

Prvý postreh k niektorým bodom vládneho programu pre oblasť právneho štátu a súdnictva

Moje vyjadrenie sa zameriava len na niektoré časti vládneho programu, ktoré vyvolávajú opodstatnené pochybnosti o rešpektovaní kritérií nezávislosti súdnictva a sudcov.

Vychádzam z konštantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), Ústavných súdov SR a ČR a z medzinárodných dokumentov upravujúcich štandardy nezávislosti súdnictva a sudcov, ktoré majú právnu relevanciu podľa čl. 1 ods. 2 ústavy, ktorý ustanovuje pre Slovenskú republiku povinnosť ich plnenia (ústavný záväzok).

1. Zrušenie imunity sudcov za rozhodovacia činnosť a zrušenie súhlasu ústavného súdu na vzatie sudcu do väzby

Realizácia tohto zámeru bude mať podľa môjho názoru obsahovo za následok, že Slovenská republika začne budovať základy totality a protiprávneho štátu.

Demokratický a materiálny právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy) totiž zakazujú porušovať princíp nezávislosti súdnej moci, ktorý je jedným z jej podstatných znakov a vyplýva z neutrality sudcov, ako záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho súdneho konania a rozhodovania.

Jedným z najdôležitejších garancií nezávislosti funkcie sudcu je dôsledná ochrana jeho imunity pri výkone funkcie, najmä pri jeho vlastnom rozhodovaní (výlučne funkčná imunita).

Nezávislosť sudcov je považovaná za integrálnu súčasť nezávislého súdu, čo v praxi znamená, že narušenie niektorej zo záruk nezávislosti sudcu môže mať za následok (znamená) porušenie nezávislosti súdu a tým aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Ustanovenia dohovoru sú „ústavným inštrumentom európskeho verejného poriadku“, pričom ESLP má výlučnú právomoc na všetky otázky výkladu a aplikáciu dohovoru a jeho protokolov, ktorý konštatoval aj to, že imunita sudcov je zásadnou právnou garanciou nezávislosti sudcov a súdnictva.

Zrušenie funkčnej imunity sudcov znamená zakotvenie neprípustného trestného stíhania sudcov za rozhodovanie.

Imunita je teda ústavný inštitút zásadného významu pre fungovanie inštitúcií demokratického štátu i pre riadne fungovanie právneho štátu a od nej závisí nezávislosť nielen sudcov, ale aj poslancov národnej rady a prezidenta republiky. Inak povedané, rovnosť troch štátnych mocí v materiálnom právnom štáte si pri zrušení funkčnej imunity sudcov bezpodmienečne vyžaduje súčasné zrušenie ústavou zakotvenej imunity poslancov (parlamentná imunita – čl. 78) a prezidenta republiky (čl. 107).

Súhlas ústavného súdu na vzatie sudcu do väzby (jurisdikčná imunita) je nevyhnutný, aby sa len rozhodovaním nezávislého orgánu ochrany ústavnosti a nie orgánov podriadených výkonnej moci zabezpečilo, že súhlas s väzbou je neprípustný, ak podstata skutku spočíva v rozhodnutí sudcu. Platí taktiež vecne opodstatnená platná úprava o disciplinárnej zodpovednosti sudcu za protiústavnosť (protizákonnosť) rozhodovania (svojvoľné konanie a rozhodovanie), kde ústavný súd definoval kritériá „svojvoľného rozhodovania“, za ktoré je možné uložiť disciplinárne opatrenie o odvolaní z funkcie sudcu.

Súčasná ústavná i zákonná úprava je teda v plnom súlade s princípom nezávislosti sudcu i súdництва, ktorá opodstatnene vylučuje trestnú zodpovednosť za rozhodovanie (pokiaľ nie je ovplyvňované napr. korupciou) a svojvoľné rozhodnutie sudcu náležite sankcionuje v disciplinárnom konaní aj možnosťou zániku funkcie sudcu.

2. Zavedenie pravidla o nominovaní za členov súdnej rady zákonodarnou a výkonnou mocou len u osôb, ktoré nie sú sudcami

Tento zámer má výrazné znaky porušovania základného práva každého na prístup k inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy). Úprava bude zakotvovať neprípustnú diskrimináciu sudcov, ktorí budú splňať zhodné predpoklady na výkon funkcie člena súdnej rady, ako ostatní právnicki (vzdelanie, prax a pod.).

Medzinárodné štandardy pritom konštatujú, že v súdnej rade minimálne má byť polovica členov zo sudcov zvolených sudcami, pričom je vhodnejšie, aby jej podstatnú časť (väčšinu) tvorili sudcovia. Ide o racionálny argument vzhľadom na ústavné postavenie

súdnej rady, ktorá je ústavným orgánom súdnej moci garantujúcim jej nezávislé postavenie od ostatných orgánov verejnej moci.

Ak totiž členovia kreovaní výkonnou a zákonodarnou mocou (9 členov) bude presadzovať prioritne záujmy aktuálneho politického zoskupenia (politickej moci), čo je veľmi pravdepodobné, ak nechcú stratiť politickú dôveru, bez súhlasu týchto členov, vzhľadom na potrebu zhody minimálne 10 členov rady, sa nemusia presadiť ani vecne opodstatnené požiadavky, ktoré sú v záujme nezávislosti súdnictva a tým aj občanov.

Vytvorí sa reálny predpoklad (pre možnosť odvolania pre stratu tzv. dôvery), že sa zlikviduje individuálna nezávislosť člena súdnej rady, v dôsledku čoho je iluzórna jej inštitucionálna nezávislosť od vlády, prezidenta a parlamentu. Je preto veľmi pochybné (neisté), či sa dôsledne rešpektuje nosná teória del'by moci spočívajúca o nemožnosti jednej moci v štáte odvolávať inú moc.

3. Vysporiadanie sa s rozhodnutiami ústavného súdu o odvolávaní členov Súdnej rady SR

Vzhľadom na vyššie uvádzanú argumentáciu (bod 2) považujem za koncepčne správne (z hľadiska rešpektovania princípu del'by moci a nezávislosti súdnej rady ako vrcholného orgánu súdnej moci) rozhodnutie ústavného súdu uvedené v zjednocovacom stanovisku pléna ústavného súdu PLz.ÚS 2/2019 (nemožnosť odvolania člena kreovaného „politickou mocou“ pre tzv. stratu dôvery).

Iný postup by v podstate zabezpečil zaradenie súdnej rady do radov politických orgánov, čo by reálne vytvorilo ohrozenie (likvidáciu) mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej pri realizácii jej pôsobnosti, t.j. išlo by obsahovo o politizáciu tohto orgánu nezávislej súdnej moci.

4. Previerky všeobecnej spoľahlivosti sudcov využívaním všetkých dostupných informácií

Použitý výraz „všeobecnej spoľahlivosti sudcov“ je neurčitý (vágny) a nepochopiteľne nerešpektuje (ignoruje) ústavnú úpravu o pôsobnosti súdnej rady overovať „predpoklady

sudcovskej spôsobilosti“ u kandidátov i vymenovaných sudcov (čl. 141a ods. 5 písm. b/, i/ ústavy).

Uvedený zámer „budú využívané všetky dostupné informácie“ výrazne naznačuje i možnosť, že súdna rada bude povinná vychádzať aj zo stanoviska Národného bezpečnostného úradu (NBÚ), ktorý je súčasťou výkonnej moci, t.j. obnovenie tzv. bezpečnostných previerok sudcov.

Išlo by o ignorovanie (porušovanie) záväzného judikátu (PL.ÚS 21/2014), ktorým ústavný súd vyslovil protiústavnosť ústavného zákona č. 161/2014 z dôvodu, že ide o zásah s intenzitou narušujúcou materiálne jadro ústavy v rozsahu princípu deľby moci, lebo zakotvil (určil), že pre rozhodovanie súdnej rady má rozhodujúci význam stanovisko NBÚ.

Správny postup ale spočíva v tom, že súdna rada musí mať reálnu možnosť autonómne posúdiť podklady poskytnuté jej štátnymi orgánmi, ako aj overiť jej úplnosť, objektívnosť a správnosť a následne rozhodnúť o splnení (nesplnení) predpokladov sudcovskej spôsobilosti.

Tento zámer má teda výrazné znaky protiústavného riešenia rozhodovania súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti napriek tomu, že v materiálnom právnom štáte je neprípustné ani ústavným zákonom zakotviť úpravu porušujúcu materiálne jadro ústavy i v princípe deľby moci.

5. Plnenie funkcie disciplinárneho súdu pre sudcov najvyšším správnym súdom.

Pravdepodobne ide o prevzatie modelu z ČR, ktorý ale prehliada zásadný rozdiel právnej úpravy súdnej moci, keďže v ústave v ČR nie je zakotvený najvyšší nezávislý ústavný orgán garantujúci nezávislosť súdnej moci, ktorým je v našom štáte Súdna rada SR.

Súdna rada (aj v zmysle medzinárodných štandardov) má výlučné oprávnenie zabezpečovať legitimitu sudcovskej moci, ktorá zahŕňa i tvorbu disciplinárnych senátov, keďže súdna rada má byť relevantným prvkom uplatňujúcim zásadný vplyv, lebo je neprípustné (vylúčené) také jej postavenie, ktoré by sa dalo charakterizovať ako „symbolické“ alebo „konzultatívne“.

Tvrdenia o celkovej neefektívnosti činnosti disciplinárnych senátov, kde vykonáva dohľad súdna rada sú obsahovo skresľujúce (tendenčné).

Nedostatky v oblasti včasnosti konania disciplinárnych senátov by bolo reálne možné urýchliť zákonnou úpravou o prerušení výkonu súdnictva u sudcov, ktorí sú jej členmi (ako u členov hodnotiacich komisií), čo by umožnilo sa venovať len rozhodovaniu v disciplinárnom senáte.

6. Reforma súdnej mapy

Uvádzaný účel o „pretrhnutí korupčných väzieb v justícii“ je absolútne vecne neopodstatnený, lebo korupcia vzniká pri individuálnom zlyhaní sudcov, ktorá je právne postihnuteľná, a nie je systémovou chybou (nie je v príčinnej súvislosti) pri úprave obvodov súdov.

Súdna sústava náležite (porovnateľne s inými krajinami) dlhodobo zabezpečuje (niekoľko desaťročí) špecializáciu sudcov na okresných a krajských súdov zakotvením hlavných agend – trestná, civilná a správne súdnictvo v zmysle čl. 142 ods. 1 ústavy.

Navrhovaná súdna reforma má zabezpečiť vytvorenie nových súdnych obvodov (pri súčasnom znížení počtu súdov) a súčasne s tým spojené výberové konanie na predsedov súdov, čo zakrýva plánovanú personálnu čistku podľa predstáv súčasnej vládnej koalície.

Vyplýva to zreteľne aj z legislatívneho zámeru zaviesť adresnú úpravu výhrad ústavnoprávneho výboru NR SR v prípade uchádzačov o funkciu predsedu súdu, čo spĺňa kritériá o neprípustnej politizácii justície.

Je totiž judikované, že funkcia predsedu súdu musí byť považovaná za kariérny postup sudcu.

Pri kariérnom postupe v justícii platí zásada, že sa rozhoduje o kandidátoch vo výberovom konaní, kde musia byť v nadpolovičnej väčšine členmi komisie sudcovia zvolení sudcami. Iné zloženie, ktoré spočíva vo väčšinovom zastúpení nominantov zákonodarnej a výkonnej moci je neprípustnou ingerenciou týchto mocí do nezávislosti súdnej moci.

Zakotvenie oprávnenia orgánu zákonodarnej moci rozhodovať stanoviskami (pozitívne, negatívne) o sudcoch, ktorí sa uchádzajú o kariérny rast v súdnictve je ignorovaním aj právne relevantných medzinárodných štandardov, podľa ktorých orgán, ktorý rozhoduje o kariérnom postupe sudcov, musí byť nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci.

7. Presadenie celoplošného zavedenia časových rámcov na rozhodovanie v jednotlivých veciach

Návrh opodstatnene vyvoláva pochybnosti o nesúlade s ústavou.

Ústavná úprava o práve občana na konanie v primeranom čase (bez zbytočných prieťahov), ktorej účelom je odstránenie stavu právnej neistoty účastníkov súdneho konania znamená, že snaha o urýchlenie súdneho konania je síce legitímna, ale je neprípustné (zakázané), aby išla tak ďaleko, aby predpísaná rýchlosť konania mala alebo mohla mať za následok porušenie základných zásad širšieho základného práva, ktorým je právo na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Čas na konanie nie je preto možné presne ohraničiť (spravidla ho nemožno vyjadriť numericky), keďže je podmienený objektívnym charakterom prejednávanej veci, ktorý zahŕňa tri kritériá – zložitosť prejednávanej veci z hľadiska právneho a skutkového, súčinnosť účastníkov konania a postup súdu.

Stanovenie časových rámcov znamená paušálne ustanovenie lehoty na rozhodnutie, čo zároveň nezohľadňuje (nerešpektuje) ani požiadavku čl. 6 ods. 1 Dohovoru o práve na spravodlivé konanie v primeranej lehote.

Je potrebné poznamenať, že dlhodobo v praxi sa realizuje priebežné sledovanie rozhodovania a prioritné vybavovanie reštančných vecí orgánmi riadenia a správy súdov, takže sa nenavrhuje žiadna nová úprava.

8. Férové vyvodzovanie subjektívnej zodpovednosti za prieťahy a podpora nástrojov na obmedzenie dôvodov na objektívne prieťahy v konaní

Tento zámer je akceptovateľný prioritne v prípade, že sa bude rešpektovať aj konštantná judikatúra disciplinárnych senátov o posudzovaní kritérií subjektívneho zavinenia.

Obmedzenie dôvodov na objektívne prieťahy si vyžaduje zakotviť výrazné zvýšenie zodpovednosti orgánov výkonnej i zákonodarnej moci za nedostatky v podmienkach výkonu súdnictva, ktoré spočívajú najmä v poddimenzovanosti personálnej, materiálnej a finančnej na viacerých súdoch, keďže ide o ich výlučné oprávnenie (čo sa verejnosti neakceptovateľne často a dlhodobo zamlčuje).

9. Zavedenie osobitného inštitútu prípravy na funkciu sudcu z mimojustičného prostredia

Tento zámer znamená aj prípravu neprípustnej diskriminácie adeptov z vnútra justície (justičných čakateľov), u ktorých nie sú náležite zákonom zakotvené kritériá a postup ich praktickej (odbornej) prípravy skúsenými sudcami. Javí sa zámer opätovne potláčať (ako pri vláde premiérky Radičovej) storočnú praxou (od vzniku ČSR v roku 1918) osvedčený model o nevyhnutnosti prípravy justičných čakateľov na sudcovskú funkciu aj v rámci rezortu skúsenými sudcami, aby boli náležite pripravení na súťaž v spoločných výberových konaniach s ostatnými uchádzačmi.

Ak sa zakotví len úprava osobitného inštitútu a vynechá doplnenie zákona o praktickej príprave justičných čakateľov na súdoch sudcami, dôjde k ich diskriminácii v príprave na prístup k sudcovskej funkcii, čo je v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy (prístup za rovnakých podmienok).

V Košiciach dňa 21.4.2020

JUDr. Juraj Sopoliga
prezident Združenia sudcov Slovenska