

Štrasburg, 9. december 2020

PORADNÁ RADA EURÓPSKYCH SUDCOV (CCJE)

Stanovisko Predsedníctva CCJE

na žiadosť člena CCJE zastupujúceho Slovenskú republiku v súvislosti s reformou súdnictva v Slovenskej republike

ÚVOD

Člen CCJE zastupujúci Slovenskú republiku informoval CCJE, listom zo 4. novembra 2020, o pripravovanej reforme súdnictva v Slovenskej republike, ktorá bola schválená vládou a 1. októbra 2020 predložená na schválenie parlamentu. Zdôraznil, že slovenská justícia už dlhší čas čelí kriticky nízkej dôvere verejnosti a za takejto situácie je zámer vlády zrealizovať reformu justície, ktorá by jej prinavrátila nevyhnutnú dôveru zo strany verejnosti, plne legitímny. Na druhej strane vyjadril znepokojenie, že viaceré aspekty pripravovanej reformy môžu, v záujme „očisty justície“, obmedziť už existujúce ústavné záruky nezávislosti súdnej moci spôsobom, ktorý by mohol ohroziť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „ECHR“). Konkrétne poukázal na to, že podľa návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky:

- bez akýchkoľvek predchádzajúcich konzultácií s predstaviteľmi slovenského súdnictva a bez verejnej diskusie bude výslovne vylúčená možnosť ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou;
- zavádza sa výslovná možnosť odvolať predsedu, podpredsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky kedykoľvek pred uplynutím ich funkčného obdobia;
- zavádza sa možnosť preložiť sudcov na nižší súd bez ich súhlasu pri zmene súdnej sústavy;
- funkčná imunita, ktorá je v súčasnosti rovnaká pre sudcov všeobecných súdov, sudcov ústavného súdu a zástupcov parlamentu, sa má obmedziť iba vo vzťahu k sudcom všeobecných súdov, pričom sa zavádza nový trestný čin „ohýbania práva“, ktorého sa môže dopustiť iba sudca, prísediaci sudca alebo rozhodca a ktorý vzhľadom na vágnu formuláciu „svojvoľne uplatní právo“ už sám o sebe vytvára priestor pre neprípustné zasahovanie výkonnej moci do nezávislosti súdnej moci, reprezentovanej sudcami všeobecných súdov vo forme ich neoprávneného/účelového trestného stíhania.

Po preskúmaní listu člena CCJE zastupujúceho Slovenskú republiku z hľadiska európskych štandardov, vrátane odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy, stanovísk a štandardov CCJE a Benátskej komisie, predsedníctvo CCJE vydalo nasledujúce stanovisko obsahujúce právnu analýzu vyššie uvedených zmien.

STANOVISKO

A. Podľa názoru predsedníctva CCJE pripravovaná novela ústavy, ktorá ustanovuje výslovnú možnosť odvolať predsedu, podpredsedu a člena súdnej rady kedykoľvek pred uplynutím ich funkčného obdobia, nie je v súlade so štandardmi CCJE a európskymi štandardmi, ktoré sa týkajú nezávislosti súdnictva vo všeobecnosti.

Ako je uvedené v Stanovisku CCJE č. 10 (2007) o súdnej rade v službách spoločnosti (ďalej len „stanovisko 10“), členom súdnej rady (sudcom aj nesudcom), aby mohli plniť svoje všeobecné poslanie, a to zabezpečiť nezávislosť súdneho systému, ako aj nezávislosti jednotlivých sudcov,¹ by mali byť poskytnuté záruky ich nezávislosti a nestrannosti.²

Zabezpečenie funkčného obdobia členov súdnych rád na dobu určitú a funkčná imunita slúžia na zaistenie ich nezávislosti od vonkajšieho tlaku. Umožňujú im vykonávať ich prácu bez toho, aby sa museli neustále brániť, napríklad proti neopodstatneným a šikanujúcim obvineniam. Členovia súdnych rád musia často prijímať rozhodnutia, ktoré sú nepopulárne alebo nepotešia sudcov alebo orgány, ktoré ich zvolili alebo vymenovali. Ich podriadením neobmedzenej právomoci odvolania sa ich nezávislosť vážne zníži, čo ich urobí príliš závislými na želaniach tých, ktorí ich zvolili alebo vymenovali, a zbaví ich tak úlohy, ktorú majú pri sledovaní cieľov nezávislého a efektívneho súdnictva. Opatrenia, ktoré narúšajú istotu výkonu funkcie členov súdnej rady, vyvolávajú podozrenie, že zámerom týchto opatrení je ovplyvňovať jej rozhodnutia. Zamýšľané opatrenie nevyhnutne povedie k spolitizovaniu – alebo prinajmenšom k dojmu spolitizovania – činnosti súdnej rady, pretože jej členovia budú závisieť od sudcov, vlády, parlamentu a prezidenta nielen pri ich menovaní, ale aj pri výkone svojho mandátu. Podľa názoru CCJE to neprispieje k zvýšeniu dôvery verejnosti v slovenské súdnictvo.

Mechanizmus odvolania bez nutnosti uvedenia dôvodov odvolania je špecifický pre politické inštitúcie ako sú vlády, ktoré konajú pod parlamentnou kontrolou. Nie je vhodný pre inštitúcie, ako je súdna rada, ktorej členovia sú volení na dobu určitú. Mandát týchto členov by sa mal skončiť až uplynutím tohto funkčného obdobia, odchodom do dôchodku, rezignáciou alebo smrťou alebo ich odvolaním z funkcie v prípade nesprávneho konania, ktoré je tak závažné, že takýto postup odôvodňuje. V závislosti od povahy nesprávneho konania sa dôrazne odporúča riešiť prípady nesprávneho konania obvyklým disciplinárnym alebo trestným konaním, ktoré by malo byť zákonom jasne stanovené. Mal by sa primerane zohľadniť princíp proporcionality a odvolanie člena súdnej rady by sa malo uplatňovať iba ako posledná možnosť.

B. Podľa dnes účinnej ústavy možno sudcu preložiť na iný súd len s jeho súhlasom alebo na základe rozhodnutia disciplinárneho senátu. Podľa návrhu zmeny ústavy sa toto ustanovenie má doplniť tak, že súhlas sudcu s preložením sa nebude vyžadovať pri zmene sústavy súdov, ak to bude nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva, pričom podrobnosti ustanoví zákon.

Hlavná norma Rady Európy v tejto otázke je zakotvená v odporúčaní CM/Rec (2010)12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť (ďalej len „CM/Rec

¹ Stanovisko 10, ods. 8

² Ibidem, ods. 36.

(2010)12 odporúčanie“), nasledovne: „Sudca nesmie byť bez súhlasu prekladaný do inej sudcovskej funkcie, s výnimkou prípadov disciplinárnych sankcií alebo reformy organizácie súdneho systému.“³

Je potrebné poznamenať, že podľa názoru predsedníctva CCJE nemožno na uvedený odsek týkajúci sa možnosti preloženia sudcu bez jeho súhlasu nazerať a chápať ho oddelene od ostatných zásad zameraných na stanovenie noriem nepreložiteľnosti a následne nezávislosti sudcov. Z tohto dôvodu bude implementácia navrhovaného pozmeňujúceho návrhu v súlade s európskymi štandardmi iba za predpokladu, že budú dodržané zásady istoty dĺžky trvania funkcie a nepreložiteľnosti ako kľúčové prvky nezávislosti sudcov. V súlade s tým by mali mať sudcovia zaručenú dĺžku výkonu funkcie až do dosiahnutia povinného dôchodkového veku, ak taký existuje;⁴ funkčné obdobie sudcov by malo byť ustanovené zákonom;⁵ a malo by byť zaručené právo na nápravu.⁶ Odporúčanie CM/Rec (2010)12 ďalej uvádza: „Ak sa sudcovia domnievajú, že ich nezávislosť je ohrozená, musia mať možnosť obrátiť sa na súdnu radu alebo iný nezávislý orgán, alebo musia mať k dispozícii účinné prostriedky nápravy.“⁷

Podobne Európska charta o štatúte sudcov (ďalej len „charta“), prijatá v roku 1998, pri riešení otázok vymenúvania a nepreložiteľnosti stanovuje, že „sudca vykonávajúci sudcovskú funkciu na určitom súde nemôže byť v zásade vymenovaný do inej sudcovskej funkcie alebo pridelený na iný súd, a to dokonca ani v rámci povýšenia, bez možnosti slobodne sa k tomu vyjadriť. Výnimka z tohto princípu je možná len v prípade, že preloženie je výsledkom rozhodnutia o disciplinárnej sankcii, v prípade zmeny súdneho systému vyplývajúcej zo zákona a v prípade dočasného preradenia na blízky súd s cieľom jeho posilnenia, pričom štatút prísne obmedzuje maximálnu dobu takéhoto dočasného preradenia bez ujmy na platnosti ustanovení odseku 1.4.“⁸ V prípade rozhodnutí, ktoré majú vplyv na výber, nábor, vymenovanie, kariérny postup alebo ukončenie funkcie sudcu, charta počíta so zásahom orgánu nezávislého od výkonnej a zákonodarnej moci,⁹ v rámci ktorého najmenej polovica zasadaúcich sú sudcovia volení kolegami podľa metód zaručujúcich najširšie zastúpenie súdnictva.

Aj keď Magna charta sudcov (ďalej len „Magna charta“) výslovne nerieši otázku preloženia sudcov, pripomína, že sudcovská nezávislosť musí byť garantovaná vo všetkých oblastiach sudcovskej činnosti, najmä pokiaľ ide o výber sudcov, menovanie do funkcie až do dôchodkového veku, kariérny postup, nepreložiteľnosť, vzdelávanie, sudcovskú imunitu, disciplinárne konania, odmeňovanie sudcov a financovanie súdnej moci.¹⁰

Najproblematickejším sa v tejto súvislosti javí to, že navrhované znenie novely ústavy vytvára priestor na to, aby pri zmene súdnej sústavy mohli byť sudcovia presunutí na nižší súd bez súhlasu. Aby sa minimalizovalo riziko vyplývajúce z navrhovaného pozmeňujúceho návrhu, mali by sa ďalej zaviesť presné a jasné ustanovenia na legislatívnej úrovni, v ktorých by ako minimum malo byť zaručené: že sudca môže byť preložený iba na súd tej istej inštalácie; že preloženie by nemalo porušiť právo sudcu na rešpektovanie súkromného a rodinného života; a že všetky náklady spojené s preložením bude hradíť štát.

C. Pokiaľ ide o navrhovanú zmenu pravidiel týkajúcich sa trestného stíhania sudcov, predsedníctvo CCJE poukazuje na to, že zásady Magny charty a stanoviská CCJE sa do veľkej miery nedodržiavajú.

³ CM/Rec (2010)12 odporúčanie, Kapitola VI „Postavenie sudcu“, pododdiel „Dĺžka trvania funkcie“, ods. 52.

⁴ Ibidem, ods. 49.

⁵ Ibidem, ods. 50, prvá veta.

⁶ Ibidem, ods. 8.

⁷ Ibidem.

⁸ Charta, ods. 3.4.

⁹ Porovnaj ibidem, ods. 1.4.

¹⁰ Magna charta, ods. 4.

Podľa názoru predsedníctva existuje riziko, že predpokladané ústavné zmeny sú v rozpore so zásadami nezávislosti súdnictva (alebo ich porušujú).

Výbor ministrov Rady Európy objasnil dva základné princípy zodpovednosti sudcov: „Výklad zákona, posúdenie skutkových okolností a hodnotenie dôkazov nesmie viesť k trestnej zodpovednosti sudcu, s výnimkou prípadov zlého úmyslu.“¹¹ „Pokiaľ sudcovia nevykonávajú sudcovskú funkciu, sú zodpovední podľa občianskeho, trestného a správneho práva rovnako, ako každý iný občan.“¹²

Magna charta uvádza: „Sudcovská nezávislosť a nestrannosť sú nevyhnutné predpoklady pre fungovanie súdnictva.“¹³ „Sudcovská nezávislosť musí byť garantovaná vo všetkých oblastiach sudcovskej činnosti, najmä pokiaľ ide o výber sudcov, menovanie do funkcie až do veku odchodu sudcu do dôchodku, kariérny postup, nepreložitelnosť, vzdelávanie, sudcovskú imunitu, disciplinárne konania, odmeňovanie sudcov a financovanie súdnictva.“¹⁴ „Sudcovia musia byť trestne zodpovední podľa všeobecného práva za trestné činy spáchané mimo súdnej siene. Trestná zodpovednosť sa nesmie sudcom uložiť za neúmyselné pochybenia pri výkone ich funkcií.“¹⁵

Benátska komisia zasa neustále podporuje zásadu, že sudcovia nesmú požívať nijakú formu trestnej imunity pre bežné trestné činy spáchané mimo výkonu ich funkcií. Ako uviedla vo svojej Správe o nezávislosti súdneho systému, „je nespochybniteľné, že sudcovia musia byť chránení pred neprímeraným vonkajším vplyvom. Na tento účel by mali mať funkčnú (ale iba funkčnú) imunitu (imunitu pred stíhaním za činy pri výkone svojich funkcií, s výnimkou úmyselného trestného činu, napríklad prijímania úplatkov), čo nevyklučuje disciplinárne konanie proti sudcom za zneužitie úradnej moci.“¹⁶

Je potrebné zdôrazniť, že pojem súdna (funkčná) imunita je súčasťou širšieho konceptu nezávislosti súdnictva. Súdna imunita nie je samoučelná, ale slúži nezávislosti sudcu, ktorý by mal mať možnosť rozhodovať o veciach bez obáv z občianskej alebo trestnej zodpovednosti za súdne rozhodnutie vykonané v dobrej viere. Ústava, ktorá v súčasnosti platí na Slovensku, dodržiava tieto princípy, pokiaľ stanovuje, že za rozhodovanie nebude stíhaný žiadny sudca.

Zámerom navrhovanej zmeny je zmeniť to a znížiť existujúcu ochranu nezávislosti súdnictva zavedením veľmi širokej a vágnej definície, podľa ktorej sa ochrana pred trestným stíhaním poskytuje iba pre „právny názor vyjadrený pri rozhodovaní, pokiaľ tým nebol spáchaný trestný čin.“ Nové znenie jednoznačne predstavuje potenciálne riziko šikanózneho trestného stíhania sudcu, ktorý je nepopulárny. CCJE opätovne zdôrazňuje, že trestná zodpovednosť sa nesmie sudcom uložiť za neúmyselné pochybenia pri výkone ich funkcií.¹⁷ Ako je uvedené v jej Stanovisku č. 18 (2015) o postavení súdnictva a jeho vzťahu k iným mociam v štáte v modernej demokracii (ďalej len „stanovisko 18“): „V súlade so základnou zásadou nezávislosti súdov predstavuje odvolací systém v zásade jediný spôsob, ktorým je možné súdne rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť, potom čo bolo vynesené, a jediný spôsob, ako možno vyvodiť zodpovednosť voči sudcom za ich rozhodnutia, pokiaľ nekonali v zlom úmysle.“¹⁸ Predsedníctvo CCJE preto zastáva názor, že prijatie navrhovaného pozmeňujúceho návrhu by nielen podstatne znížilo existujúcu záruku nezávislosti súdnictva a otvorilo by dvere interpretácii a politicky motivovanej nesprávnej interpretácii, ale viedlo by aj k väčšiemu (politickému alebo disciplinárnemu) tlaku na sudcov.

¹¹ CM/Rec (2010)12 odporúčanie, ods. 68.

¹² Ibidem, ods. 71.

¹³ Ibidem, ods. 2.

¹⁴ Ibidem, ods. 4.

¹⁵ Ibidem, ods. 20. Pozri Stanovisko č. 3 CCJE o princípoch a pravidlách regulujúcich sudcovské profesionálne správanie, najmä v oblasti etiky, nezlučiteľného správania sa a nestrannosti, ods. 52-54 a 75.

¹⁶ CDL-AD(2010)004, ods. 61.

¹⁷ Magna charta, ods. 20.

¹⁸ Stanovisko 18, ods. 23.

Predsedníctvo CCJE uznáva, že korupcia medzi sudcami je hlavnou hrozbou pre spoločnosť a fungovanie demokratického štátu. Vo svojom stanovisku č. 21 (2018) k predchádzaniu korupcii medzi sudcami poukázalo na to, že korupcia je prepojená s konceptom nezávislosti súdnictva. Pripomenulo, že členské štáty by mali bojovať proti korupcii v súdnictve; že by sa mali zamerať na dôrazné a nestranné stíhanie (disciplinárne a trestné) prípadov korupcie a zároveň podporovať skutočnú kultúru súdnej integrity; a že primeraná odmena a primerané pracovné podmienky spolu s transparentným, spravodlivým a výkonnostne orientovaným systémom profesionálnej kariéry sú kľúčovými prvkami zabezpečenia sudcovskej nezávislosti sudcov.

Pokiaľ však nová právna úprava vychádza z odôvodnenia, ktorým je predchádzanie korupcii, nejde o presvedčivý argument pre obmedzenie nezávislosti súdnictva v podobe, v akej je navrhovaná. Boj proti korupcii by nemal narušiť zásadu nezávislosti súdnictva. Nezávislosť súdnictva je základom právneho štátu, a teda základom boja proti korupcii. Predsedníctvo CCJE poznamenáva, že protikorupčné kampane sa často používajú ako zámienka na ospravedlnenie obmedzení nezávislosti súdnictva, je dôrazne proti tomuto prístupu, pri ktorom hrozí ovplyvnenie súdnych systémov prostredníctvom obmedzenia nezávislosti súdnictva.

Ďalším aspektom, ktorý si vyžaduje dôkladné zváženie, je vládny návrh na zmenu čl. 136 ods. 3 ústavy. Podľa platného práva dáva ústavný súd súhlas s vyšetrovacou väzbou sudcu a generálneho prokurátora. Podľa navrhovanej novely ústavný súd už nebude môcť preskúmať a povoľovať vyšetrovaciu väzbu sudcov (a generálneho prokurátora). Súhlas ústavného súdu je dôležitým štítom obsiahnutým v zákone proti nepravdivým obvineniam sudcov: jeho súhlas je potrebný na začatie trestného konania proti sudcom. Zamýšľané odstránenie tohto mechanizmu odníma (ďalšiu) záruku sudcom (na ktorých sa potom vzťahujú bežné pravidlá väzby v prípravnom konaní). Nemožno prehliadnuť, že parlament už schválil zavedenie nového trestného činu „ohýbania práva“, ktorého sa dopustí sudca, príslušiaci sudca alebo rozhodca, ak pri rozhodovaní svojvoľne uplatní právo a iného tým poškodí alebo zvýhodní, ktorý vzhľadom na nejasné znenie „svojvoľne uplatní právo“ už sám o sebe vytvára priestor na zneužitie. CCJE sa preto zdráha súhlasiť s vysvetlením v dôvodovej správe k pozmeňujúcim návrhom, v ktorej sa uvádza: „Spoločnosť prešla výrazným vývojom. Slovenská republika sa stala súčasťou Európskej únie a i na ústavnej úrovni sa prijal rad ďalších záruk (napr. zriadenie súdnej rady) chrániacich súdnu moc pred neprípustnými zásahmi od inej zložky moci.“

Napokon v tejto súvislosti vyvstáva otázka, ak, podľa vlády navrhujúcej reformu súdnictva, Slovenská republika dosiahla taký stupeň transformácie, že už nehrozí neprípustný zásah výkonnej moci do nezávislosti súdnictva reprezentovanej sudcami všeobecných súdov vo forme ich neoprávneného/účelového stíhania; a preto je vhodné odvolať súhlas ústavného súdu s väzbou sudcu, prečo tieto záruky zostávajú vo vzťahu k sudcom ústavného súdu a členom parlamentu ako zástupcom zákonodarnej moci. Alebo naopak, ak je stále potrebné zachovať ústavné záruky pred prípadným neprímeraným/účelovým stíhaním predstaviteľov zákonodarného zboru a sudcov ústavného súdu zo strany výkonnej moci, prečo by tieto záruky nemali byť zachované vo vzťahu k sudcom všeobecných súdov. Takýto selektívny prístup iba zvyšuje obavy, že zrušenie existujúcich ústavných záruk vytvorí priestor pre možný neprípustný zásah do nezávislosti súdnictva.

ZÁVERY

Opatrenia, ktoré narúšajú istotu funkčného obdobia členov súdnej rady, vyvolávajú podozrenie, že zámerom týchto opatrení je ovplyvňovať jej rozhodnutia. Zamýšľané opatrenie nevyhnutne povedie k spolitizovaniu – alebo prinajmenšom k dojmu spolitizovania – činnosti súdnej rady, pretože jej členovia budú závisieť od tých, ktorí ich zvolili alebo vymenovali, nielen pri svojom vymenovaní, ale

aj pri výkone svojho mandátu. Mandát členov súdnej rady by sa mal skončiť až uplynutím ich funkčného obdobia, odchodom do dôchodku, rezignáciou alebo smrťou alebo ich odvolaním z funkcie v prípade tak hrubého nesprávneho konania, ktoré takýto postup odôvodňuje.

Implementácia navrhovanej zmeny, ktorá zavádza preloženie sudcov na nižší súd bez súhlasu pri zmene systému súdov, bude v súlade s európskymi normami iba za predpokladu, že budú dodržané zásady istoty funkčného obdobia a nepreložitelnosti, ktoré sú kľúčovými prvkami nezávislosti sudcov. V tejto súvislosti by sa mali ďalej zaviesť presné a jasné ustanovenia na legislatívnej úrovni.

Prijatie navrhovaného pozmeňujúceho návrhu obmedzujúceho funkčnú imunitu sudcov by nielenže podstatne znížilo existujúcu záruku súdnej nezávislosti a otvorilo by dvere interpretácii a politicky motivovanej nesprávnej interpretácii, ale by tiež viedlo k väčšiemu (politickému alebo disciplinárnemu) tlaku na sudcov. Aj keď je potrebné uznať oprávnenosť týchto obáv, boj proti korupcii by nemal narušiť zásadu nezávislosti súdnictva.