



Združenie sudcov Slovenska

V Košiciach dňa 19.12.2012

Vážená pani predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,

na základe Vášho listu zo dňa 22.11.2012, ktorým nás informujete o možnosti vyjadriť sa k návrhu skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR, označených ustanovení zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 33/2011 Z. z., zákona č. 100/2011 Z. z. a úpravy súvisiacej so zákonom č. 33/2011 Z. z., prijaté na ďalšie konanie uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky 5.10.2011 dávame toto vyjadrenie:

Združenie sudcov Slovenska sa žiadosťou zo dňa 25.2.2011 obrátilo v súvislosti s posudzovanou právnou úpravou o pomoc na Európsku asociáciu sudcov. Za najzávažnejšie zásahy, ku ktorým došlo považujeme oblasť dotýkajúcu sa výberu nominácie a kariérneho postupu sudcov.

I.

Podľa doterajšej právnej úpravy sa voľné miesto sudcu na okresnom súde obsadzovalo bez výberového konania justičným čakatelom, alebo na základe výberového konania, na ktorom sa mohol zúčastniť ten, kto spĺňal predpoklady na vymenovanie za sudcu. Výberové konanie uskutočňovala päťčlenná výberová komisia zložená z troch členov zvolených sudcovskou a súdnou radou, jedného menovaného ministrom a piaty člen bol predseda súdu, pre ktorý bolo určené voľné miesto sudcu, alebo ním poverený sudca. Podobné zloženie výberovej komisie bolo aj pre výberové konania na predsedu senátu, resp. pri postupe sudcu na súd vyššieho stupňa.

V súčasnosti výberová komisia má byť vyberaná z databázy kandidátov na členov komisie vždy po vyhlásení výberového konania tak, aby jeden člen bol z kandidátov zvolených parlamentom, dvaja z kandidátov vymenovaných ministrom, jeden z kandidátov zvolených súdnou radou a jeden zvolený sudcovskou radou súdu, na ktorom sa voľné miesto obsadzuje. Naviac (nikde v zákone však nie je určené, na aké obdobie je vytvorená databáza kandidátov na členov výberových komisií. Naopak, v prechodných ustanoveniach sa uvádza, že pokiaľ nebudú zvolení, alebo vymenovaní kandidáti na členov výberových komisií, vymenuje týchto minister). Podobné zásady platia aj pre výberové komisie pre výberové konania na predsedov súdov a pri kariérom postupe sudcov na súdy vyššieho stupňa, pričom zákon prikazuje aj členom súdnej rady zvoliť takých kandidátov, ktorí pôsobia v sektore vysokých škôl, resp. v treťom sektore (NGO), čím dochádza k závažnému obmedzeniu kompetencií súdnej rady, ktorá doteraz *ad hoc* priamo nominovala do každej výberovej komisie svojho zástupcu. Myslíme si, že takáto právna úprava absolútne popiera

zásady nezávislosti jednotlivých sudcov a súdnej moci ako celku a je v priamom rozpore s čl. 46 Odporúčania M/Rec(2010)12, keďže je zrejmé, že väčšina členov výberových komisií nebude volená sudcami, ani orgánmi sudcovskej samosprávy, ale naopak, nominovaná exekutívou.

II.

Podľa navrhovanej právnej úpravy sa inštitút justičného čakateľa zrušuje s okamžitou platnosťou. Tento krok považujeme za neústavný a v rozpore s historickými tradíciami, podľa ktorých sa inštitút justičného čakateľa, osvedčil. Výberové konanie je verejné, prihlášky všetkých uchádzačov s ich životopismi a motivačnými listami musia byť zverejnené a uchádzači tiež musia predložiť zoznam im blízkych osôb, ktoré sú sudcami, zamestnancami súdov, ministerstva vrátane rozpočtových alebo príspevkových organizácií v pôsobnosti ministerstva, alebo členmi výberových komisií v rozsahu meno, priezvisko, funkčné zaradenie a označenie inštitúcie, ktorý sa taktiež musí zverejniť. Každý môže vzniesť voči uchádzačovi o sudcovské miesto výhrady, ktoré posúdi výberová komisia

Opodstatnenosť inštitútu justičného čakateľa je nepochybne preukázaná osvedčenou takmer 100 (sto) ročnou praxou (od roku 1918), ktorou sa zabezpečila náležitá príprava na výkon funkcie sudcu, v dôsledku čoho sa vytvorili reálne predpoklady na zabezpečenie ústavného práva pre občana na spravodlivé a včasné rozhodovanie odborne a morálne spôsobilým sudcom.

Nerešpektovanie záväzného zámeru ústavodarcu a obsahu medzinárodných štandardov týkajúcich sa súdnictva o nevyhnutnosti dlhodobej odbornej prípravy justičného čakateľa je v materiálnom právnom štáte neakceptovateľné.

Z konštantnej judikatúry ústavného súdu (o viazaní zákonodarcu ústavou pri schvaľovaní zákonov) kde je uvedené "Národná rada SR je viazaná ústavou v rovnakej miere, ako všetky ostatné štátne orgány SR (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou" (PL ÚS 32/95).

"...každý občan má právo na to, aby sa všetky štátne orgány voči nemu správali len spôsobom, ktorý im dovoľuje ústava a ďalšie zákony. Tento vzťah štátnych orgánov a občanov ústava jednotne ustanovuje pre všetky práva a slobody zaručené našim ústavným poriadkom" (I. ÚS 76/2011).

"V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromné, boli v súlade s ustanoveniami ústavy" (PLÚS 15/98).

Podľa čl. 13 ods.4 Ústavy SR pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenie sa môže použiť len na ustanovený cieľ.

Medzi základné práva a slobody patria aj hospodárske, sociálne a kultúrne práva (piaty oddiel druhej hlavy ústavy) t.j. aj právo na slobodnú voľbu povolania a právo na prípravu na slobodne zvolené povolanie (čl. 35 ods.1 ústavy).

V zmysle čl. 35 ods.2 ústavy, zákonodarca môže ustanoviť podmienky a obmedzenia pre výkon práva podľa čl. 35 ods.1 ústavy, pričom pri ich ustanovení musí rešpektovať všeobecné ústavné princípy a iné ústavné normy (PL ÚS 6/04).

Z rozsiahlej judikatúry Ústavného súdu vyplýva, že zásah do ústavou garantovaných práv musí vychádzať z princípu proporcionality. „Test proporcionality sa klasicky zakladá na troch po sebe idúcich krokoch (štádiách). Prvým krokom je kritérium vhodnosti..., druhým je kritérium nevyhnutnosti... a tretím je kritérium primeranosti (proporcionality v užšom zmysle)“ – PL ÚS 3/09.

Za diskriminačnú úpravu je možné považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom, a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PLÚS 21/00).

Príprava na výkon funkcie sudcu t.j. povolania v zmysle čl. 35 ods. 1 ústavy je upravená ako základné právo. Zrušením inštitútu justičného čakaťa, ktorého jediným účelom (podstatným) je príprava na výkon funkcie sudcu je nepochybne zásahom do ústavou garantovaného práva.

Zároveň ide o diskrimináciu pri príprave na sudcovské povolanie oproti iným právnickým profesiám, ktoré bezpodmienečne vyžadujú prípravu na výkon povolania (zárobkovej činnosti) a ich činnosť súvisí odborne najbližšie s činnosťou sudcu. Ide o činnosť (povolanie) advokáta, funkciu prokurátora, notára a exekútora. Osoby, ktoré sa pripravujú na výkon týchto povolaní sú povinné absolvovať prípravnú prax a následne preukázať spôsobilosť na výkon uvedenej činnosti (povolania, funkcie).

Zvolený legislatívny postup nerešpektuje viaceré nálezy ústavného súdu, z ktorých vyplýva, že „k imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka právnej istoty, ktorá v sebe zahŕňa princíp oprávnenej dôvery v právo, legitímnych očakávaní, predvídateľnosti práva, zákazu retroaktívneho pôsobenia práva, ochrany nadobudnutých práv a rad ďalších princípov materiálneho právneho štátu“ (PLÚS 36/95, PLÚS 25/00, PLÚS 10/04).

Ústavný súd tiež vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takom prípade musí preukázať „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL ÚS 3/00). Znamená to, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych stavov.

Na osobu justičného čakaťa sa teda vzťahuje ústavou garantované právo v zmysle čl. 35 ods. 1 a zároveň čl. 30 ods. 4 ústavy, čl. 25 písm. c, medzinárodného paktu.

Zrušenie inštitútu justičného čakaťa je odňatím základného práva garantovaného ústavou v zmysle čl. 35 ods. 1 ústavy (iné osoby majú zabezpečenú odbornú prípravu na výkon právnického povolania), porušením čl. 30 ods. 4 ústavy pri prístupe k verejnej funkcii sudcu za rovnakých podmienok a nerešpektovaním čl. 12 ods. 1, 4 ústavy najmä o nezrušiteľnosti základného práva a slobody a zákaze spôsobovať ujmu pre uplatňovanie základných práv.

III.

Uverejňovanie životopisov a zoznamov blízkych osôb kandidátov na funkciu sudcu tiež považujeme za neprípustný zásah do súkromia uchádzačov a ich blízkych a rovnako potom za možnú diskrimináciu uchádzačov a ovplyvňovanie členov výberových komisií či už v pozitívnom, alebo v negatívnom zmysle. Navyše, účasť verejnosti na výberovom konaní, ako aj na odbornej justičnej skúške je nevhodná až rušivá a pri zložení komisie, ako aj

podrobných záznamoch, ktoré sa vedú o priebehu výberového konania a justičnej skúšky, je účasť verejnosti zbytočná, nakoľko nemôže žiadnym spôsobom zabezpečiť zvýšenie úrovne výberových konaní a justičných skúšok.

Ustava upravuje v čl. 16, že nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená, obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom. Obdobne čl. 8 Dohovoru uvádza právo každého na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, pričom štátny orgán môže do toho práva zasahovať iba ak je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme bezpečnosti predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, alebo ochrany práv a slobôd iných.

Podľa rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, pri výklade čl. 8 ods. 1 Dohovoru, čo je záväzné pre náš štát, zabezpečuje sa rešpekt (chráni sa) voči súkromiu aj v oblasti zhromažďovania a uschovávaní informácií osobnej povahy, medzi ktoré jednoznačne patria aj informácie o zdravotnom stave osoby.

V zmysle nálezu I. ÚS 13/00 základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách a preto sa prihliada aj na judikatúru týkajúcu sa predovšetkým čl. 8 Dohovoru (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98). Z rozsiahlej judikatúry ústavného, súdu týkajúceho sa čl. 19 ods. 2 ústavy, podľa ktorého má každý právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života vyplýva aj skutočnosť, že ústavná ochrana súkromia podľa čl. 16 ods. 1 ústavy sa spája s nedotknuteľnosťou osoby, z čoho vyplýva, že predmetom ochrany je o celá oblasť spoločenských vzťahov medzi lekárom a pacientom (I. ÚS 33/95, II. ÚS 59/97).

Je preto neprípustné, aby verejnosť bola oboznamovaná so závermi psychologického posúdenia uchádzača. Keďže psychologické posúdenie je súčasťou výberového konania, ako oprávnenej podmienky na zistenie osobnostných predpokladov, oboznamovať sa s týmto údajom majú len členovia výberovej komisie a následne Súdna rada SR, ktorá musí mať zachovaný zásadný vplyv v otázke vzniku funkcie sudcu t.j. legitimacy sudcovskej moci.

Z ústavnej úpravy vyplýva, že sa poskytuje ochrana pred neoprávneným zhromažďovaním a zverejňovaním údajov. Zároveň bezpodmienečne platí, že oprávnene zhromažďované údaje musí orgán verejnej moci uschovať tak, aby boli chránené pred neoprávneným prístupom iných orgánov verejnej moci, aj pred fyzickými a právnickými osobami. Ak orgán verejnej moci zhromažďuje údaje o osobe, ktoré nie je oprávnený zistiť, dopustí sa konania, ktoré je v rozpore s čl. 19 ods. 3 ústavy.

IV.

V oblasti výchovy a vzdelávania sudcov okrem zrušenia inštitútu justičného čakaťa navrhovaná právna úprava zasahuje úplne nesystémovo a chaoticky aj do organizácie vzdelávania sudcov a to tak na počiatku ich kariéry, ako aj pri prehľbovaní a zvyšovaní ich kvalifikácie. Zákom bola od 1. januára 2004 zriadená Justičná akadémia, ktorá garantovala jednotné, koncepčné, systematické a ucelené vzdelávanie sudcov, prokurátorov, justičných čakaťov a čakaťov prokuratúry, ako aj vyšších súdnych úradníkov a na tomto poli dosahovala vynikajúce výsledky. Jej organizácia zabezpečovala, že funkčne mladí sudcovia, prokurátori, čakaťelia a vyšší súdni úradníci boli okrem pedagógov školení aj skúsenými sudcami a prokurátormi nielen z domova, ale aj zo zahraničia a vzdelávanie sa uskutočňovalo na základe ročných študijných plánov schvaľovaných Radou akadémie, zloženej z piatich sudcov volených súdnou radou a piatich členov menovaných ministrom, z toho dvoch na návrh Generálneho prokurátora. Justičná akadémia Slovenskej republiky bola temer úplne kompatibilná s Odporúčaním CM/Rec(2010)12 a spĺňala nároky, ktoré na vzdelávanie sudcov kladie dnešná doba a ktoré sformuloval CCJE v Opinion N°4. Podľa návrhu sa vzdelávanie sudcov zveruje presne neurčeným tuzemským a zahraničným vzdelávacím inštitúciám a exkluzivita akadémie v tejto oblasti zanikla. Týmto spôsobom sa

výchova a vzdelávanie sudcov dostáva absolútne mimo kontrolu súdnej moci a štátu, ktorý je v konečnom dôsledku povinný zabezpečiť jednotné a systematické vzdelávanie a výchovu sudcov a opätovne je ohrozená nezávislosť sudcov.

V.

Zrušením odmien poklesol plat sudcu od 1. januára 2011 o viac ako 1/6 - inu. Podľa súčasnej právnej úpravy sa plat sudcu odvíja od základného platu poslanca parlamentu. Už táto právna úprava je v rozpore s Európskou chartou o štatúte sudcov, Odporúčaním CM/Rec(2010)12, čl. 53 až 55, ako aj Opinion CCJE N°1, keďže neochraňuje platy sudcov pred ich znižovaním a už vôbec nezabezpečuje ich nárast v súvislosti s nárastom životných nákladov. Výška plátov sudcov je častou témou politických strán v boji o priazeň voličov a zostáva len otázkou politickej vôle, či bude táto úprava zneužitá v neprospech sudcov alebo nie. Uvedené je popretím materiálnej garancie nezávislosti súdnictva.

Posudzované novely statusových zákonov sú podľa nášho názoru v priamom rozpore s Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, ENCJ Resolution of Budapest on Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability - May 2008, European Charter on Statute for Judges, CCJE (2010)3 Magna Carta of Judges (fundamental principles), CCJE Opinion n° 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, Opinion n° 4 (2003) on training for judges Opinion n°10 (2007) on „Council for the Judiciary in the service of society“, ako aj ďalšími medzinárodnými dokumentmi a ich účinnosťou došlo k vážnym zásahom do nezávislosti sudcov a súdnej moci na Slovensku. Nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej je základným predpokladom právneho štátu a zárukou spravodlivého procesu pre jeho občanov.

Po prerokovaní našej žiadosti Európskou asociáciou sudcov bolo rozhodnutím prijatým na jej zasadnutí v máji 2011 rozhodnuté o vytvorení špeciálnej komisie EAJ, ktorá preskúmala situáciu na Slovensku, platnú posudzovanú právnu úpravu, kontaktovala zástupcov štátnych orgánov, najmä ministerku spravodlivosti a na rokovaní 4.9.2011 európski sudcovia schválili text rezolúcie, podľa ktorého Európska asociácia sudcov pripomína, že európske inštitúcie zo mnohých rokov vytvorili základné pravidlá za účelom ochrany nezávislosti a nestrannosti súdnej moci.

V tejto súvislosti Európska asociácia sudcov odkázala na:

- Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektivita a zodpovednosť,
- CCJE stanovisko číslo 1 (2001) o štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnej moci a nepreložiteľnosti sudcov,
- CCJE stanovisko číslo 3 (2002) o princípoch a pravidlách ovládajúcich profesionálne správanie sudcov najmä etiku, nezlučiteľné správanie a nestrannosť,
- CCJE stanovisko číslo 10 (2007) „Súdna rada v službách spoločnosti“ ako aj ostatné medzinárodné dokumenty,
- CCJE (2010) 3 Magna Carta sudcov (základné princípy),
- Európsku chartu o štatúte sudcov
- Rezolúciu ENCJ prijatú v Budapešti v máji 2008 o samospráve súdnej moci: Vyvážená nezávislosť a zodpovednosť.

Európska asociácia sudcov tiež zdôraznila, že tieto štandardy nemôžu byť chápané ako výhoda pre sudcov alebo ich korporatívne záujmy, ale ako hlavné prostriedky na zabezpečenie nevyhnutnej nezávislosti súdnej moci v demokratickej spoločnosti.

Európska asociácia sudcov opätovne podčiarkla, že nezávislosť musí byť sprevádzaná zodpovednosťou. Avšak, žiadna z ostatných mocí v štáte sa nemôže pod

zámienkou zodpovednosti snažiť o získanie neprimeraného vplyvu na súdnu moc. Transparentnosť konaní a riadne odôvodnenie súdnych rozhodnutí sú prostriedky garantujúce zvýšenie dôvery v súdnu moc.

Európska asociácia sudcov v rezolúcii vyjadrila vážne obavy, že viacero z predmetných noviel vedie k zvýšeniu celkového vplyvu vlády na súdnu moc.

Výber, menovanie a kariérny postup sudcov - väčšina členov výberových komisií, t. j. 3 z 5 sú menovaní ministrom spravodlivosti a iba dvaja sudcami samotnými (jeden súdnou radou, a jeden predsedom príslušného súdu).

Konštatovala napriek tomu, že konečné rozhodnutie o výbere kandidáta na menovanie (za sudcu) je v kompetencii súdnej rady, výberová komisia stále zohráva rozhodujúcu úlohu, čo znamená, že relevantné ustanovenia medzinárodných dokumentov týkajúcich sa zloženia súdnej rady sú rovnako aplikovateľné na tieto komisie. V tejto súvislosti je evidentné, že navrhované zmeny v zložení súdnej rady (výberovej komisie), ktorej polovicu členov menuje minister je krok nesprávnym smerom a proti súčasným tendenciám všetkých medzinárodných štandardov. Európska asociácia sudcov odkazuje na § 18 a 42 Stanoviska CCJE No 10 (2007) a čl. 5 a 13 Magna Carta sudcov (základné princípy), podľa ktorých tieto rady majú pozostávať z podstatnej väčšiny sudcov, ktorí sú volení ich kolegami. Čl. 46 Odporúčania CM/Rec (2010) 12 taktiež požaduje, aby najmenej polovica členov bola tvorená sudcami vybranými spomedzi kolegov.

Uviedla tiež, že podrobne skúmajúc vývoj na Slovensku počas dlhšieho obdobia Európska asociácia sudcov zaznamenala pozitívny vývoj minimálne pokiaľ ide o inštitucionálny rámec nezávislosti súdnej moci. Európska asociácia sudcov upozornila príslušné štátne orgány Slovenskej republiky, aby zabezpečili svetovo uznávané štandardy nezávislosti súdnej moci, tieto vždy dodržiavali a neprijímali žiadne opatrenia ktoré by ich mohli kompromitovať. Európska asociácia sudcov je ochotná poskytnúť svoju pomoc pri hľadaní vyrovnaného spôsobu zvýšenia dôvery verejnosti v súdnu moc bez narušania jej nezávislosti.

Združenie sudcov Slovenska k problematike platov sudcov požadovalo tiež preskúmanie platov sudcov, benefícií a iných práv. V tomto ohľade Európska asociácia sudcov upriamila pozornosť na rezolúciu, ktorá sa týka odmeňovania sudcov, ktorá bola prijatá 16. mája 2009 na rokovaní v Krakowe, kópia ktorej je pripojená k tejto rezolúcii.

Vážená pani predsedníčka, po opakovanom preštudovaní návrhov skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky vrátane ich doplnkov sa s ich argumentáciou skutkovou aj právnou plne stotožňujeme.

S úctou

JUDr. Dana Bystrianská
prezidentka Združenia sudcov Slovenska

Prílohy: Text rezolúcie prijatej v Istanbule s priloženou rezolúciou prijatou v Krakowe

JUDr. Ivetta Macejková
predsedníčka súdu
Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná č. 110
042 65 K o š i c e