



CCJE-BU(2014)4

Štrasburg, 1. júla 2014

## **VÝBOR PORADNEJ RADY EURÓPSKYCH SUDCOV (CCJE-BU)**

**Pripomienky k ustanoveniam Ústavného zákona zo 4. júna 2014, ktorým sa  
mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky**

Dokument pripravený Výborom Poradnej Rady európskych sudcov

### **Úvod:**

Slovenský člen Poradnej Rady európskych sudcov (ďalej aj "CCJE") informoval CCJE listom z 11. júna 2014 o Ústavnom zákone, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky, ktorý bol prijatý 4. júna 2014. V zmysle listu nové ustanovenia porušujú základné princípy sudcovského stavu a ich nezávislosti. Rovnaké znepokojenie k novej právnej úprave vyjadrili Plénum Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Európske združenie sudcov. Člen CCJE za Slovensko trdil, že ide o "radikálne zmeny v slovenskej justícii", ktoré zavádzajú politici. Zmenou ústavy sa má docieľiť, aby všetci sudcovia podliehali "bezpečnostným previerkam", ktoré budú podložené informáciami policajných zložiek a Národného bezpečnostného úradu. Člen CCJE za Slovensko žiadal, CCJE o stanovisko, či sú tieto zmeny ústavy v súlade s medzinárodnými štandardmi týkajúcimi sa fungovania súdnictva v demokratickom štáte.

Výbor CCJE sa v súlade s pravidlami CCJE o dotknutej spolupráci na požiadanie iných orgánov Rady Európy, členského štátu, sudcov, združení sudcov alebo členov CCJE, zaoberal ústavným zákonom zo 4. júna 2014, ktorého anglický preklad mu bol predložený. Nasledujúce pripomienky sa vzťahujú len k tým častiam zákona, ku ktorým boli podané otázky zo strany člena CCJE za Slovensko. Výboru CCJE neboli dané k dispozícii dôvodové správy, resp. podporné materiály vysvetľujúce dôvody zavedenia novej právnej úpravy.

### **Obsah novely:**

Do ústavy bol vložený novelou nový článok, ktorého prvé tri odseky boli v anglickom jazyku predložené CCJE:

*„154d (1) Predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, sa vzťahujú aj na sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014. O prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti podľa prvej vety sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014 rozhoduje na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia sudcu Súdna rada Slovenskej republiky uznesením. Podrobnosti o rozhodovaní Súdnej rady Slovenskej republiky o prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, vrátane spôsobu vyjadrenia sudcu k podkladom, ustanoví zákon.*

*(2) Proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno podať sťažnosť, o ktorej rozhodne ústavný súd; podrobnosti ustanoví zákon.*

*(3) Ak sudca ustanovený do funkcie pred 1. septembrom 2014 nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, podľa právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 alebo podľa právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa odseku 2 zamietol, Súdna rada Slovenskej republiky navrhne prezidentovi odvolať sudcu. Nesplnenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je dôvodom na odvolanie sudcu“.*

Článok 147, ktorý stanovuje, že prezident Slovenskej republiky "odvolá" sudcu, je zmenený doplnením vety v prvom odseku. Podľa uvedeného predpokladom na "odvolanie" sudcu je aj

odsudzujúci rozsudok za spáchanie trestného činu sudcom alebo rozhodnutie disciplinárneho senátu za konanie, ktoré je nedzlučiteľné s výkonom funkcie sudcu, zdravotné problémy, dosiahnutie veku 65 rokov alebo strata voliteľnosti do národnej rady; toto ustanovenie stanovuje:

*(Článok 147, posledná veta:) „Prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol.“*

Zmenou článku 141a (vzťahujúceho sa na Súdnu radu Slovenskej republiky) a článku 129 a 133, bola udelená právomoc Súdnej rade Slovenskej republiky, aby navrhla odvolanie sudcu podľa článku 154d. Uvedenými zmenami právnej úpravy bola tiež udelená právomoc ústavnému súdu, aby rozhodol o opravnom prostriedku proti takémuto rozhodnutiu súdnej rady.

Článok 141a odsek 5, ktorý stanovuje právomoci súdnej rady v doplnenom znení:

*(Článok 141a odsek 5)*

*písm.b) “prijímať stanovisko, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne,” a*

*písm.i) “dohliadať, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu,”*

Článok 141a ods. 11 deleguje nasledujúcu právomoc zákonodarcovi:

*“(Článok 141a ods. 11)*

*Podrobnosti o voľbe a odvolávaní predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, o spôsobe ustanovenia členov Súdnej rady Slovenskej republiky, o jej pôsobnosti, o zastupovaní predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, o organizácii a o vzťahoch k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy, ako aj o spôsobe dohliadania, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas výkonu funkcie ustanoví zákon.”*

K predpokladom na vymenovanie kandidáta za sudcu zákon pridáva nevyhnutnosť spĺňať “predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne”. Ustanovenie ďalej uvádza, že ďalšie podmienky môžu byť stanovené zákonom.

*(Článok 145 ods. 2 v doplnenom znení): “Za sudcu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 30 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne. Ďalšie predpoklady na vymenovanie za sudcu a jeho funkčný postup, ako aj rozsah imunity sudcov ustanoví zákon.”*

### **Tieto zmeny právnej úpravy možno zhrnúť nasledovne:**

Právna úprava zavádza nové kritérium pre vymenovanie kandidáta za sudcu „...spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne“. Toto kritérium je uvádzané ako ústavná požiadavka. Špecifikácia toho, ako je možné preveriť spĺňanie tohto kritéria, ako aj stanovenie nových kritérií je zverené zákonodarcovi. Táto požiadavka sa bude uplatňovať nielen na novovymenovaných sudcov, ale na všetkých sudcov, ktorí boli vymenovaní a sú činní, teda podliehajú preverovaniu. Ústavný zákon stanovuje obligatornú formu preverovania na základe podkladov od štátnych orgánov, ktoré plnia úlohy spravovania utajovaných skutočností a stanoviska sudcu, ktorý je preverovaný. Rozhodovacia právomoc v danej veci je udelená súdnej rade. Proti uvedenému rozhodnutiu je prípustné odvolanie. Ak právoplatné rozhodnutie navrhuje odvolanie sudcu, prezident republiky je povinný sudcu „odvolať“ (článok 147 ods. 1 „odvolá“).

### **Úvahy CCJE a identifikovanie problémov:**

Preskúmanie týchto ustanovení vo svetle Európskych štandardov prináša nasledujúce obavy:

#### **1.) Nepretržité funkčné obdobie**

Základným prvkom sudcovskej nezávislosti, ktorý je predpokladom vytvárania právneho štátu a záruky spravodlivého súdneho konania<sup>1</sup>, je daná práve nepretržitým výkonom funkcie sudcu.

Záruka nepretržitého funkčného obdobia a neodvolateľnosť sú kľúčové aspekty nezávislosti sudcov.<sup>2</sup> Nepretržitosť výkonu funkcie sudcu môže byť prerušená len v prípade závažného disciplinárneho porušenia alebo spáchania trestného činu alebo v prípade, keď sudca nemôže naďalej vykonávať svoju funkciu.<sup>3</sup> Pri každom predpoklade sa uplatňujú striktné procesné podmienky. Dané konania majú byť vedené nezávislým orgánom alebo súdom, ktoré dávajú úplnú záruku spravodlivého konania. Procesné normy musia oprávniť sudcu na podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu, ako aj proti uloženej sankcii. Disciplinárne sankcie by mali byť primerané.<sup>4</sup>

Tieto medzinárodné štandardy, ktoré sú neopomenuteľným prvkom nezávislosti sudcov, budú porušené rozšírením podmienok pre možnosť „odvolania“ sudcu, v prípade, kde je dané, že ak sudca „...nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne“ (nové znenie článku 147). Nekvalifikované termíny „požiadavky sudcovskej spôsobilosti“ a „riadne vykonávanie funkcie“ nie sú dostatočne presne definované v zmysle požiadaviek medzinárodných štandardov. Tieto vágne ustanovenia otvárajú dvere širokým možnostiam výkladu, kedy

<sup>1</sup> Odporúčanie CM/Rec (2010)12 ods. 49.

<sup>2</sup> Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 ods.50; pozri tiež Základné princípy OSN o nezávislosti súdnictva ods. 18.

<sup>3</sup> Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 ods. 69; pozri tiež Stanovisko CCJE číslo 3 ods. 77 iii) až vi).

je možné problém dokonca vidieť aj v tom, že silná požiadavka "záruky" nie je braná do úvahy. Takéto nebezpečné a nevhodné rozšírenia nie sú potrebné pre dosiahnutie nevyhnutných následkov v prípade spáchania trestného činu alebo vážneho disciplinárneho previnenia sudcov.

## **2.) Preverovanie všetkých sudcov:**

Podľa nového článku 154d všetci sudcovia, ktorí už boli menovaní a majú nepretržité funkčné obdobie, budú musieť podstúpiť skúšku, aby sa rozhodlo, či spĺňajú kritérium "súdnej právomoci, ktorá zaručuje, že budú sudcovský úrad vykonávať riadnym spôsobom". Toto povinné ustanovenie má za následok preverovanie, alebo proces prešetrenia. Takéto procesy, ktoré sú zamerané na vylúčenie osôb s vážnym deficitom čestnosti, aby sa opätovne vytvorila občianska dôvera, môžu byť využité po zmene vládneho systému z totalitného režimu na demokratický štát. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy odporúča, aby za trestné činy, ktoré boli spáchané, boli páchatelia trestne stíhaní a potrestaní podľa bežného trestného zákonníka, a že akýkoľvek lustračný proces musí spĺňať štandardy, ktoré sa očakávajú od demokratického štátu, ktorý sa riadi právnym poriadkom. Požiadavky nepretržitého funkčného obdobia v štáte, ktorý sa riadi právnym poriadkom, boli vysvetlené ako je uvedené vyššie. CCJE (Poradná rada európskych sudcov) zdôrazňuje skutočnosť, že k pádu komunistického režimu na Slovensku (Československu) došlo už dávno, že Slovensko bolo po dlhú dobu členom Rady Európy a preto sa zasvätilo zásadám a cieľom tejto medzinárodnej organizácie, a že Slovensko sa stalo pred niekoľkými rokmi členom Európskej únie. Pri tejto príležitosti sa skúmal stav súdnictva (okrem mnohých iných vecí, ktoré sa vyžadujú pred poskytnutím členstva) a zistilo sa, že súdnictvo dostatočne vyhovuje normám Európskej únie. Na základe týchto historických faktov je okamžite jasné, že neexistoval žiaden nedávny prechod od totalitného systému k demokratickému systému, a preto neexistuje žiadny priestor pre lustračný proces alebo proces prešetrenia. Je možná existencia sudcov, ktorí už nevykonávajú svoje povinnosti správne, alebo ktorí zneužili svoje postavenie, ale oni by sa mali zodpovedať v rámci existujúcich trestnoprávných alebo disciplinárnych konaní.

## **3.) Dokumentácia od štátneho orgánu vykonávajúceho úlohu chrániť utajované skutočnosti ako základ rozhodnutia:**

Článok 154d ustanovuje, že súdna rada sa má spoliehať na dokumentáciu od štátneho orgánu vykonávajúceho úlohu ochrany utajovaných skutočností, keď sa rozhoduje, či sudca môže zostať vo funkcii. Sudcovi sa má poskytnúť možnosť pripomenovať túto dokumentáciu. Ako je uvedené hore rozhodnutia, ktoré môžu viesť k prepusteniu sudcu vyžadujú spravodlivý a transparentný postup, ktorý je v súlade s článkom 6 Dohovoru a teda zaručiť, že dotknutá osoba sa bude môcť účinne brániť voči akýmkoľvek obvineniam. Charakteristikou inštitúcie tajnej služby je, že informácie sú zhromažďované tajným spôsobom, ktorý, podľa definície, nie je transparentný. Veľmi často zdroj informácií zostáva tajný, aby mohol poskytnúť ďalšiu spoluprácu. V mnohých krajinách sú nariadenia týkajúce sa prostriedkov a postupov, ktorými sa zhromažďujú informácie vágne (CCJE nemá žiadne informácie o právnych ustanoveniach, ktoré v tomto ohľade existujú na Slovensku). Preto spravidla materiál poskytovaný tajnou službou (samostatne a bez ďalších informácií o jeho zdroji) nebude stačiť, aby bol použitý ako dôkaz v súdnom konaní.

Činnosť tajnej služby zvyčajne predpokladá, že existujú určité ohrozenia, ktoré vyžadujú pozorovania potrebné na zabránenie tohto nebezpečenstva. Ústavné zmeny a doplnenia vytvárajú predpoklad, že všetci sudcovia musia byť sledovaní, aby sa zabránilo nejakému nebezpečenstvu. Takýto základný predpoklad a dôsledok pozorovania každého sudcu kladie neprímeraný tlak na súdnictvo, ktorý je v základnom rozpore s jeho nezávislosťou a navyše porušuje zásady prezumpcie nevinoty.

Všeobecné zhromažďovanie informácií o sudcoch tajnou službou a využitie takto získanej dokumentácie ako základu pre rozhodnutie súdnej rady je preto nevhodné a neprijateľné.

#### **4.) Deľba moci:**

Tajná služba je súčasťou výkonnej moci. Zmenený a doplnený článok 154 d Ústavy dáva rozhodujúci vplyv orgánom štátu vykonávajúcim úlohu ochrany utajovaných skutočností ako "základ" rozhodnutia súdnej rady). Ústredným princípom právneho štátu je účinná deľba moci. Ústava Slovenskej republiky to pripúšťa v prvom článku, ktorý sa zaoberá súdnictvom: článok 141 odsek 2 "Justícia, na všetkých úrovniach, je spravovaná nezávisle od iných štátnych orgánov". Nové ustanovenie efektívne umožňuje silný vplyv výkonnej moci na súdnictvo a to odporuje základnému princípu, čím vážne poškodzuje rovnako dôležitý princíp nezávislosti súdnictva.

#### **5.) Delegovanie právomoci legislatíve**

Ústavné zmeny a doplnenia prenechávajú širokú škálu podrobností na zákonodarcu. Medzi týmito prvkami sú "spôsoby dohľadu či sudca spĺňa požiadavky" (článok 141a odsek 11), "podrobnosti o rozhodovaní Súdnej rady Slovenskej republiky na účely prijatia stanoviska k splneniu požiadaviek" (článok 154d) a "spôsob vyjadrenia stanoviska sudcu o dokumentácii" (článok 154d). Vzhľadom k tomu, že vyššie uvedené zmeny a doplnenia týkajúce sa preskúmania všetkých sudcov sú v rozpore s medzinárodnými normami je obzvlášť nebezpečné, že podrobnosti, ktoré môžu zúžiť alebo rozšíriť porušenie nie sú pevne stanovené a takto stanovené na ústavnej úrovni.

#### **ZHRNUTIE:**

CCJE uzatvára:

- Nepretržité funkčné obdobie sudcov, ktoré je základným prvkom ich nezávislosti je neprimerane spochybnené a ohrozené ak, bez konkrétneho a rozumného podozrenia, sú iniciované skúšky sudcov.
- Preverovanie všetkých sudcov s nepretržitým funkčným obdobím nie je v súlade s medzinárodnými normami. Slovenská republika bola počas mnohých rokov štátom zaväzujúcim sa právnym normám a v súčasnej dobe neexistuje žiadna porevolučná zmena od totalitného režimu k demokratickému štátu, čo je situácia keď, vo výnimočných prípadoch, tieto prostriedky môžu byť prijateľné.
- Spravidla je nevhodné, aby sa materiály zhromaždené tajnou službou používali pri postupoch rozhodovania či sudcovia spĺňajú potrebné požiadavky jasne stanovené právnymi predpismi. Akýkoľvek pokus o použitie materiálu proti sudcom, ktorý je zhromaždený obvyklým spôsobom tajnej služby, je zaiste vážnym porušením nezávislosti súdnictva.
- Vplyv tajnej služby, ktorá je súčasťou výkonnej moci štátu, na výkon a kariéru sudcov bude v konflikte so zásadami deľby moci.