

15 ROKOV SÚDNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Cesta k nezávislému a legitímnemu postaveniu súdnej moci

JUDr. Jana Bajánková

Vážený pán predseda NR SR,

Vážená pani predsedníčka ÚS SR,

Vážená pani podpredsedníčka vlády a ministerka spravodlivosti,

Vážený pán predseda Všeobecného súdu EÚ,

Vážená pani predsedníčka NS SR,

dámy a páni, ctení hostia,

v tomto období si pripomíname 15 rokov činnosti Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“). V živote človeka je dosiahnutie 15 rokov veku dôležitým míľnikom, pretože tento vek ho oprávňuje k získaniu vlastného občianskeho preukazu, ktorý mu slúži k plnohodnotnej legitimácii. Takto môže hmatateľným spôsobom preukázať svoju identitu, legitimovať svoju osobu.

15 rokov činnosti súdnej rady ako ústavného orgánu štátu je, síce z historického pohľadu krátkym, avšak dostatočne dlhým obdobím na to, aby bolo možné s odstupom času zhodnotiť nielen jej doterajšiu činnosť, ale najmä opodstatnenosť jej zriadenia tzv. „Veľkou novelou ústavy“ v roku 2001. Preto sme sa rozhodli formulovať tému dnešnej konferencie v zmysle cesty, ktorá začala pred 15 rokmi, ktorá nie je bezcieľna ale práve naopak, jej cieľ je veľmi konkrétny a síce nezávislé a legitímne postavenie súdnej moci.

Od vzniku súdnej rady po súčasnosť zastávalo funkciu jej člena 55 osôb. Sudcovia si v štyroch doterajších voľbách zvolili spolu 22 členov, 15 členov bolo vymenovaných vládou SR, 12 členov vymenovaných prezidentom SR a 11 členov bolo volených Národnou radou SR. Niektorí z nich boli alebo sú členmi súdnej rady opakovane, či už z titulu výkonu mandátu v druhom funkčnom období alebo z titulu ustanovenia do funkcie iným oprávneným subjektom. V nadchádzajúcom období čaká súdnu radu ďalšia výrazná obmena jej členov.

V roku 2014 ústavodarca novelou čl. 141a ústavy a zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o súdnej rade“) rozšíril okruh pôsobnosti súdnej rady a zároveň zrušil dovtedy platnú právnu úpravu zastávania postu predsedu súdnej rady z titulu výkonu funkcie predsedu Najvyššieho súdu SR. Súdna rada v roku 2016 získala nové a dôstojné sídlo a Kancelária súdnej rady priestor pre jej nevyhnutný odborný, personálny a technický rozvoj.

Dnes je v legislatívnom procese vládny návrh novely zákona o sudcoch a prísediacich (zákon č. 385/2000 Z. z.), ktorým sa má novelizovať aj zákon o súdnej rade. V prípade

schválenia predloženého návrhu dôjde k ďalšiemu rozšíreniu pôsobnosti súdnej rady v oblasti legitimity sudcu zavedením mechanizmu hromadného výberového konania, voľbou a odvolávaním členov hodnotiacich komisií a dohľadom nad disciplinárnym konaním vedením voči sudcom.

Napriek doterajším novelám stále absentuje v našom právnom poriadku snád' to najpodstatnejšie pre činnosť a rozhodovanie súdnej rady a síce definícia súdnej rady ako takej, jej postavenia v ústavnom poriadku, povahy a účelu. Ústava síce definuje Národnú radu SR, prezidenta SR, vládu SR, ba aj Ústavný súd SR, avšak nedefinuje Súdnu radu.¹ Pri príležitosti 15 rokov je činnosti si dovoľím uviesť, že toto je ten „občiansky preukaz“, ktorý si súdna rada nielen zaslúži, ale ktorého „vystavenie“ prostredníctvom ústavnej definície je v demokratickom a právnom štáte aj žiaduce. Súdna rada potrebuje ústavnú definíciu vlastnej identity. Je úlohou ústavodarnej moci vytvoriť a nastaviť inštitucionálnu štruktúru, v ktorej bude verejná moc vykonávaná (porov. PL. ÚS 102/2011).

O určitú ústavnoprávnu charakteristiku súdnej rady sa pokúsil Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), podľa ktorého je súdna rada „osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej (PL. ÚS 2/2012).

Súdna moc na Slovensku prechádza vývojom, ktorý nie je jednoduchý. Odrazom toho je nízka dôveryhodnosť v očiach verejnosti, aj keď v uplynulých rokoch došlo k istému zlepšeniu.² Tu je však potrebné zdôrazniť, že dôveryhodnosť súdnej moci je zodpovednosťou všetkých zložiek štátnej moci, a teda aj zákonodarnej moci a výkonnej moci. Tie vytvárajú podmienky pre jej fungovanie. Z porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície za rok 2017 vyplynulo, že najčastejšie uvádzaným dôvodom nízkej dôveryhodnosti súdnictva je zasahovanie alebo tlak zo strany vlády a politikov.³ Negatívny vplyv na dôveryhodnosť má nepodložená, či zavádzajúca kritika predstaviteľov politického života, ktorý váhou svojho hlasu výraznou mierou ovplyvňujú verejnú mienku. Podľa odporúčania Výboru ministrov Rady Európy „pri komentovaní rozhodnutí sudcov sa výkonná a zákonodarná moc musia vyhnúť kritike, ktorá by podkopala nezávislosť a dôveru verejnosti v súdnictvo“.⁴

Svoj podiel zodpovednosti za nízku dôveryhodnosť však nesie aj súdna moc, ktorej niektorí predstavitelia svojim správaním a mediálnymi výstupmi nevzbudzujú zdanie

¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1506.

² Podľa prieskumu verejnej mienky zrealizovaného v septembri 2016 pre súdnu radu a organizáciu Via Iuris vzrástla dôvera verejnosti k slovenským súdom oproti roku 2015 o 11%. Zdroj: <http://www.sudnarada.gov.sk/vysledky-prieskumu-doveryhodnosti-obcanov-k-sudom/> [navštívené 20.04.2017].

³ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície za rok 2017. Zdroj: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_sk.htm [navštívené 20.04.2017].

⁴ Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť. Bod 18.

nezávislosti a nekonajú podľa etických zásad profesionálneho správania sa sudcu. Takto oslabujú nielen vlastnú legitimitu⁵ ale aj legitimitu súdnej moci.

Nezávislosť a etika sú tak princípmi nevyhnutnými pre dôveryhodnosť súdnej moci. Súdna rada je ústavným orgánom štátu, úlohou ktorého je nielen „strážit“ tieto princípy, ale ich aj presadzovať. Dovoľte mi preto, aby som sa v krátkosti dotkla v mojom príspevku týchto dvoch princíпов.

Nezávislosť

Nezávislé postavenie súdnej moci je jedným z pilierov právneho štátu. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu sa nezávislosťou myslí nielen nezávislosť od výkonnej moci ale od akýchkoľvek orgánov verejnej moci, médií a politických strán. Pri posudzovaní, či možno určitý orgán považovať za nezávislý je potrebné zohľadniť okrem iného spôsob ustanovovania jeho členov, dĺžku ich funkčného obdobia, existenciu záruk proti vonkajšiemu tlaku a otázku, či tento orgán vzbudzuje zdanie nezávislosti.⁶

Súdna rada síce nie je orgánom výkonu súdnictva, avšak v zmysle uvedeného nálezu ústavného súdu je nezávislým orgánom súdnej moci garantujúcim jej nezávislé postavenie. Základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od zákonodarnej a výkonnej moci. Podľa dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. „začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu“.⁷ Podľa ústavného súdu je týmto zaradením v systematike ústavy bez pochybností vyjadrená príslušnosť súdnej rady k súdnej moci (PL. ÚS 17/2008). Preto momentom ustanovenia členov súdnej rady sa súdna rada stáva od iných štátnych orgánov nezávislým ústavným orgánom s vlastnou ústavnou pôsobnosťou.⁸

Z uvedeného vyplýva, že nevyhnutnou požiadavkou činnosti súdnej rady je jej nezávislé pôsobenie. Nezávislosť súdnej rady ako kolektívneho orgánu predpokladá nezávislosť jednotlivých členov. Predpokladmi nezávislosti členov sú jasné pravidlá ich ustanovenia (voľbou, vymenovaním) a odvolania. To si vyžaduje nielen určitú postupnosť krokov v rámci procesu kreovania ale aj podmienky, na základe ktorých možno určitú osobu ustanoviť do alebo odvolať z funkcie. A práve absencia podmienok (dôvodov) pre odvolanie člena súdnej rady ustanoveného do funkcie zákonodarnou alebo výkonnou mocou v našom právnom poriadku vytvára priestor pre možné ovplyvňovanie nezávislého rozhodovania súdnej rady.

Etika

⁵ Pod legitimitou tu rozumieme prijateľnosť a rešpekt sudcu.

⁶ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 670 - 671.

⁷ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1505.

⁸ Tamže, s. 1506.

Pravidlá etického správania sa sudcu sú dôležitým faktorom pre dôveru v justičný systém.⁹ Podľa Európskej siete súdnych rád (ENCJ) umožňujú lepšie pochopiť úlohu sudcu v spoločnosti.¹⁰ Súdna rada na základe čl. 141a ods. 5 písm. j) ústavy vydala v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy v decembri 2015 Zásady sudcovskej etiky. Podľa uvedených zásad sa povinnosti sudcu týkajú nielen výkonu funkcie, ale aj profesie a občianskeho života (t.j. súkromný a verejný život sudcu a mimopracovné aktivity). Súdna rada vykonáva všeobecný dohľad nad ich aplikáciou, dodržiavaním, pravidelne ich aktualizuje a zjednocuje výklad (čl. IV ods. 2).

Hlavným garantom dodržiavania zásad sudcovskej etiky sú samotní sudcovia (čl. IV ods. 1), ktorí sa v prípade potreby môžu obrátiť na príslušný orgán sudcovskej samosprávy so žiadosťou o konzultáciu. Do pôsobnosti orgánov sudcovskej samosprávy patrí aj posudzovanie dodržiavania zásad sudcovskej etiky, či už na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby, alebo pri realizácii disciplinárnej kompetencie, ak nepodajú návrh na disciplinárne konanie (čl. V ods. 2).

Pretavenie zásad sudcovskej etiky nielen do povedomia sudcov ale najmä do stavu ich rešpektovania a dodržiavania vyžaduje kontinuálny záujem súdnej rady a aktívny prístup orgánov sudcovskej samosprávy. Za súdnu radu môžem potvrdiť, že je pripravená poskytnúť plnú súčinnosť orgánom sudcovskej samosprávy. V tomto zmysle je to cesta, na ktorej nás čaká ešte množstvo práce.

Je potrebné zdôrazniť, že cieľom zásad sudcovskej etiky nie je len akási ďalšia regulácia správania sa sudcu ako dôvod pre stíhanie sudcu za ich porušenie, ale najmä snaha o zvýšenie dôveryhodnosti súdnej moci a s tým súvisiacej legitimity sudcovského stavu.

Vážené dámy, Vážení páni,

Ctení hostia,

nezávislé a legitímne postavenie súdnej moci je dôležitým verejným záujmom. Našou úlohou a zodpovednosťou je odpovedať naň maximálnym úsilím a spoločným dialógom všetkých zložiek štátnej moci.

Prajem Vám pokojný priebeh konferencie plný inšpirujúcich príspevkov a diskusií.

Ďakujem za Vašu pozornosť.

⁹ Zásady sudcovskej etiky vydané Súdnou radou Slovenskej republiky z 17.12.2015 v Košiciach, Preambula, bod 2).

¹⁰ Londýnska deklarácia o sudcovskej etike schválená ENCJ na stretnutí v Londýne 2. – 4. júna 2010.