnú dezinterpretáciu textov Benátskej komisie. Je pravda, že v § 28 Správy o európskych štandardoch o nezávislosti súdnictva: druhá časť – prokurátori Benátska komisia výslovne uznala, že „nezávislosť prokuratúry nie je takej kategorickej povahy ako nezávislosť súdov“. Benátska komisia považuje za dôležité upozorniť na podstatný rozdiel, ktorý vzhľadom na ich špecifické úlohy a funkcie existuje medzi sudcami a prokurátormi. Avšak ani táto správa, ani žiaden iný dokument Benátskej komisie nehovorí výslovne, ani ho nemožno tak interpretovať, že by Benátska komisia spochybňovala systémy, v ktorých je prokuratúra nezávislá a vyžadovala ich reformu. Konkrétne vo vzťahu k Rumunsku Benátska komisia, naopak, zdôraznila potrebu zvýšenia nezávislosti prokurátorov.

68. Navrhované zmeny boli najmä prokurátormi vnímané tak, že majú za cieľ znížiť ich nezávislosť, a tiež ako znepokojivý signál vo vzťahu k boju s korupciou a súvisiacimi vyšetrovaniami vysoko-sledovaných prípadov korupcie.

69. Je ťažké kritizovať novelu čl. 3 ods. 1 izolovane, keďže reflektuje text platnej a účinnej ústavy. Avšak v súvislosti s ostatnými zmenami poukazuje na všeobecný trend znižovania nezávislosti prokurátorov, čo je úplne opačný smer, než aký Rumunsku odporúčala Benátska komisia.

c. Záruky nezávislosti prokurátorov. Hierarchická kontrola

70. Ako vyplýva z čl. 64 zákona č. 304/2014, súčasná rumunská právna úprava dáva prokurátorom v rámci hierarchie určitú mieru nezávislosti. Hoci podľa čl. 64 ods. 2 sú prokurátori „pri rozhodovaní nezávislí v zmysle zákona“, podľa ods. 3 môže nadradený prokurátor zrušiť ich rozhodnutia, ak ich považuje za nezákonné, a toto svoje rozhodnutie musí odôvodniť.

71. Ako už bolo uvedené, podľa navrhovanej novely sú prokurátori pri rozhodovaní naďalej „nezávislí za podmienok ustanovených zákonom“ (nový čl. 3 ods. 1¹ zákona č. 303). Tieto podmienky sú upravené v návrhu novely zákona č. 304 a slúžia na pochopenie vzťahu nezávislosti prokurátorov a hierarchickosti. Prokurátori sú nezávislí pri rozhodovaní (nový čl. 64 ods. 2) a môžu súdu predkladať závery, ktoré považujú za odôvodnené (nový čl. 67 ods. 2). Avšak rozhodnutia prokurátora môžu byť zrušené nadradeným prokurátorom nielen z dôvodu ich nezákonnosti, ako to uvádza súčasné znenie zákona, ale taktiež z dôvodu neopodstatnenosti (nový čl. 64 ods. 3).

72. Pre vyváženie dopadu hierarchickosti je dôležité, aby prokurátori mohli napadnúť rozhodnutie nadradeného prokurátora pred prokurátorskou sekciou súdnej rady v rámci konania o preskúmanie konania sudcov a prokurátorov (nový čl. 64 ods. 2).

73. Táto právomoc nadriadeného prokurátora zrušiť rozhodnutia podriadených prokurátorov z dôvodu neopodstatnenosti vyvolala kritiku a bola vnímaná ako zásah do nezávislosti prokurátorov pri výkone ich funkcie. Boli vyjadrené obavy, že v spojení s významnejšou rolou ministra spravodlivosti ako politického nominanta pri menovaní a odvolávaní prokurátorov môže tento krok umožniť ministerstvu spravodlivosti ovplyvňovať vyšetrowanie trestných činov vyvíjaním tlaku na vedúcich prokurátorov, ktorí sú menovaní práve na návrh ministra spravodlivosti.²⁹ Hoci by sa zdalo, že postavenie generálneho prokurátora a hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva bolo v dôsledku týchto nových im priznaných právomocí posilnené, obidvaja navrhované zmeny počas ich stretnutia so spravodajcami namietali. Podľa ich názoru by sa im s touto novou právomocou ťažšie odolávalo politickému tlaku v individuálnych veciach, a to nielen v prípadoch korupcie.

74. Je tiež ťažké pochopiť z navrhovaného znenia zákona, čo sa presne myslí pod pojmom „neopodstatnený“. Myslí sa tým vhodnosť postupu prokurátora, a teda bráni v takom prípade hierarchický princíp prokurátorov rozhodovať o vhodnosti zvoleného postupu nezávisle od jeho nadriadených? Alebo ide iba o aplikáciu ústavného princípu zákonnosti, podľa ktorého musí každý akt prokurátora obsahovať odôvodnenie, v ktorom sa uvedú právne a skutkové okolnosti, ktoré ho viedli k rozhodnutiu začať trestné stíhanie alebo, naopak, zastaviť trestné stíhanie?

75. Hoci z pohľadu medzinárodných štandardov nemožno v rámci systémov prokuratúry založených na hierarchickom princípe tento nový dôvod zrušenia rozhodnutia prokurátora priamo kritizovať, v konkrétnych okolnostiach, v ktorých sa aktuálne Rumunsko nachádza, zvyšuje toto ustanovenie pri absencii akejkoľvek zákonnej definície pojmu „neopodstatnenosť“ riziko politických zásahov do individuálnych prípadov a preto tento pojem treba buď vysvetliť alebo vypustiť.

Odvolávanie prokurátorov

76. Zavádza sa viacero zmien v čl. 79, 86, 87 a čl. 88 zákona č. 304/2014, ktoré upravujú otázky súvisiace s činnosťou Národného protikorupčného riaditeľstva a Oddelenia pre vyšetrowanie organizovanej trestnej činnosti a terorizmu, ktoré majú reagovať na kritiku týkajúcu sa právomocí prokurátorov pracujúcich v týchto orgánoch a nedostatočnej transparentnosti pri ich výberovom procese, ako aj ich činnosti vo všeobecnosti.

77. Problematická je právomoc hlavných prokurátorov Národného protikorupčného riaditeľstva a Oddelenia pre vyšetrowanie organizovanej trestnej činnosti a terorizmu odvolať im podriadených prokurátorov „v prípade nesprávneho výkonu pracovných povinností“ alebo

²⁹ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu Rumunska z 30. 5. 2018 týkajúce sa odvolania hlavného prokurátora Národného protikorupčného riaditeľstva.

„v prípade disciplinárnych sankcií“, keďže je formulovaná príliš všeobecne a umožňuje odvolať prokurátora aj za najľahšie previnenia (nový čl. 79 ods. 9 a čl. 87 ods. 8, ale taktiež podľa súčasného znenia týchto ustanovení). Hoci schvaľovanie odvolania prokurátorskou sekciou súdnej rady možno vnímať ako určitú záruku, odporúča sa formulovať dôvody odvolania presnejšie.

78. Podobne dôvody odvolania z riadiacich pozícií uvedené v čl. 51 ods. 2 zákona č. 303/2014, nezmenené v novelizovanom znení a vzťahujúce sa na sudcov aj prokurátorov, sú taktiež formulované pomerne široko a zahŕňajú subjektívne kritériá (odvolanie v prípade, že daná osoba prestala spĺňať niektorú z podmienok menovania) a riziko neprimeraného odvolania³⁰, keďže postačuje akákoľvek disciplinárna sankcia. Aby sa zaistilo, že tieto dôvody prispievajú k efektívnosti a zamedzia predpojatosti a zneužívaniu právomoci,³¹ odporúča sa definovať ich presnejšie.

d. Nová sekcia pre vyšetrovanie trestných činov v súdnictve

79. Ako predvídal návrh novely zákona čl. 304/2004 (čl. 88¹ – 88⁹), navrhuje sa zriadenie špeciálnej sekcie pre vyšetrovanie trestných činov v súdnictve v rámci generálnej prokuratúry (ďalej aj „špeciálna sekcia“). Táto sekcia bude mať výlučnú právomoc stíhať trestné činy spáchané sudcami a prokurátormi, vrátane členov súdnej rady, a to aj v prípade, ak sa vyšetrovanie vedie aj proti iným osobám než sudcom a prokurátorom (tými môžu byť poslanci, ministri, miestni volení zástupcovia, štátni zamestnanci a pod.). Generálny prokurátor bude rozhodovať spory o príslušnosť medzi špeciálnou sekciou a inými štruktúrami prokuratúry. Špeciálnu sekciu povedie hlavný prokurátor menovaný plénom súdnej rady, ktoré bude menovať aj jeho zástupcu.

80. Pôvodný návrh, ktorým bolo zriadenie samostatného riaditeľstva pre vyšetrovanie sudcov a prokurátorov (išlo by o samostatný prokurátorský úrad, akými sú Národné protikorupčné riaditeľstvo a Oddelenie pre vyšetrovanie organizovanej trestnej činnosti a terorizmu), bol opustený po silnej kritike. Treba však poznamenať, že v súčasnosti existuje v rámci Národného protikorupčného riaditeľstva oddelenie poverené vyšetrovaním korupčných trestných činov sudcov a prokurátorov.

81. V rámci rumunskej justície existujú rôzne názory na správnosti a užitočnosť tejto novej špeciálnej sekcie.

82. Zriadenie tejto novej štruktúry vyvolalo viacero otázok a silné obavy najmä vo vzťahu k dôvodom jej existencie, jej dopadu na nezávislosť sudcov a prokurátorov a na dôveru

³⁰ CDL-AD(2014)042, predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre (Čierna Hora), § 53.

³¹ CDL-AD(2015)005, spoločné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre (Moldavsko), § 102.

verejnosti v trestné súdnictvo a rumunský súdny systém vo všeobecnosti. Ďalšími aspektmi vyvolávajúcimi obavy sú riziko kompetenčných sporov s inými špecializovanými prokurátorskými úradmi (ako napr. Národné protikorupčné riaditeľstvo a Oddelenie pre vyšetrovanie organizovanej trestnej činnosti a terorizmu, a to najmä s ohľadom na aktuálne prebiehajúce vyšetrovania, ktoré sú už v pokročilejších štádiách), ako aj otázka efektivity centralizácie všetkých trestných konaní na jednom mieste. Rovnako znepokojujúca je možnosť, že najvýznamnejšie prípady korupcie, o ktorých už koná Národné protikorupčné riaditeľstvo, budú presunuté, keďže týmto dôjde k vyňatiu nielen sudcov a prokurátorov, ale aj iných osôb vyšetrovaných pre podozrenie z korupcie spod osobitnej pôsobnosti Národného protikorupčného riaditeľstva. Týmto by došlo k podrytiu riaditeľstva ako inštitúcie a jeho práce v boji s korupciou.³²

83. Podľa mnohých ľudí, s ktorými sa Benátska komisia rozprávala, neexistuje racionálne a objektívne zdôvodnenie potreby zriadenia osobitnej štruktúry pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, pretože napriek niekoľkým izolovaným prípadom sa nezdá, že by medzi rumunskými sudcami a prokurátormi bola rozšírená kriminalita. Podľa zdrojov Národného protikorupčného riaditeľstva v roku 2017 z celkového počtu 997 vysokopostavených obžalovaných z korupcie iba šiesti z nich boli sudcami alebo prokurátormi, konkrétne traja sudcovia a traja prokurátori. Preto vyvstávajú otázky týkajúce sa skutočného zmyslu zriadenia tejto novej štruktúry a aplikácie iného právneho postupu voči sudcom a prokurátorom v takej citlivej veci, akou je trestné stíhanie. Okrem toho vyňatie sudcov a prokurátorov a ich priradenie k takejto osobitnej štruktúre v rámci prokuratúry možno chápať aj ako potvrdenie existencie rozšírenej korupcie a trestnej činnosti naprieč súdnictvom, čo môže imidžu tejto profesie v Rumunsku jedine uškodiť.

84. Rozhodovanie o organizácii a štruktúre prokuratúry je samozrejme vecou príslušných národných orgánov. Navyše, treba privítať snahu zákonodarcu o zabezpečenie efektívnych procesných záruk pre dotknutých sudcov a prokurátorov v rámci navrhovanej novej špeciálnej sekcie.

85. Ide najmä o zahrnutie súdnej rady do procesu menovania hlavného prokurátora špeciálnej sekcie prostredníctvom projektovo založenej súťaže organizovanej špeciálnou komisiou zriadenou v rámci súdnej rady, ako aj jej zahrnutie do procesu odvolávania. Zástupcu hlavného prokurátora bude menovať plénum súdnej rady na základe odôvodneného návrhu hlavného prokurátora špeciálnej sekcie spomedzi prokurátorov už vymenovaných do špeciálnej sekcie. Zapojenie pléna (t. j. sudcov aj prokurátorov) je dôležité, pretože hoci špeciálnu sekciu povedie jej hlavný prokurátor, bude konať o prokurátoroch aj o sudcoch (pozri navrhované znenia čl. 88³ až 88⁵ zákona č. 304).

86. Taktiež presne definované zákonné kritériá (vrátane 18-ročnej praxe vo funkcii prokurátora) a procesné podmienky pre výber najlepších kandidátov patria k dôležitým zárukám kvality a snád' aj nestrannosti pri tomto citlivom menovaní do špeciálnej sekcie.

³² Pozri GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, § 34.

87. Dôvodová správa k návrhu zákona však mlčí o dôvodoch zriadenia tejto novej sekcie. Taktiež bola spochybnená relevantnosť nedávnych oznámení o prípadoch zneužívania právomoci prokurátormi v súčasnom systéme (vyšetrovanie sudcov za obsah ich súdnych rozhodnutí), ktoré boli uvádzané ako odôvodnenie potreby zriadenia tejto novej štruktúry.

88. Možno sa tiež pýtať, či by nebolo vhodnejším riešením zaviesť možnosť postúpiť vec špecializovaným prokurátorom pre boj s korupciou³³ so zvýšenými procesnými zárukami pre stíhaných sudcov a prokurátorov bez vytvárania špeciálnej štruktúry pre tento účel, ak úmyslom zákonodarcu je naozaj boj s korupciou v súdnictve a jej postihovanie. Benátska komisia vo svojich dokumentoch uznala výhody postúpenia vecí špecializovaným prokurátorom za existencie vhodnej súdnej kontroly pri vyšetrovaní veľmi špecifických druhov trestných činov vrátane korupcie, legalizácie príjmov z trestnej činnosti, nepriamej korupcie a pod. Pre iné trestné činy by však mala byť aplikovaná všeobecná pôsobnosť rovnako ako pre všetkých ostatných rumunských občanov.

89. Za týchto okolností, hoci voľba prostriedkov boja s trestnou činnosťou patrí do kompetencie národného zákonodarcu, existujúce obavy, že táto nová štruktúra by mohla slúžiť ako (ďalší) nástroj na zastrašovanie a vyvíjanie nátlaku na sudcov a prokurátorov (najmä ak si ich dáme do súvisu s ďalšími novými opatreniami, ako napr. nové ustanovenia o hmotnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov) možno vnímať ako legitímne a netreba ich ignorovať. Ďalšie skutočné a podrobné konzultácie s členmi sudcovského a prokurátorského stavu by mali pomôcť identifikovať najvhodnejší systém boja s kriminalitou vrátane korupcie v súdnictve. V každom prípade oddanosť sudcovského a prokurátorského stavu navrhovanému modelu je nevyhnutnou podmienkou jeho efektívnosti.

e. Interakcia medzi súdnictvom a spravodajskými službami

90. Obavy z (nezákonných) zásahov rumunských spravodajských tajných služieb v súdnictve sú za posledné roky výraznou témou vo verejnej debate, pričom vedú k otázkam a sporom ohľadom nezávislého fungovania rumunského súdnictva a potrebných záruk pre boj s takými zásahmi.

91. K napätej atmosfére okolo týchto citlivých a komplikovaných záležitostí prispela aj skutočnosť, že ľudia ešte stále majú v pamäti nedávny komunistický režim, ktorý sa vyznačoval rozsiahlymi zásahmi vtedajšej politickej polície do väčšiny sektorov verejného aj súkromného života.

92. Niektorí zástupcovia profesijných združení sudcov a prokurátorov, štátnych orgánov

³³ Pozri CDL-AD(2014)041, Predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre (Čierna Hora), § 17, 18, a 23; pozri aj CDL-AD(2015)005, Spoločné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre (Moldavsko), § 78 – 79.

a občianskej spoločnosti dôrazne upozornili na problém zásahov spravodajských služieb do súdneho procesu na základe tajných príkazov alebo rozhodnutí a protokolov o spolupráci a poukázali tiež na nevyriešenú otázku možnej prítomnosti tajných agentov medzi sudcami a prokurátormi, ktorá by predstavovala skutočné ohrozenie nezávislosti súdnictva a základných práv.

93. V roku 2016 ústavný súd (rozhodnutie č. 51 zo 16. 2. 2016) vyhlásil za protiústavné nejednoznačné ustanovenie trestného procesného kódexu, ktoré umožňovali zásahy spravodajských služieb do trestného vyšetrovania.³⁴

94. Na druhej strane však mnoho významných prípadov korupcie bolo vyšetrovaných Národným protikorupčným riaditeľstvom s oficiálne potvrdenou technickou podporou rumunských spravodajských služieb. Vzhľadom na údajný nedostatok jednoznačnosti a transparentnosti právneho základu tejto podpory a nedostatočne efektívnych mechanizmov kontroly pretrváva neistota vo verejnosti, čo sa týka povahy, rozsahu a zákonnosti účasti spravodajských služieb, čo má znepokojujúce dôsledky na dôveru verejnosti v spôsob, akým je súdnictvo vykonávané.

95. Podľa vysvetlení poskytnutých delegácii Benátskej komisie bola táto podpora odôvodnená právnymi a technickými požiadavkami súvisiacimi s výkonom špeciálnych vyšetrovacích opatrení v komplikovaných prípadoch korupcie, pričom spravodajská služba bola až do rozhodnutia ústavného súdu z roku 2016 jediným orgánom technicky vybaveným a zákonom autorizovaným na použitie predmetných technických prostriedkov. Kritika zapojenia spravodajskej služby je pritom niektorými zainteresovanými (vrátane prokurátorov) vnímaná ako motivovaná rumunskými úspechmi v boji s korupciou a odráža podľa nich iba úsilie tento boj prekaziť.

96. Nedávne potvrdenie existencie protokolov o spolupráci podpísaných v uplynulých rokoch rumunskou spravodajskou službou s rôznymi justičnými orgánmi prispelo v Rumunsku k zvýšenému nepokoju ohľadom týchto záležitostí. Obsah protokolov podpísaných s generálnou prokuratúrou, Národným protikorupčným riaditeľstvom, súdnou radou a najvyšším súdom bol iba nedávno odhalený verejnosti a vyvolal u nej veľký záujem a obavy.

97. Nie je mandátom Benátskej komisie v tomto stanovisku zaujať postoj k uvádzaným procesom a obavám ani hodnotiť právne a praktické dopady spomínaných protokolov. Iným zainteresovaným stranám (špecializovaným parlamentným výborom a iným orgánom s právomocou dohliadať nad činnosťou spravodajských služieb, ale taktiež súdnym orgánom, sudcom, prokurátorom, súdnej rade a spravodajským službám) patrí úloha zistiť skutkový

³⁴ Správa o činnosti za rok 2014 predložená Rumunskou informačnou službou parlamentu uvádza napr., že v roku 2014 RIS vykonala 2 762 bezpečnostných mandátov, 42 263 príkazov na odpočúvanie a 2 410 nariadení prokuratúry a Národného protikorupčného riaditeľstva.
https://www.sri.ro/assets/files/rapoarte/2014/Raport_SRI_2014.pdf

stav, ako aj to, kto má v tomto aké úlohy a akú zodpovednosť, pričom tá sa bude pravdepodobne deliť medzi viaceré subjekty. Nevyhnutným sa javí podrobné posúdenie právnej úpravy týkajúcej sa spravodajských služieb.

98. Benátska komisia by chcela podčiarknuť, že požiadavka nezávislosti a nestrannosti súdnictva tvorí jadro demokracie a právneho štátu a štáty musia vytvoriť všetky potrebné podmienky pre súdnictvo, jeho členov, sudcov a prokurátorov, aby mohli svoje povinnosti vykonávať pri plnom rešpektovaní týchto požiadaviek a bez neprimeraných politických a iných vplyvov.

99. Na základe uvedeného sa snahy zákonodarcu o vylepšené právne mechanizmy prevencie a boja s neprimeranými zásahmi javia ako legitímne (pozri najmä nové znenia čl. 6 – 7 a čl. 48 ods. 10 zákona č. 303/2014).

100. Nové znenia čl. 6 a 7 zákona č. 303 zavádzajú zákaz infiltrácie súdnych orgánov spravodajskými službami, systém previerok sudcov a prokurátorov s cieľom zistiť, či nie sú tajnými agentmi spravodajstva, ako aj sankcie pre také prípady a nové pravidlá transparentnosti.

101. Zavádza sa konkrétne ustanovenie (nový odsek 2¹ do čl. 6) ako právny základ, umožňujúce „lustrácie“ v súdnictve: „Ten, kto je kolaborantom spravodajských služieb alebo politickej polície bude z funkcie odvolaný.“

102. Ďalšie ustanovenia nového znenia čl. 7 zákona č. 303 majú za cieľ predchádzať a riešiť takéto zásahy tým, že sudcom a prokurátorom bude možné uložiť sankciu zániku funkcie, ak sú alebo boli kolaborantmi, operatívami alebo utajenými informátormi spravodajských služieb. Každý rok sa od sudcov a prokurátorov vyžaduje individuálne vyhlásenie, že nemajú styky s takýmito orgánmi. Hoci táto povinnosť podávať čestné vyhlásenia existuje aj za súčasnej právnej úpravy, výraznou zmenou je to, že ich pravdivosť bude každý rok individuálne overovať Vrchná rada pre národnú obranu. Toto rozhodnutie možno napadnúť na súde. Prvá verzia tohto mechanizmu, ktorá zverovala tieto previerky do delenej pôsobnosti špecializovaných parlamentných komisií a Vrchnej rady pre národnú obranu, bola vyhlásená za protiústavnú.

103. Ďalšou novinkou je, že príslušníci spravodajských služieb nesmú pod hrozbou tvrdých trestnoprávných sankcií priberať sudcov ani prokurátorov ako operatívnych pracovníkov, či už ako utajených informátorov alebo kolaborantov.

104. Taktiež ako ochrana pred skrytými pravidlami a dohodami sa zavádzajú nové pravidlá o verejnej prístupnosti dohôd uzatváraných súdnymi orgánmi a základných dokumentoch týkajúcich sa organizácie a činnosti súdnictva alebo majúcich vplyv na vedenie súdneho konania. Podľa navrhovanej novely sa budú považovať za informácie verejného záujmu,

ku ktorým je garantovaný voľný prístup (nový čl. 7 ods. 9 zákona č. 303/2014).

105. Hoci možno polemizovať o ich praktickej realizovateľnosti vzhľadom na mimoriadnu dôležitosť nezávislosti rumunského súdnictva a jeho obrazu ako nezávislého, ako aj pokračovania v boji s korupciou v krajine, navrhovaný systém preverovania sudcov a prokurátorov sa javí vo všeobecnosti akceptovateľný za predpokladu, že budú zabezpečené primerané procesné záruky a možnosť napadnúť predmetné rozhodnutia pred súdom. Avšak príliš široký výklad pojmov ako „informátor“ alebo „kolaborant“ by znemožnilo rumunským sudcom a prokurátorom byť v kontakte či mať predchádzajúce kontakty so spravodajskými službami hoci aj pre legitímne účely. Bolo by teda potrebné presnejšie definovať nasledujúce pojmy v novom znení čl. 7 ods. 3 zákona č. 303: „operatívni pracovníci vrátane tajných agentov, informátorov alebo kolaborantov.“ Okrem toho je náročné pochopiť, prečo je potrebné a vhodné požadovať od sudcov každoročné vyhlásenie, že nikdy nespolupracovali so spravodajskými službami.

106. Taktiež jedna vec je zakázať spravodajským agentúram naberať sudcov a prokurátorov, taký zákaz je nepochybne odôvodnený. Ak však takéto opatrenia majú byť účinné, je nevyhnutné zároveň starostlivo prehodnotiť existujúcu právnu úpravu týkajúcu sa kontroly spravodajských služieb s cieľom zaviesť uspokojivý holistický systém kontroly, ktorý by bol schopný zaručiť dodržiavanie právneho štátu, demokratický dohľad a legitimitu v očiach verejnosti. Vyšetrovanie korupcie, rovnako ako iných ekonomických trestných činov, by malo byť primárne vecou orgánov polície a prokuratúry špecializujúcich sa na oblasť korupcie. Pre Rumunsko by teda v súlade s rozhodnutím ústavného súdu (pozri vyššie) bolo vhodné posilniť v rámci polície potrebné technické kapacity pre vyšetrovanie (sledovanie a pod.). Pri vykonávaní tejto zmeny je tiež mimoriadne dôležité minimalizovať riziko politických zásahov do vyšetrovania korupcie, a to zavedením vhodných mechanizmov na zabezpečenie integrity príslušných špecializovaných policajných a prokurátorských orgánov (pozri stať 2.c).

f. Materiálna zodpovednosť sudcov a prokurátorov

107. Podľa návrhu novely zákona č. 303/2004 žaloba o regresnú náhradu škody proti sudcovi alebo prokurátorovi, ktorý či už úmyselne alebo z nedbanlivosti sa dopustil justičného omylu, viac nie je fakultatívna. Podľa navrhovaného znenia čl. 96 zákona č. 303/2004 ministerstvo financií na začiatku konania požiada súdnu inšpekciu o správu (ktorá je má iba poradnú povahu) o tom, či k justičnému omylu došlo úmyselným konaním alebo v dôsledku nedbanlivosti na strane sudcu alebo prokurátora. Na základe záverov súdnej inšpekcie a „vlastného posúdenia“ ministerstvo financií podá žalobu o regresnú náhradu škody do šiestich mesiacov od podania správy súdnou inšpekciou.³⁵ Táto nová právna úprava hmotnej

³⁵ „(7) Do dvoch mesiacov od doručenia právoplatného rozhodnutia súdu o návrhu podľa odseku 6 ministerstvo spravodlivosti o tom upovedomí súdnu inšpekciu pre účely preverenia, či justičný omyl bol spôsobený sudcom

zodpovednosti sa má vzťahovať jednak na aktívnych sudcov a prokurátorov, ale tiež na tých, ktorí hoci už nie sú v úrade, ale „sa pri výkone svojho povolania dopúšťali konania v zlej viere a hrubej nedbanlivosti“.

108. Táto nová úprava sa odôvodňuje existenciou odsudzujúcich rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) proti Rumunsku a súčasnou problematikou vyvodzovania zodpovednosti voči previnivším sudcom a prokurátorom podľa súčasnej legislatívy. Ďalším argumentom používaným v tomto kontexte je rastúca nespokojnosť verejnosti a znepokojujúci pokles dôvery občanov v akty sudcov a prokurátorov, ako aj viaceré nedávne oslobodzujúce rozhodnutia v prípadoch korupcie, ktorým médiá venovali zvýšenú pozornosť.

109. Nová úprava bola kritizovaná pre jej nejasnosť a najmä z dôvodu, že obzvlášť za súčasnej situácie zvyšuje tlak na sudcov a prokurátorov. Sudcovia a prokurátori najmä upozorňovali na riziko spochybňovania ich odôvodnení pri interpretácii zákona, hodnotení dôkazov a pod.

110. Dve rôzne definície justičného omylu boli pred ústavným súdom napadnuté z dôvodu nejasnosti a nepredvídateľnosti a toho, že zasahujú do nezávislosti sudcov a prokurátorov, pričom ústavný súd ich vyhlásil obe za protiústavné.³⁶ Finálne znenie definície po úprave vykonanej parlamentom pre účely jej uvedenia do súladu so závermi ústavného súdu je takéto:

“(3) *K justičnému omylu došlo, ak v súdnom konaní:*

a) Bolo nariadené vykonať procesné úkony v zjavnom rozpore s hmotným alebo procesným právom a došlo tak k závažnému porušeniu niekoho práv, slobôd či právom chránených záujmov, čím bola spôsobená ujma, ktorú nebolo možné napraviť riadnymi alebo mimoriadnymi opravnými prostriedkami;

b) Bolo vyhlásené konečné rozhodnutie súdu, ktoré je zjavne v rozpore so zákonom alebo skutkovým stavom vyplývajúcim z vo veci vykonaných dôkazných prostriedkov, čím došlo k vážnemu zásahu do niekoho práv, slobôd alebo právom chránených záujmov, a vzniknutú ujmu nebolo možné napraviť riadnymi alebo mimoriadnymi opravnými prostriedkami.”

alebo prokurátorom v dôsledku toho, že vykonával svoje povinnosti a právomoci so zlým úmyslom alebo v hrubej nedbanlivosti, v súlade s postupom podľa čl. 741 zákona č. 317/2004 v znení neskorších predpisov.

(8) Štát zastúpený ministerstvom financií podá regresnú žalobu proti sudcovi alebo prokurátorovi ak na základe správy súdnej inšpekcie podľa odseku 7 a vlastného posúdenia dospeje k záveru, že justičný omyl bol spôsobený tým, že sudca alebo prokurátor vykonával svoje povinnosti alebo právomoci so zlým úmyslom alebo v hrubej nedbanlivosti. Lehota na podanie regresnej žaloby je šesť mesiacov odo dňa oznámenia správy súdnej inšpekcie.“

³⁶ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu Rumunska č. 45 z 30. 1. 2018, rozhodnutie č. 252 z 19. 4. 2018.

111. Ďalšie znepokojenie sa týka rizika vzniku dvoch paralelných konaní v týchto prípadoch zlého úmyslu a hrubej nedbanlivosti, t. j. konanie o regresnej žalobe a disciplinárne konanie, ktoré môžu mať dva rôzne výsledky, zvýšeného podielu súdnej inšpekcie v konaní o regresnej žalobe a s tým súvisiacimi širokými právomocami hlavného inšpektora, a vylúčenia súdnej rady ako garanta nezávislosti sudcov a prokurátorov z konania.

112. Benátska komisia sa nedávno zaoberala otázkou zodpovednosti štátu a následnej zodpovednosti sudcov, čo je citlivou témou v mnohých krajinách, vo svojom liste *amicus curiae* vypracovanom na žiadosť Ústavného súdu Moldavskej republiky.³⁷ Jej stanovisko k tejto otázke možno zhrnúť takto:

- Sudcovia by vo všeobecnosti nemali byť zaviazaní na regresnú náhradu škody, ak svoju funkciu vykonávajú v súlade s profesijnými štandardmi definovanými zákonom (funkčná imunita);
- Zodpovednosť sudcov sa pripúšťa za predpokladu existencie úmyslu alebo hrubej nedbanlivosti na ich strane;
- Rozsudok ESĽP vyslovujúci porušenie (resp. zmier uzavretý v konaní pred ESĽP či jednostranné vyhlásenie o tom, že došlo k porušeniu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) by nemal byť jediným základom zodpovednosti sudcu, ale túto zodpovednosť je potrebné zakladať na rozhodnutí vnútroštátneho súdu o tom, že na strane sudcu existoval úmysel alebo hrubá nedbanlivosť;
- Ak ESĽP zistí porušenie dohovoru, ešte to neznamená, že vnútroštátneho sudcu možno kritizovať za jeho interpretáciu a aplikáciu zákona, keďže k porušeniam môže dochádzať aj z dôvodu systémových nedostatkov v členských štátoch, napr. prípady prieskumov alebo nedostatočnej či nejasnej zákonnej úpravy, v ktorých nemožno vyvodzovať osobnú zodpovednosť.

113. Pokiaľ ide o súčasnú prax, Benátska komisia poznamenáva, že európske štáty, ktoré umožňujú vyvodzovanie osobnej zodpovednosti voči sudcom [napr. Bulharsko, Česká republika, Nemecko, Taliansko, Nórsko, Srbsko, Španielsko (do októbra 2015), Švédsko] „vyžadujú dokázanie zavinenia na strane sudcu“ (pozri § 17 spomínaného listu *amicus curiae*).

³⁷ Pozri CDL-AD (2016)015, List *amicus curiae* pre ústavný súd k práve štátu na regresnú náhradu škody voči sudcom, § 77 – § 80. Pozri tiež body 10 až 25 k európskym štandardom a zaužívanej praxi. Pozri tiež: CDL-AD(2014)042, Predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre (Čierna Hora), § 94; Správa o európskych štandardoch nezávislosti súdnictva, časť prvá: nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004, § 59 – 61, s odkazom na stanovisko Poradnej rady európskych sudcov č. 3 k princípom a pravidlám profesijného správania sudcov, najmä pokiaľ ide o etiku, nezlučiteľné správanie a nestrannosť; stanovisko k navrhovaným zmenám legislatívy o súdnictve (Srbsko), § 17 – § 23, s odkazom na odporúčanie CM/Rec(2010)12 o sudcoch: nezávislosť, efektivita a povinnosti; stanovisko k zákonom o disciplinárnej zodpovednosti a hodnotení sudcov (Macedónsko) (CDL-AD(2015)042), § 47.

Zdá sa však, že táto právna úprava sa málokedy aplikuje.

114. Pokiaľ ide o navrhované zmeny, možno uzavrieť, že najdôležitejšie požiadavky pre lepšiu definíciu pojmu justičného omylu boli zrejme splnené. Nie je možné definovať justičný omyl bez použitia všeobecných pojmov vyžadujúcich si výklad zo strany súdu. Aby sa však odstránilo riziko, že táto nová definícia by mohla brániť sudcom a prokurátorom v rozhodovaní, bolo by rozumné do nového čl. 96 doplniť klauzulu výslovne ustanovujúcu, že s výnimkou prípadov úmyselného konania a hrubej nedbanlivosti sudcovia a prokurátori požívajú funkčnú imunitu a nie sú zodpovední za to, že iný súd ich rozhodnutia zruší.

115. Pokiaľ ide o samotný proces, pochybnosti môže vyvolávať aj významné postavenie súdnej inšpekcie, hoci hlavný inšpektor je menovaný a zodpovedá sa plénu súdnej rady (nový čl. 67 ods. 3, 5 a 6 zákona č. 317/2014), a to najmä ak si túto skutočnosť dáme do súvisu s úplným vylúčením súdnej rady z predmetného procesu.

116. Hoci konečné rozhodnutie o zodpovednosti sudcu patrí súdu (v konečnom dôsledku príslušnej komore najvyššieho súdu), konanie, v ktorom sa o tejto zodpovednosti rozhoduje, vo svojich nie bezvýznamných počiatkových fázach zahŕňa dvoch kľúčových aktérov: ministerstvo financií a súdnu inšpekciu. Okrem tej skutočnosti, akú významnú rolu zohráva súdna inšpekcia, je pochybná aj kľúčová úloha ministerstva financií, ktoré stojí mimo justície a nemožno ho považovať za najvhodnejší orgán na posudzovanie existencie a dôvodov vzniku justičného omylu. Práve ministerstvo totiž rozhoduje o tom, či bude podaná regresná žaloba, a to na základe poradnej správy súdnej inšpekcie³⁸ a „vlastného posúdenia“. Návrh zákona neobsahuje žiadne kritéria pre toto „vlastné posúdenie“ (pozri nový čl. 96 ods. 8). Keďže v týchto prípadoch vzniká škoda na štátnom rozpočte, ministerstvo financií skutočne môže byť aktívne legitimované na podanie regresnej žaloby. Nemalo by však mať žiadnu rolu pri posudzovaní existencie a dôvodov vzniku justičného omylu.

117. Alternatívou by bolo iniciovanie konania o regresnej náhrade až po tom, čo súdna rada rozhodla o disciplinárnej zodpovednosti dotknutého sudcu alebo prokurátora.³⁹ To by nielenže zabránilo riziku odporujúcich si rozhodnutí vydaných v dvoch paralelných konaniach, ale tiež by to súdnej rade umožnilo zohrať svoju rolu v tomto procese a plniť si úlohy podľa čl. 133 (garant nezávislosti súdnictva) a čl. 134 (kľúčová rola pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov) ústavy. Lehoty, ktoré zavádza novela zákona na podanie regresnej žaloby, by mali byť modifikované tak, aby sa zaručila efektivita konania o regresnej žalobe. Legitimita tohto procesu zjavne znamená, že súdna rada, súdna inšpekcia a súdy samotné požívajú dôveru.

³⁸ K procesu prípravy správy pozri nový čl. 741 zákona č. 317/2004.

³⁹ Podľa nového čl. 99 písm. t) zákona č. 303/2004 medzi disciplinárne previnenia patrí „vykonávanie funkcie so zlým úmyslom alebo v hrubej nedbanlivosti, ak toto konanie nenaplní znaky trestného činu. Disciplinárne sankcie nezavádzajú trestnej zodpovednosti.“ (pozri čl. 991, nezmenený, obsahujúci definíciu zlého úmyslu a hrubej nedbanlivosti).

118. Návrh zákona tiež zavádza úpravu (čl. 96 ods. 11 zákona č. 303/2004) o profesijnom poistení, ktoré má byť zavedené súdnou radou do šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti zákona. Vzhľadom na praktické otázky, ktoré toto riešenie môže vyvolávať (napr. bude ťažké poistiť prípady úmyselne nezákonných rozsudkov), sa možno pýtať či tomuto návrhu predchádzala potrebná dopadová a komparatívna analýza. Tiež možno poznamenať, že z praktického hľadiska povinné profesijné poistenie znamená zníženie platu sudcov a prokurátorov.

119. Implementácia novej úpravy vo vzťahu k sudcom a prokurátorom, ktorí už nie sú vo funkcii, taktiež so sebou prináša určité problémy. Napríklad nie je jasné, či sa táto schéma hmotnej zodpovednosti bude vzťahovať aj na sudcov a prokurátorov, ktorí už nie sú vo funkcii v momente nadobudnutia účinnosti tohto zákona, teda napr. sudcovia a prokurátori, ktorí sú vtedy už na dôchodku.

120. Nakoniec skutočnosť, že z novej schémy je vylúčená súdna rada, je potrebné vnímať v kontexte iných ustanovení upravujúcich zodpovednosť sudcov a prokurátorov, ako napr. tie o novej vyšetrovacej sekcii či obmedzení slobody prejavu sudcov a prokurátorov. Nemožno nevidieť riziko, že spolu by tieto nástroje mohli vyústiť do tlaku na sudcov a prokurátorov a v konečnom dôsledku podkopať nezávislosť súdnictva a výkon spravodlivosti. Navyše, ak vezmeme do úvahy aj možnosť predčasného dôchodku, táto nová schéma môže byť vnímaná ako ďalšia motivácia na odchod do predčasného dôchodku, čo by poškodilo celý súdny systém.

121. V závere:

- Nová definícia justičného omylu sa zdá byť úplne prijateľná v princípe, avšak bolo by potrebné ju doplniť o explicitné ustanovenie, že s výnimkou prípadov úmyselného konania a hrubej nedbanlivosti sudcovia a prokurátori nie sú zodpovední za to, že iný súd ich rozhodnutia zruší;
- Bolo by vhodné ustanoviť, že regresná žaloba môže byť podaná až po tom, čo bolo skončené disciplinárne konanie;
- Bez týchto dodatočných záruk by nová úprava niesla so sebou riziko, že bude vnímaná ako ďalší nástroj na vyvíjanie nátlaku na sudcov a prokurátorov.

g. Sloboda prejavu sudcov a prokurátorov

122. Podľa nového čl. 9 ods. 3 zákona č. 303/2004 sudcovia a prokurátori „sú povinní

pri výkone ich funkcie zdržať sa akýchkoľvek hanlivých prejavov na adresu iných zložiek štátnej moci – legislatívy a exekutívy“.

123. Toto ustanovenie vyvolalo u rumunských sudcov a prokurátorov znepokojenie. Obávajú sa, že by im mohlo brániť kritizovať iné zložky moci pri prejednávaní vecí týkajúcich sa štátu a že by mohlo byť použité na vyvíjanie tlakov proti nim.

124. Podľa Správy Benátskej komisie o slobode prejavu sudcov⁴⁰ vychádzajúcej z komparácie európskej zákonnej a ústavnej úpravy a relevantnej judikatúry sloboda prejavu sa vzťahuje aj na sudcov. Okrem toho vzhľadom na princíp delby moci a nezávislosti súdnictva si prípustné limity slobody prejavu sudcov vyžadujú podrobnejšiu analýzu. Ako uviedol ESLP, názory sudcov na adekvátne fungovanie justície, ktoré je záležitosťou verejného záujmu, chráni dohovor „aj vtedy, keď majú politický podtext, a sudcom nemožno brániť zúčastniť sa debaty na túto tému. Strach zo sankcií môže sudcov odradiť od vyjadrenia ich názorov na iné verejné inštitúcie či politiky. Tento odstrašujúci účinok škodí spoločnosti ako celku.“⁴¹

125. Benátska komisia, opierajúc sa o judikatúru ESLP k tejto problematike upozorňuje na dôležitosť „koncepčnejšieho“ prístupu pri definovaní týchto prípustných limitov.⁴² Obzvlášť dôležité je aj širšie politické, historické a spoločenské pozadie.

126. Nepochybne kľúčovou pre uznanie nezávislosti sudcov a súdnictva je požiadavka, aby sudcovia a prokurátori zachovali zdržanlivosť, ktorá je súčasťou štandardov správania vzťahujúcich sa na nich.⁴³ Ako sa uvádza v stanovisku č. 3 o etike a zodpovednosti sudcov Poradnej rady európskych sudcov (CCJE),⁴⁴ „je potrebné nájsť rozumnú rovnováhu medzi mierou, do akej môžu byť sudcovia účastní v spoločnosti, a požiadavkou, aby boli a javili sa byť nezávislými a nestrannými pri výkone ich funkcie“. CCJE taktiež uvádza, že hoci užitočná kritika iných štátnych orgánov alebo ich konkrétnych členov musí zostať dovolená, „nesmie sa nikdy v rámci súdnictva podporovať neposlušnosť a dešpekt voči exekutive a legislatíve“ (Stanovisko CCJE č. 18 o postavení súdnictva a jeho vzťahu k iným zložkám štátnej moci).⁴⁵

⁴⁰ Benátska komisia, Správa o slobode prejavu sudcov, CDL-AD(2015)018, § 12, 80-84.

⁴¹ Pozri ESLP, Baka v. Maďarsko [VK], č. 20261/12, 27 May 2014, § 101; tiež pozri rozsudok Veľkej komory z 23. 6. 2016, § 125.

⁴² Pri skúmaní takýchto záležitostí treba brať do úvahy všetky konkrétne okolnosti, vrátane funkcie sudcu, obsahu vyjadrenia, kontextu, v ktorom bolo vyjadrenie urobené, povahy a prísnosti uloženej sankcie, postavenia konkrétneho sudcu a jeho pôsobnosti.

⁴³ Pozri ESLP, Prager a Oberschlick v. Rakúsko, rozsudok z 26. 4. 1995, § 34, Alter Zeitschriften GmbH no. 2 v. Rakúsko, rozsudok z 18. 9. 2012, § 39.

⁴⁴ Poradná rada európskych sudcov, stanovisko č. 3 o etike a zodpovednosti sudcov, Štrasburg, 19. 11. 2002; pozri tiež OSN, Základné princípy nezávislosti súdnictva (1985), čl. 8, ktorý hovorí, že „sudcovia sa majú za každých okolností správať tak, aby zachovali dôstojnosť ich funkcie a nezávislosť a nestrannosť súdnictva“.

⁴⁵ Poradná rada európskych sudcov, stanovisko č. 18, „Postavenie súdnictva a jeho vzťah k iným zložkám moci v modernej demokracii“, CCJE (2015) 4, § 42.

127. Podľa názoru CCJE sa rovnaká miera zodpovednosť a zdržanlivosti očakáva aj od ostatných zložiek moci, a to aj vo vzťahu k rozumnej kritike súdnictva. Odvolanie z funkcie alebo iné postihy za rozumnú kritiku voči iným orgánom sú neprijateľné (odkazuje sa na ESĽP vo veci *Baka v. Maďarsko*). Všeobecnejšie povedané, neprimerané zásahy by sa mali riešiť prostredníctvom lojálnej spolupráce medzi dotknutými orgánmi a v prípade sporu s legislatívou či exekutívou zahŕňajúceho individuálnych sudcov by mal byť k dispozícii efektívny prostriedok nápravy (pred súdnou radou alebo iným nezávislým orgánom).⁴⁶

128. Z tohto pohľadu nová povinnosť uložená rumunským sudcom a prokurátorom sa zdá byť prinajlepšom nadbytočná, prinajhoršom nebezpečná. Je zjavné, že sudcovia by sa nemali hanlivo vyjadrovať o komkoľvek, nielen o štátnych orgánoch. Zdá sa byť nepotrebné ustanovovať to zákonom.

129. Práve naopak, javí sa to byť nebezpečné, najmä ak pojem hanobenia nie je jasne definovaný a táto povinnosť sa vzťahuje konkrétne na iné zložky moci.⁴⁷ Otvára to cestu subjektívnemu výkladu: čo sa myslí pod „hanlivým prejavom alebo vyjadrením“ zo strany sudcu „pri výkone jeho funkcie“? Akými kritériami sa posudzuje takéto správanie? Aký význam má pojem „moc“ pre potreby tohto zákazu? Týka sa osôb alebo verejných inštitúcií? Aký má táto nová povinnosť dopad na povinnosť súdnej rady hájiť sudcov a prokurátorov prostredníctvom verejných vyjadrení pred neprimeraným nátlakom zo strany iných štátnych orgánov?

130. Okrem toho, túto novú úpravu nemožno zdôvodniť ani ako prejav princípu lojálnej spolupráce medzi orgánmi, ktorého dôležitosť Benátska komisia zdôraznila už v roku 2012 vo vzťahu k Rumunsku.⁴⁸ Ak by motívom tejto úpravy bolo toto, rovnaká povinnosť by sa musela vzťahovať na všetky zložky štátnej moci, a to aj vo vzťahu ku kritike sudcov politickými funkcionármi.

131. Existujú vážne pochybnosti o dôvodnosti takeého všeobecného obmedzenia slobody prejavu sudcov a prokurátorov. Minimálne z pohľadu potrebnosti a právnej jednoznačnosti možno toto obmedzenie vnímať ako problematické s ohľadom na čl. 10 dohovoru. Malo by teda byť vypustené.

⁴⁶ Idem, § 43.

⁴⁷ Podľa informácií, ktoré má Benátska komisia k dispozícii, v rumunskom práve neexistuje definícia hanlivého vyjadrenia alebo prejavu ani zákonná úprava konkrétne upravujúca toto konanie. Tretia časť rumunského civilného kódexu obsahuje ustanovenia o rešpektovaní súkromia a ľudskej dôstojnosti (vrátane súkromného života, dôstojnosti a reputácie). Článok 70 civilného kódexu chráni slobodu prejavu v súlade s čl. 30 ústavy a v medziach čl. 75 civilného kódexu (ktorý odkazuje na limity výkonu ústavou zaručených základných práv dovolené zákonom a medzinárodnými zmluvami alebo dohovormi, ktorých je Rumunsko zmluvnou stranou). Treba poznamenať, že predchádzajúce ustanovenia rumunského trestného kódexu kriminalizujúce ohováranie a urážku boli zrušené v roku 2006 článkom I bodom 56 zákona č. 278/2006. Toto ustanovenie bolo následne vyhlásené za protiústavné (18. 1. 2007). Dňa 18. 10. 2010 najvyšší súd uviedol, že urážka a ohováranie by nemali byť znovu kriminalizované v dôsledku rozhodnutia ústavného súdu.

⁴⁸ Pozri CDL-AD(2012)026, § 72 – § 73.

h. Rola a fungovanie súdnej rady

132. Podľa návrhu novely zákona č. 317/2004 (nové čl. 38, 40 a 41) sa právomoc rozhodovať o otázkach významných pre niektorú z týchto dvoch profesií, t. j. sudcov a prokurátorov, presúva z pléna na príslušné dve sekcie súdnej rady (sudcovská a prokurátorská sekcia).⁴⁹

133. Tento presun právomocí majúci za cieľ jasne oddeliť kariéry sudcov a prokurátorov bol podľa tvrdenia rumunských orgánov požadovaný v roku 2017 rezolúciou prijatou sudcami všetkých súdov v krajine prostredníctvom ich predsedov. Nový spôsob rozhodovania by posilnil nezávislosť sudcov, ktorú nie je možné dosiahnuť, ak o kariére sudcov spolurozhodujú prokurátori.

134. Benátska komisia v spomínanej Správe o prokuratúre uviedla: „Ak sú súdne a prokurátorské rady zlúčené v jednom orgáne, treba zaistiť, aby sudcovia a prokurátori nemohli prehlasovať tých druhých pri hlasovaniach týkajúcich sa ich menovania a disciplinárneho konania, pretože v dôsledku ich každodennej „prokurátorskej“ práce môžu mať prokurátori odlišný pohľad na nezávislosť sudcov a najmä na disciplinárne konania.⁵⁰“ Benátska komisia tento názor zopakovala v svojom stanovisku k revízii rumunskej ústavy z roku 2014 v kontexte návrhu zveriť sudcovskej sekcii otázku menovania sudcov a prokurátorskej sekcii otázku menovania prokurátorov.

135. Navrhovaná zmena je preto v princípe vítaná, avšak predsa sú v ďalšom texte určité pripomienky. Hoci sú sudcovia aj prokurátori súčasťou súdnictva a môžu počas svojho pôsobenie prestupovať z jednej kariérnej dráhy do druhej, pravidlá vzťahujúce sa na každú z nich sú v mnohom odlišné, a preto ich musia spravovať iné orgány či štruktúry. Hierarchická kontrola u prokurátorov, ktorá predstavuje hlavný rozdiel, má dôsledky v oblasti správy a v oblasti disciplinárnej.

⁴⁹ Medzi právomoci pléna naďalej patrí okrem voľby a odvolávania predsedu a podpredsedu súdnej rady najmä rozhodovanie o oznámeniach podaných v súvislosti so zabezpečovaním nezávislosti súdnictva (na návrh alebo aj *ex officio*) a schvaľovanie etického kódexu sudcov a prokurátorov. Potvrdzuje výsledky hlasovania o vyslovení nedôvery členom súdnej rady a uzatvára toto konanie tým, že berie na vedomie vyslovenie nedôvery (ďalšie právomoci pozri v súčasnom čl. 36 zákona č. 317/2004). Tieto právomoci pléna nie sú výnimkou, ale aplikáciou ústavného (a praktického) postavenia súdnej rady, ktorá zastupuje celé súdnictvo.

⁵⁰ CDL-AD(2010)040, Správa o európskych štandardoch nezávislosti súdnictva, časť druhá: prokuratúra, § 66. Pozri aj CDL-AD(2014)008, stanovisko k návrhu zákona o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov (Bosna a Hercegovina), § 58 – § 59, v ktorom sa Benátska komisia k tomuto vyjadrovala mnohokrát: „Zákon z roku 2004 zriadil Vrchnú radu sudcov a prokurátorov ako jednotný orgán. Hoci to nie je úplne nezvyčajné, ideálne by mali tieto dve profesie – sudcovia a prokurátori – byť zastúpené separátnymi orgánmi. Z tohto dôvodu bola pôvodná štruktúra Vrchnej rady sudcov a prokurátorov kritizovaná a bolo vydané odporúčanie, aby bola rozdelená na dva podorgány... Ak však tieto dve profesie majú byť zastúpené jedným orgánom, musí jeho štruktúra umožniť jasne oddeliť tieto profesie.“

i. Úloha členov súdnej rady zastupujúcich občiansku spoločnosť

136. Ako podľa aktuálne účinnej úpravy aj podľa navrhovaného novelizovaného znenia členovia súdnej rady zastupujúci občiansku spoločnosť sa zasadnutí pléna iba „zúčastňujú“ a nedisponujú hlasovacím právom. Návrh novely jasne ustanovuje, že títo zástupcovia sa nezúčastňujú zasadnutí sekcií a taxatívne vymedzuje ich konkrétne povinnosti ako členov súdnej rady: informovať občianske organizácie o činnosti súdnej rady a radiť sa s nimi o postupe, ktorý by súdna rada mala uplatniť s cieľom zlepšenia fungovania súdnych orgánov, dohliadať na plnenie povinností súdnej rady, pokiaľ ide o transparentnosť, verejný prístup k informáciám a reagovanie na občianske petície (nový čl. 54 ods. 6 zákona č. 317/2014). To v praxi znamená, že podľa novelizovaného znenia zástupcovia občianskej spoločnosti v súdnej rade nemôžu hlasovať pri žiadnom rozhodnutí súdnej rady.

137. Ako Benátska komisia už mnohokrát spomenula,⁵¹ pre účely predchádzania vytvárania dojmu korporativizmu v súdnych radách je dôležité, aby takéto rady mali medzi svojimi členmi aj osoby zvonku súdnictva. Vo svojom stanovisku z roku 2014 týkajúcom sa Rumunska Benátska komisia v súlade so svojím konštantne zastávaným názorom uviedla, že „nezávislá súdna rada garantujúca nezávislosť súdnictva neznamena, že sudcovia majú byť úplne autonómni. Správa organizácie súdnictva by nemala byť výlučne v rukách sudcov. Vo všeobecnosti vlastne zloženie súdnej rady predpokladá prítomnosť členov, ktorí nie sú zvnútra súdnictva, ale zastupujú iné zložky štátnej moci, akademickú komunitu alebo iné právnické povolania. Takéto zastúpenie je odôvodnené tým, že úlohy súdnej rady sa netýkajú iba záujmov súdnictva, ale najmä všeobecných záujmov. Kontrola kvality a nestrannosti súdnictva je úlohou, ktorá ide nad rámec záujmov konkrétneho sudcu. Výkon tejto kontroly súdnou radou zvýši dôveru občanov v správu súdnictva.“.

138. Túto podmienku nemožno považovať za splnenú, ak zákon uvádza, že členovia súdnej rady zvonka súdnictva (iba dvaja z celkového počtu 19 členov) sa nebudú podieľať na prijímaní aspoň niektorých rozhodnutí súdnej rady všeobecného záujmu. Obmedzená úloha členov súdnej rady zastupujúcich občiansku spoločnosť sa nezdá byť vhodným riešením a mala by byť prehodená.

ii. Odvolanie členov súdnej rady

139. Podľa navrhovaných zmien (nový čl. 55 ods. 1 – 5 zákona č. 317/2004) volený člen súdnej rady môže byť kedykoľvek odvolaný, ak prestal spĺňať podmienky na vymenovanie

⁵¹ CDL-AD(2010)040, § 65; CDL-AD(2014)010, § 188.

do funkcie, ak mu bola uložená niektorá z disciplinárnych sankcií ustanovených zákonom, ak väčšina sudcov/prokurátorov, ktorých zastupuje, mu vyhlási nedôveru. Tieto ustanovenia, hoci nie sú úplne nové, sú problematické.

140. Pokiaľ ide o ten prvý dôvod, nie je jasné, čo presne znamená, že osoba „prestala spĺňať podmienky na vymenovanie do funkcie“. Až na niekoľko vylučujúcich podmienok (prípady potenciálneho konfliktu záujmov a minulého alebo súčasného naviazania na spravodajské služby, čo sú prípady, na ktoré sa vyžaduje spomínané čestné vyhlásenie) neustanovuje návrh zákona žiadne ďalšie podmienky na vymenovanie za člena súdnej rady.

141. Spochybniteľná je aj možnosť odvolať člena súdnej rady, ak „mu bola uložená niektorá z disciplinárnych sankcií ustanovených zákonom“ (čl. 55 ods. 1 písm. b), keďže umožňuje odvolať niekoho aj za tie najmenšie disciplinárne previnenia. Okrem toho vyvstáva v tomto prípade aj problém dvojitej sankcie za to isté previnenie.

142. Najproblematickejším je tretí dôvod, ktorý umožňuje odvolanie členov súdnej rady vyhlásením nedôvery, t. j. hlasovaním zhromaždení súdov a prokuratúr (postupom vysvetleným v čl. 55 ods. 3). Benátska komisia zakaždým namietala zavádzanie takého mechanizmu, pretože je založený na subjektívnom hodnotení a môže brániť voleným zástupcom v nezávislom rozhodovaní.⁵² Hlasovanie o vyslovení dôvery je špecifikom politických orgánov a nehodí sa pre orgány typu súdnej rady, o to menej pre jednotlivých členov týchto rád. Benátska komisia vo svojom stanovisku z roku 2014 k rumunskej ústave uviedla, že «osoba zvolená na dôležitý post, akým je členstvo v súdnej rade, by nemala podliehať odvolaniu iba preto, že jej „voliči“ nesúhlasia s prijatými rozhodnutiami. Malo by byť povinnosťou osôb zvolených na tieto posty priniesť so sebou ich vlastný nezávislý úsudok pri prijímaní rozhodnutí v súdnej rade bez toho, aby sa mohli obávať odvolania. Okrem toho takáto úprava môže len ťažko byť zlučiteľná s disciplinárnou funkciou súdnej rady. V zákone o organizácii a fungovaní súdnej rady možno upraviť odvolanie iba za veľmi prísnych podmienok, ako napr. neúčast' na zasadnutiach alebo iné zanedbávanie povinností.“ Benátska komisia v tomto kontexte poznamenala, že ústavný súd už tento mechanizmus vyhlásil za protiústavný.».⁵³

143. Podľa rumunských orgánov bolo šesť rokov po rozhodnutí ústavného súdu potrebné zaplniť medzeru, pretože napriek opakovaným žiadostiam zo strany sudcov a prokurátorov, aby takúto možnosť mali, neexistoval mechanizmus regulácie zodpovednosti členov súdnej rady. Taktiež bolo podané vysvetlenie, že navrhovaný postup dáva všetky potrebné záruky z pohľadu práva na obhajobu dotknutého člena súdnej rady a z pohľadu inštitucionálnej

⁵² CDL-AD(2014)029, stanovisko k návrhu novely zákona o prokurátorskej rade (Srbsko), § 56: „Členovia prokurátorských rád sú nezávislí (pozri čl. 164 ústavy) a umožniť hlasovanie o vyslovení nedôvery voči nim má za následok, že budú príliš závislí od vôle prokurátorov a v podstate to znamená, že zvolený člen prokurátorskej rady môže byť kedykoľvek bez objektívnych dôvodov odvolaný. Benátska komisia dôrazne odporúča takúto úpravu nezavádzať.“

⁵³ CDL-AD(2014)010, § 194; pozri tiež rozhodnutie Ústavného súdu Rumunska č. 196/2013.

stability súdnej rady. Hoci pri možnosti vítať zákonodarcovu snahu o zavedenie týchto záruk principiálna námietka ostáva, keďže okrem procesných aspektov takýto mechanizmus odvolania jednoznačne predstavuje hrozbu pre nezávislosť a nestrannosť zvolených členov súdnej rady pri výkone ich povinností v rámci súdnej rady.

144. Rovnako problematický je nový čl. 55 ods. 4, podľa ktorého vyjadrenie nedôvery možno prijať petíciou podpísanou väčšinou sudcov, resp. prokurátorov. To by znamenalo, že o odvolaní možno rozhodnúť bez zasadnutia a bez toho, aby dotknutý člen súdnej rady dostal možnosť predstúpiť pred sudcov/prokurátorov a obhájiť sa, ako je to ustanovené v prípade hlasovania o nedôvere [nový čl. 55 ods. 3 písm. e)].

145. Interpelácia členov súdnej rady (určitým počtom sudcov/prokurátorov, resp. profesijnými združeniami, a to vo vzťahu k ich aktivitám a spôsobu plnenia príslubov urobených pri zvolení – nový čl. 55¹⁾) môže byť vnímaná ako pozitívna novinka v prípade sledovateľnosti a transparentnosti členov súdnej rady. Taktiež treba vítať nové ustanovenia o zverejňovaní plenárnych zasadnutí súdnej rady, jej agendy a pod. Bude dôležité zabezpečiť, aby tento mechanizmus skutočne slúžil účelu otvorenosti a transparentnosti, plodnej a konštruktívnej diskusii s členmi súdnictva, a nie ako prostriedok riadenia či ovplyvňovania členov súdnej rady tými, ktorí ich zvolili.

146. Odporúča sa v zmysle už uvedených pripomienok opätovne prehodnotiť a lepšie špecifikovať dôvody na odvolanie členov súdnej rady a vypustiť z prípustných dôvodov hlasovanie o nedôvere na zasadnutiach zjazdu súdov, resp. prokuratúr (vrátane petície).

i. Nové ustanovenia o prijímaní a predčasnom dôchodku

147. Navrhovaný nový čl. 16 ods. 3 zákona č. 303/2004 predlžuje odbornú prípravu v Národnom inštitúte pre súdnictvo z dvoch na štyri roky a nasledujúcu prax (skúšobnú dobu po absolvovaní Národného inštitútu pre súdnictvo) z jedného na dva roky (nový čl. 22 ods. 1 zákona č. 303/2004). To znamená, že v najbližšej budúcnosti, v najbližších štyroch rokoch, nebudú žiadni sudcovia ani prokurátori prijatí do funkcie cez Národný inštitút pre súdnictvo, čo je štandardný spôsob obsadzovania týchto miest.

148. Oficiálne vysvetlenie navrhovaných zmien zdôrazňuje skutočnosť, že zákonodarca kladie dôraz u mladých sudcoch a prokurátoroch v súvislosti s nástupom do funkcie na aspekty týkajúce sa „profesijnej zrelosti, komplexnej znalosti súdneho systému, rovnováhy a integrácie v spoločnosti“, a to s cieľom prispôsobiť rumunské súdnictvo a prístup k súdnym funkciám novým realitám.

149. Benátska komisia tieto požiadavky podrobne neskúmala a v princípe nemá námietky

proti požiadavke dlhšej odbornej prípravy za predpokladu, že kariéra v súdnictve ostane atraktívnou pre kvalitných uchádzačov. Treba však zaručiť, že počet sudcov na rôznych úrovniach bude vždy dostatočný, a problematické je zavádzanie pravidiel, v dôsledku ktorých v rovnakom čase, v akom sa spúšťa nová, štedrá schéma predčasného odchodu do dôchodku, má na súdnu kariéru nastúpiť málo nových síl.

150. Nová schéma predčasného odchodu do dôchodku pre sudcov a prokurátorov, asistentov na najvyššom súde, asistentov na ústavnom súde a pridružený odborný právnický personál (nové čl. 82 a 83 zákona č. 303/2004) umožňujú odchod do dôchodku pri dovŕšení 60 rokov a 25 rokov služby, s mierne zníženým dôchodkom dokonca aj medzi 20 a 25 rokmi služby. Tento návrh je zrejme reakciou na konkrétnu požiadavku zo strany sudcov a prokurátorov za podpory súdnej rady. Vyzerá to však tak, že sa nerobila dopadová analýza vo vzťahu k personálnej štruktúre súdov a prokuratúr.

151. Tento návrh vytvára skutočné riziko vážneho poklesu počtu sudcov a prokurátorov v Rumunsku, a to najmä na seniorskej úrovni. Rumunskému súdnictvu teda hrozí, že príde o svojich najskúsenejších a najkvalifikovanejších členov, pričom sa súčasne zvýši doba odbornej prípravy nových sudcov a prokurátorov.

152. Táto kombinácia predĺženia odbornej prípravy a zavedenia štedrejšej schémy predčasného dôchodku spolu s ďalšími plánovanými zmenami (napr. zmenami zasahujúcimi do zloženia súdnych senátov) môže vážne ohroziť efektívnosť a kvalitu súdnictva. Je zjavné, že to so sebou prináša aj vážne ohrozenie pre pokračovanie v a posilnenie rumunského úsilia v boji s korupciou.⁵⁴

153. Za súčasnej situácie, kde existuje konflikt medzi niektorými politikmi a sudcami, resp. prokurátormi, ako aj zvýšený tlak na nich aj prostredníctvom niektorých spomínaných navrhovaných zmien, je tu riziko, že mnohí kvalifikovaní sudcovia si zvolia predčasný dôchodok.

154. Pri absencii dopadovej analýzy vo vzťahu k personálnej štruktúre súdov a prokuratúr a k súčasným a budúcim potrebám systému skutočnosť, že niektoré z uvádzaných zmien boli navrhnuté samotnými sudcami a prokurátormi, nemôže byť dostatočným odôvodnením tejto novej schémy. Dôrazne sa odporúča ako záruka efektívneho, profesionálneho a nezávislého fungovania rumunského súdnictva pred nadobudnutím účinnosti navrhovaných personálnych opatrení vykonať potrebné dopadové analýzy. Navrhovaná schéma predčasného dôchodku by mala byť opustená, ak nemožno zaručiť, že nebude mať žiaden negatívny vplyv na fungovanie celého systému.

⁵⁴ Pozri GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, § 30.

VI. Závery

155. Podľa rumunských orgánov bola táto reforma nevyhnutná a pristúpilo sa k nej, aby sa našli odpovede na existujúce problémy a potreby súdneho systému a aby sa ten prispôbil novej spoločenskej realite. Účelom navrhovaných zmien bolo posilnenie nezávislosti sudcov oddelením sudcovskej a prokurátorskej kariéry, ako aj zvýšenie efektivity a sledovateľnosti súdnictva. Niektoré zmeny bolo nevyhnutné pre účely implementácie niekoľkých rozhodnutí rumunského ústavného súdu.

156. Legislatívny proces prebehol za napätej politickej klímy poznačenej výsledkom rumunského úsilia v boji s korupciou, pričom sa viedli spory a diskusie týkajúce sa citlivých aspektov v súvislosti s pokračovaním v tomto boji a nezávislým fungovaním súdnictva. Na jednej strane existujú správy o nátlaku a zastrašovaní sudcov a prokurátorov aj vysokopostavenými politikmi a mediálnymi kampaňami, na druhej strane sú tu údajne prípady zneužitia právomoci zo strany niektorých sudcov a najmä prokurátorov, ktorých dôsledkom bolo spochybňovanie metód používaných pre boj s korupciou. Taktiež po nedávnom sprístupnení protokolov o spolupráci medzi rumunskými spravodajskými službami a súdnymi orgánmi boli nastolené otázky týkajúce sa dopadu takejto spolupráce na nezávislosť súdov a potrebných záruk pre ochranu súdnictva pred neprípustnými zásahmi.

157. Zároveň tento legislatívny proces, ktorý sa ukázal byť veľmi rozdeľujúci pre rumunskú spoločnosť, bol kritizovaný z dôvodu, že bol uskutočnený prirýchlo, netransparentne a bez inkluzívnych a efektívnych konzultácií.

158. Vzhľadom na naliehavosť veci zložitosti zmien zavádzaných tromi legislatívnymi návrhmi a ich časté pozmeňovanie počas legislatívneho procesu sa toto stanovisko zaoberá len ich niektorými obzvlášť kontroverznými aspektmi.

159. Návrhy obsahujú niekoľko vylepšení, ako napr. výlučná právomoc súdnej rady pri menovaní a odvolávaní vysokopostavených sudcov či oddelenie rozhodovacích procesov v rámci súdnej rady týkajúcich sa sudcov od tých týkajúcich sa prokurátorov.

160. Ako však toto stanovisko zdôrazňuje, v týchto legislatívnych návrhoch sa nachádzajú prvky, ktoré aj osamote, no najmä vo vzájomnej súvislosti a za súčasnej komplikovanej politickej situácie v krajine, pravdepodobne ohrozia nezávislosť rumunských sudcov a prokurátorov a dôveru verejnosti v súdnictvo.

161. Niektoré z týchto zmien zasahujú do nezávislosti prokurátorov, ako napr. nový systém menovania vedúcich prokurátorov, úloha ministerstva spravodlivosti v tomto procese a zvýšená miera hierarchickosti. Obavy vzbudzujú taktiež obmedzenie slobody prejavu sudcov a prokurátorov a nové ustanovenia o ich zodpovednosti, novej sekcii pre vyšetrovanie trestných činov sudcov a prokurátorov, ako aj zmeny oslabujúce úlohu súdnej rady ako

garanta nezávislosti súdnictva.

162. Hoci po kritike a niekoľkých rozhodnutiach ústavného súdu boli do návrhov uvedené vítané vylepšenia, nemožno prehliadať nebezpečenstvo, že tieto nástroje by mohli viesť k nátlaku na sudcov a prokurátorov a v konečnom dôsledku narušiť nezávislosť súdnictva a jeho členov a spolu s úpravou predčasného dôchodku aj jeho efektivitu a kvalitu, čo by malo negatívny dopad na boj s korupciou.

163. Preto Benátska komisia rumunským orgánom odporúča:

- Prehodnotiť systém menovania a odvolávania vysokopostavených prokurátorov vrátane revízie príslušných ustanovení ústavy, s cieľom vytvoriť podmienky pre neutrálny a objektívny proces menovania a odvolávania pri súčasnom zachovaní úloh jednotlivých orgánov, ako prezident a súdna rada, ktoré sú spôsobilé vyvážiť vplyv ministra spravodlivosti;
- Vypustiť alebo spresniť ustanovenia umožňujúce nadriadeným prokurátorom rušiť rozhodnutia prokurátorov pre neopodstatnenosť;
- Vypustiť navrhované obmedzenia slobody prejavu sudcov a prokurátorov;
- Doplniť ustanovenia o hmotnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov o výslovné uvedenie, že v prípade absencie zlého úmyslu a/alebo hrubej neobstaranosti sudcovia a prokurátori nebudú zodpovední za rozhodnutie, ktoré by mohlo byť spochybnené iným súdom; upraviť mechanizmus regresnej žaloby tak, aby sa zaručilo, že regresnú žalobu bude možné podať iba po tom, ako bolo o zodpovednosti sudcu alebo prokurátora rozhodnuté v disciplinárnom konaní;
- Prehodnotiť navrhované zriadenie osobitnej štruktúry v rámci prokuratúry poverenej vyšetrovaním trestných činov sudcov a prokurátorov; vhodnou alternatívou sa javí byť možnosť predloženia vecí špecializovaným prokurátorom v spojení s efektívnymi procesnými zárukami;
- Prehodnotiť a následne spresniť dôvody odvolania členov súdnej rady; vypustiť možnosť odvolania volených členov súdnej rady hlasovaním o nedôvere na generálnom zjazde súdov a prokuratúr (vrátane petície);
- Identifikovať riešenia umožňujúce efektívnu účasť na činnosti súdnej rady jej členom nepochádzajúcim z radov súdnictva;

- Vypustiť navrhovanú schému predčasného dôchodku, ak nemožno zaručiť, že nebude mať negatívny dopad na fungovanie systému;
- Zaručiť, že navrhované opatrenia týkajúce sa previerok sudcov a prokurátorov sa zakladajú na jasne definovaných kritériách a existujú adekvátne procesné záruky vrátane možnosti odvolať sa na súd, ako aj identifikovať spôsoby, ako posilniť dohľad nad spravodajskými službami.

164. Benátska komisia ostáva rumunským orgánom k dispozícii pre prípad, že by potrebovali ďalšiu pomoc.