

Stanovisko

predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky k Rezolúcii Európskej asociácie sudcov a návrh uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky

Ako člen súdnej rady a jej predseda považujem za potrebné vyjadriť sa k **Rezolúcii Európskej asociácie sudcov prijatú 2. septembra 2021 týkajúcej sa legislatívnych zmien na Slovensku** tak, že ku každej jej výhrade zaujímam svoje stanovisko; na ich základe navrhujem prijatie uznesenie súdnej rady na jej zasadnutí konanom 14.októbra 2021.

1.Na žiadosť Združenia sudcov Slovenska Európska asociácia sudcov (ďalej len „EAJ“) preskúmala určité aspekty nedávnych zmien legislatívy týkajúcich sa súdnictva a právneho štátu prijatých zmenami Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.) a zákonom č. 423/2020 Z. z. (v súvislosti s reformou súdnictva), ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2021. EAJ bola tiež informovaná o legislatívnom návrhu novej súdnej mapy Slovenskej republiky.

Oceňujúc, že zmeny boli súčasťou reformného rámca prijatého s cieľom zlepšenia pozície súdneho systému vo vnímaní verejnosti na Slovensku, EAJ vyjadruje ľútosť, že nasledovné konkrétne zmeny vyvolávajú vážne obavy:

2. Predčasné odvolanie z funkcie člena súdnej rady

V jeho zmenenej podobe, článok 141a (5) Ústavy teraz ustanovuje, že predsedu, podpredsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky možno pred uplynutím ich funkčného obdobia kedykoľvek odvolať.

Zavedenie takejto právomoci je v rozpore s Európskymi štandardami nezávislosti súdnictva a súdnych rád. Nevyhnutná nezávislosť členov rád vyžaduje, aby výkon funkcie bol zaručený a nemohol byť svojvoľne ukončený. Iba v prípade vážneho zneužitia alebo zanedbania povinnosti môže byť člen odvolaný; a pre takúto situáciu by mal zákon ustanoviť presné dôvody, postup a kompetencie.

Súhlasím s tým, že výkon funkcie člena súdnej rady by mal byť zaručený a chránený pred svojvoľnosťou subjektov, ktorý ho menujú alebo volia.

Súdna rada Slovenskej republiky podľa ústavy a zákona o súdnej rady nedisponuje nezávislosťou, t. j. funkčným princípom bezvýnimočne platným pre súdnictvo. Je to orgán, ktorý je sčasti politicky a sčasti odborný. Prichodí však podčiarknuť, že súdna rada je ústavný orgán ochrany sudcovskej legitimity, pričom jej zloženie potvrdzuje, že je to orgán výkonnej moci, nie orgán súdnej moci. Z tohto základného dôvodu, v súlade so základným právom na dobrú správu verejných vecí, som toho názoru, že odvolanie člena súdnej rady bez akýchkoľvek dôvodov nemá plnú oporu v tomto základnom práve.

3. EAJ je taktiež znepokojená konštatovaním, že bod 17 dôvodovej správy priloženej k zverejneniu zmien už viac neopisuje Súdnu radu ako „nezávislý ústavný orgán súdnictva“, ale skôr ako „autonómny orgán realizujúci justičnú politiku Vlády a Parlamentu.“ Takáto formulácia, ktorá vyvoláva obraz Súdnej rady ako nástroja exekutívnej politiky, môže viesť k zlyhaniu zachovania riadnej del'by moci medzi legislatívou, vládou a súdnictvom, v rozpore s medzinárodnými štandardami.

Opäť je nevyhnutné podčiarknuť, že súdna rada nedisponuje nezávislosťou ako súdy; jej zloženie je odbornovo-politické a preto bod 17 dôvodovej správy sa dá vnímať ako potvrdenie tohto spôsobu vytvárania súdnej rady. Pripomínam, že súdna rada je súčasť exekutívnej moci; vznikla prerozdelením kompetencií medzi ministerstvom spravodlivosti a súdnu radu. Aj ostatné jej právomoci sú čisto exekutívne. Napokon, dôvodová správa nemá normatívny charakter.

4. Trestnoprávna zodpovednosť sudcov pri výkone sudcovských funkcií

Zatiaľ čo sudca by nemal, samozrejme, požívať imunitu pred stíhaním za akékoľvek trestné činy spáchané v sudcovej súkromnej sfére, je zásadne dôležité pre sudcovskú nezávislosť, že pri vydávaní rozsudkov a výkone iných sudcovských funkcií, by mal sudca požívať imunitu od občianskoprávnej a trestnoprávnej zodpovednosti. Možnosť alebo hrozba stíhania nesie nebezpečenstvo zabránenia sudcovi slobodne vykonávať svoje funkcie a môže byť ľahko zneužitá na vyvolanie neprimeraného tlaku na sudcu alebo jeho ovplyvnenie.

EAJ preto so značnými obavami poznamenáva, že doplnený článok 148 (4) Ústavy poskytuje imunitu za „právny názor vyjadrený pri rozhodovaní, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin.“ [zvýraznenie doplnené]. To znamená, že akt vydania súdneho rozhodnutia môže byť trestným činom, a rovnakou alebo väčšou obavou EAJ je zistenie, že s účinnosťou od 1. januára 2021 bol Trestný zákon doplnený vytvorením, v § 326(a), trestného činu sudcu za vydanie „svojvoľného rozhodnutia, ktoré spôsobí škodu alebo poskytne výhodu inému.“ Spoločne vzaté, tieto ustanovenia ľahko vystavia sudcov na Slovensku trestnému stíhaniu, alebo hrozbe alebo strachu zo stíhania za ich rozsudky a toto predstavuje vážne nebezpečenstvá pre nezávislosť Slovenských držiteľov sudcovských funkcií. Pojem svojvoľného rozhodnutia je veľmi široký a zle definovaný. Z pohľadu EAJ, nepresné a široké ustanovenia, účinné na Slovensku od 1. januára 2021, zjavne zlyhali, pokiaľ ide o obmedzenie trestnoprávnej zodpovednosti za profesionálne aktivity sudcu na úzko, presne definované limity požadované na dosiahnutie základných štandardov európskych a iných medzinárodných nástrojov týkajúcich sa tejto témy.

EAJ, podľa môjho názoru, nedisponovala dostatočnou informačnou základňou. Zmena článku 148 ods. 4 ústavy je totiž materiálne v súlade s predošlou praxou, podľa ktorej sudca bol zodpovedný len za taký právny názor, ktorým spáchal trestný čin.

Kritizovať § 326a Trestného zákona dáva zmysel len za predpokladu, len ak by sa vyvinula taká prax, ktorá by ozaj bola založená na tom, čo sa tvrdí v rezolúcii, totiž, že: Pojem svojvoľného rozhodnutia je veľmi široký a zle definovaný.

Ako to potvrdzuje aj dôvodová správa k tomuto ustanoveniu Trestného zákona, nepôjde o bežnú svojvoľnosť; na vyvodenie trestnej zodpovednosti sudcu za ohýbanie práva bude potrebné konečné súdne rozhodnutie súdu (ústavného alebo všeobecného), proti ktorému sa už nemožno brániť žiadnym opravným prostriedkom, v ktorom sa jednoznačne bude konštatovať **zjavná svojvoľnosť** s dôsledkami uvedenými v § 326a Trestného zákona.

Napokon, taký trestný čin upravuje nemecký trestný zákonník a zatiaľ prešiel testom ústavnosti bez ďalšieho.

Navyše, súdna rada má právo ochrániť sudcu pred stíhaním pre taký trestný čin tak, že nedá súhlas, ak zistí, že ide o zneužitie prostriedkov trestného konania proti sudcovi. Súdna rada v tomto roku dokonca dosiahla, že táto ochrana nebude, tak ako sa to pôvodne ustanovilo, časovo limitovaná.

5. Zrušenie záruk týkajúcich sa vzatia do väzby sudcov

Ako je vyššie uvedené, je nevyhnutné, aby boli sudcovia chránení pred neprípustným stíhaním, pretože existencia potencionálnej zodpovednosti byť stíhaný môže vyvolať silný tlak na sudcu a vplyv na sudcovu prácu. Preto stíhanie sudcov potrebuje osobitné záruky. Predtým slovenská ústava vyžadovala pre väzbu sudcov súhlas Ústavného súdu. Toto je teraz zrušené (nový článok 136 (3) ústavy). V členských štátoch Rady Európy existujú rôzne modely na zabránenie neprípustného vplyvu na súdnictvo v dôsledku vzatia do väzby alebo podobných vyšetrovacích opatrení spojených so stíhaním. Súhlas Ústavného súdu, iného súdu alebo väčšinou Súdnej rady je nevyhnutný ako záruka nezávislosti súdnictva. Absencia takejto záruky tak oslabuje ochranu nezávislosti súdnictva.

K zrušeniu súhlasu ústavného súdu došlo len na úrovni vzatia do väzby; **iné záruky zostali zachované**. O vzatí do väzby sudcu vždy rozhoduje súd, ktorým je Špecializovaný trestný súd, sudca sa môže brániť prostriedkami trestného procesného práva. Navyše, môže sa brániť aj podaním ústavnej sťažnosti, pričom niektoré prípady väzobného stíhania boli riešené ústavným súdom v prospech obvinených.

Z toho vyplýva, že Slovenská republika zrušením súhlasu ústavného súdu na vzatie sudcu do väzby nezrušila účinné právne záruky ochrany sudcu pred väzobných stíhaním.

6. Preloženie na iný súd bez súhlasu

Podľa jasných európskych štandardov nezávislosti súdnictva, sudca nemôže byť preložený na iný súd bez jeho súhlasu, iba ak vo výnimočných prípadoch buď disciplinárneho konania proti sudcovi, alebo v prípade zmeny štruktúry súdneho systému. V druhom uvedenom prípade je nevyhnutné, aby kritériá pre takéto preloženie a postup bol stanovený zákonom; o tom, že nie je žiaden vplyv mimo súdnictva na rozhodnutie o preložení; a tom, že dotknutí sudcovia by nemali trpieť v žiadnom prípade stratou alebo znížením odmeny alebo sociálnych benefítov. Navyše, malo by sa vyhnúť každému takémuto preloženiu, iba ak nie je žiadna alternatíva.

Je nespochybniteľné, že preloženie na iný súd je prípustné iba kvôli zmene štruktúry súdneho systému. A, prirodzene, za zachovania všetkých osobných a vecných štandardov sudcu.

7. Nová súdna mapa

EAJ nie je v pozícii, aby komentovala konkrétne plány novej súdnej mapy. Avšak, je potrebné zdôrazniť, že v prípade takých dôležitých reforiem súdneho systému sa vyžaduje intenzívne a podstatné zapojenie súdnictva. Takéto zapojenie je súčasťou európskych štandardov. Reformy takéhoto rázu by nemali byť implementované narýchlo, ale vyžadujú rozsiahle a podrobné posúdenie. Mali by zvýšiť efektívnosť a zlepšiť prístup k spravodlivosti, a nie opačne. Nemali by byť vnímané ako prostriedky

pretrhnutia korupčných väzieb, ktoré boli objavené – takéto trestné činy vnútri súdnictva by mali byť eliminované existujúcimi protikorupčnými nástrojmi.

Nová súdna mapa je vytváraná v dlhotrvajúcej a opakovanej diskusii, avšak treba pripomenúť, že problém reštrukturalizácie súdnej sústavy sa diskutuje aspoň desať rokov.

Súhlasím, čiastočne, s názorom EAJ. Súdnictvo, a osobitne Súdna rada, mali byť zapojené do všetkých prác na nových sídlach a obvodoch súdov, od prípravných prác až po formuláciu konkrétnych ustanovení návrhov zákonov. K tomu do značnej miery nedošlo a súdna rada sa aj teraz dostáva v medzirezortnom pripomienkovom konaní pod veľký časový tlak, ktorý znemožňuje kvalifikované pripomienky.

Súdna rada sa už však v tomto duchu vyjadrila prijatím uznesenia ku návrhu novej súdnej mapy a ako sa zdá, Súdna rada mieni zotrvať na tomto uznesení aj po predložení návrhov zákonov, ktoré majú realizovať novú súdnu mapu. Pripomínam však, že EAJ nemala k dispozícii tieto návrhy zákonov, ktoré do istej miery modifikujú pôvodný návrh novej súdnej mapy.

Dá sa súhlasiť s tým, že ku základným cieľom nových sídiel a obvodoch súdov by nemalo byť pretrhanie korupčných väzieb, ktoré aj po vytvorení novej organizácie súdnictva by mohli, ak sa ich nepodarí eliminovať prostriedkami boja proti korupcii, existovať v pôvodnej podobe.

8. Závěry

EAJ putuje, že reformy súdneho systému na Slovensku obsahujú tieto konkrétne prvky, ktoré sú krokmi späť v procese vytvorenia podmienok na ochranu súdnictva pred neprimeraným vplyvom a záruk jeho nezávislosti. EAJ taktiež poznamenáva, že jej obavy sú vo veľkej miere zdieľané Poradnou radou európskych sudcov, ktoré preskúmala návrh ústavných zmien a vydala svoje posúdenie 9. decembra 2020 v Stanovisku CCJE-BU(2020)3. EAJ súhlasí s uvedeným stanoviskom.

EAJ preto nalieha na slovenské authority, aby:

- prijali vhodné opatrenia v súlade s európskymi štandardami a v záujme ich občanov obnovili všetky vyššie uvedené záruky nezávislosti súdnictva; a**
- zapojili v plnom rozsahu zástupcov súdnictva, vrátane Združenia sudcov Slovenska, do prebiehajúcich alebo budúcich reformných projektov.**

9. Z môjho stanoviska vyplývajú viaceré skutočnosti:

Po prvé, EAJ prijala rezolúciu (nevieme v akom zložení, kto je konkrétnym autorom a aké podklady použila, okrem informácií od Združenia sudcov Slovenska) bez toho, aby využila všetky relevantné informácie, skutočne prijatú právnu úpravu a bez konzultácie so súdnou radou a ministerstvom spravodlivosti, prípadne aj so sudcami, ktorí nie sú organizovaní v Združení sudcov Slovenska.

Po druhé, súhlas so Stanoviskom Poradnej rady európskych sudcov CCJE-BU(2020) z 9. decembra 2021 je prekvapujúci. Nejde o stanovisko CCJE, ale len jej **Kancelárie, zloženej zo štyroch ľudí**. Toto stanovisko bolo podrobené kritike predsedom súdnej rady ako aj ministerstvom spravodlivosti. Predsedníčka CCJE na, najmä rozsiahlu kritiku zo strany ministerstva spravodlivosti, napísala ministerke spravodlivosti a predsedovi súdnej rady, že predloží túto kritiku na ďalšie konanie a bude nás informovať.

Do dnešného dňa sme nedostali žiadnu odpoveď na našu vecnú, adresnú a konkrétnu kritiku, hoci Kancelária formulovala svoje názory na základe právnych úprav, ktoré neboli prijaté tak, ako boli prezentované CCJE v novembri 2020. Prichodí pripomenúť, že aj Kancelária CCJE prijala svoje závery narýchlo, za jeden mesiac, a vypracovala ich bez konzultácie s kompetentnými orgánmi Slovenskej republiky;

Po tretie, pripomínam to, že Slovenská republika je členský štát Európskej Únie. Z jej inštitúcií nezazneli také výhrady, o ktorých sa píše v rezolúcii EAJ. Výnimku tvorí iba otázka odvolávania členov súdnej rady bez uvedenia dôvodu, ku ktorej sa kriticky vyjadrila aj Európska komisia.

10. Z uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdna rada Slovenskej republiky prijala toto uznesenie:

Súdna rada Slovenskej republiky Rezolúciu Európskej asociácie sudcov prijatú 2. septembra 2021 týkajúcej sa legislatívnych zmien na Slovensku b e r i e na vedomie.

Ján Mazák