



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k návrhu zákona o zmene ústavy
na posilnenie nezávislosti sudcov
a
k zmenám ústavy navrhnutým
Ústavodarným zhromaždením Ukrajiny

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 95. plenárnom zasadnutí
(Benátky 14. – 15. júna 2013)

na základe komentárov

p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)
p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)
p. Evgenia TANCHEVA (Bulharsko)
p. Kaarla Tuoriho (Fínsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON THE DRAFT LAW ON THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION,
STRENGTHENING THE INDEPENDENCE OF JUDGES (INCLUDING AN EXPLANATORY
NOTE AND A COMPARATIVE TABLE) AND ON THE CHANGES TO THE CONSTITUTION
PROPOSED BY THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY OF UKRAINE

Preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Bc. Júlia Trličová, stážistka

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné poznámky	3
III. Predchádzajúce stanoviská Benátskej komisie o súdnictve na Ukrajine	4
IV. Návrh zákona „o zmene Ústavy Ukrajiny týkajúcej sa rozšírenia záruk nezávislosti sudcov“	4
A. Menovanie sudcov – čl. 85(27) až čl. 106(23)	4
B. Štruktúra súdov – čl. 125	4
C. Skúšobné doby – čl. 126 a čl. 128	5
D. Imunita a odvolávanie – čl. 126.....	5
E. Kritériá pre vymenovanie – čl. 127	7
F. Menovací orgán – čl. 128.....	7
G. Pridelovanie vecí – čl. 129.....	8
H. Najvyššia súdna rada – čl. 131	8
I. Prechodné a záverečné ustanovenia	10
V. Zmeny Ústavy Ukrajiny navrhnuté ústavodarným zhromaždením.....	10
VI. Závery	12

I. Úvod

1. Dňa 29. marca 2013 pán L. Kravchuk, predseda ústavodarného zhromaždenia, požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu zákona „o zmene Ústavy Ukrajiny týkajúcej sa rozšírenia záruk nezávislosti sudcov“ a k „zmenám Ústavy Ukrajiny navrhnutým ústavodarným zhromaždením“.

2. Delegácia Benátskej komisie zložená z p. Hamiltona, p. Suchockej, p. Tancheva a p. Tuoriho a sprevádzaná p. Markertom a p. Mychelovou zo Sekretariátu Komisie navštívila začiatkom decembra 2012 Kyjev s cieľom stretnúť sa s rôznymi aktérmi ústavnej reformy na Ukrajine. Počas týchto stretnutí boli vyjadrené rôzne názory na predmet, ako aj priebeh ústavnej reformy. Delegácia Benátskej komisie sa zúčastnila plenárneho zasadnutia ústavodarného zhromaždenia s cieľom prediskutovať prvý návrh zmeny ústavy týkajúci sa súdnictva vypracovaný prezidentským kabinetom. Delegácia sa zúčastnila aj celého radu informatívnych a tvorivých stretnutí s p. Kravchukom, odborníkmi z prezidentského kabinetu, členmi parlamentu, predsedami opozičných strán a zástupcami diplomatickej obce. Opozícia sa ale od začiatku zdráhala zúčastňovať sa prác na novele ústavy a zasadnutí ústavodarného zhromaždenia.

3. Benátska komisia ako spravodajcov určila p. Hamiltona, p. Suchocku, p. Tancheva a p. Tuoriho.

4. Toto stanovisko bolo Benátskou komisiou prijaté na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. júna 2013).

II. Všeobecné poznámky

5. Stanovisko sa zaoberá dvoma samostatnými textami: návrhom zákona „o zmene Ústavy Ukrajiny týkajúcej sa rozšírenia záruk nezávislosti sudcov“ (ďalej len „novela“) a zmenami navrhnutými ústavodarným zhromaždením, ktoré ešte nemajú podobu legislatívneho textu.

6. Novela je výsledkom diskusií ústavodarného zhromaždenia, vychádza však z návrhu vypracovaného pracovnou skupinou prezidentského kabinetu, čo môže vyvolať pochybnosti o jednotnosti ústavodarného zhromaždenia, čomu sa dalo vyhnúť, keby bola práca ústavodarného zhromaždenia založená na návrhoch vypracovaných jej vlastnými pracovnými skupinami.

7. Zmeny ústavy navrhované ústavodarným zhromaždením budú predložené *Verkhovnej rade* (ďalej len „parlament“) v rámci rozsiahlejšej ústavnej reformy.

8. Stanovisko je založené na anglickom preklade novely a zmien [pozri CDL-REF(2013)020]. Je možné, že preklad vo všetkých bodoch verne neodráža originálnu verziu a niektoré komentáre tak môžu byť spôsobené problémami v preklade. Napríklad, podľa prekladu bod 2 návrhu pozmeňujúci čl. 85 ústavy odkazuje na „Supreme Council of Justice“, zatiaľ čo bod 4 pozmeňujúci čl. 126 ústavy odkazuje na „High Council of Justice“. Zdá sa, že ide o ten istý orgán. V súlade s prechádzajúcimi stanoviskami a anglickým textom ústavy bude toto stanovisko používať výraz „najvyššia súdna rada“ (High Council of Justice; ďalej aj „NSR“).

III. Predchádzajúce stanoviská Benátskej komisie o súdnictve na Ukrajine

9. Benátska komisia poskytla viaceré stanoviská k súdnictvu Ukrajiny.¹ Svoje názory na súdny systém vyjadrila aj v dvoch všeobecných správach: 1) o menovaní sudcov² a 2) o nezávislosti súdneho systému – Časť I: Nezávislosť sudcov.³

10. Vo svojich predchádzajúcich stanoviskách sa Benátska komisia venovala nasledujúcim otázkam, ktoré majú dôležitý vplyv na nezávislosť súdnictva na Ukrajine: (1) menovanie sudcov, (2) úloha parlamentu v procese menovania, (3) úloha a zloženie NSR a (4) rozsah imunity sudcov.

IV. Návrh zákona „o zmene Ústavy Ukrajiny týkajúcej sa rozšírenia záruk nezávislosti sudcov“

A. Menovanie sudcov – čl. 85(27) až čl. 106(23)

11. Novela v čl. 85 zrušuje ustanovenie oprávňujúce parlament voliť sudcov bez časového obmedzenia. Namiesto toho bude mať parlament právomoc rozhodovať o systéme,⁴ zriadení, reorganizácii a zrušení všeobecných súdov na návrh prezidenta Ukrajiny.

12. Táto novela je logickým dôsledkom zmeny v čl. 106(23), ktorý ustanovuje, že (prezident) „na návrh a v súlade s návrhom najvyššej súdnej rady menuje a odvoláva sudcov z ich funkcie“. Benátska komisia uvítala túto formálnu úlohu, ktorá teraz prezidentovi v tejto súvislosti prislúcha.⁵

13. Tieto zmeny čl. 85 a čl. 106 sú v súlade s princípom rozdelenia štátnej moci a potvrdzujú rovnováhu a spoluprácu medzi legislatívou a exekutívou s cieľom zabezpečiť nezávislosť súdnictva. Právomoci parlamentu a prezidenta pri určovaní súdnej štruktúry a menovaní sudcov hlavou štátu na návrh NSR sú navrhnuté tak, aby obmedzili politický vplyv a stranícky tlak na sudcov.

14. Benátska komisia pri mnohých príležitostiach kritizovala nebezpečenstvo politického vplyvu na menovanie sudcov na Ukrajine, preto tieto ustanovenia uvítala.

B. Štruktúra súdov – čl. 125

15. Článok 125 má byť novelizovaný tak, aby zabezpečil, že systém súdov a všeobecné súdnictvo budú upravené zákonom a že súdy budú zriaďované, reorganizované a rušené na základe zákona. Zámerom tohto ustanovenia je zabrániť tomu, aby takéto zmeny boli vykonávané prostredníctvom dekrétu. Parlament bude mať právomoc (pozri čl. 85) určiť štruktúru súdneho systému (v novele nazývaného „sieť“), zriaďovať, reorganizovať a rušiť súdy na návrh prezidenta Ukrajiny. Zdá sa, že toto riešenie je rozumné a zahŕňa spoluprácu

¹ Pozri Stanovisko k návrhu zákona o súdnictve a návrhu zákona o postavení sudcov na Ukrajine, CDL-

² Pozri Správu o menovaní sudcov, CDL-AD(2007)028.

³ Pozri Správu o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov, CLD-AD(2010)004.

⁴ Na Ukrajine výraz „sieť“ označuje súdnu štruktúru.

⁵ Pozri Spoločné stanovisko k zákonu o súdnom systéme a postavení sudcov na Ukrajine, CDL-AD(2010)026, bod 51.

medzi rôznymi orgánmi. Benátska komisia uvítala, že štruktúra súdov bude v budúcnosti upravená zákonom.

C. Skúšobné doby – čl. 126 a čl. 128

16. V čl. 126 novela v texte ústavy vypúšťa slová „*sudcovia menovaní do funkcie prvýkrát*“. Novelizovaný čl. 128 ustanovuje menovanie bez časového obmedzenia. Podľa návrhu preto viac neexistuje kategória sudcov menovaných na určité časové obdobie.

17. Jednou z hlavných otázok, ktorými bolo potrebné sa zaoberať, bola otázka skúšobnej doby sudcov. Súčasná Ústava Ukrajiny ustanovuje dve na seba nadväzujúce kategórie sudcov: (1) sudcovia, ktorí sú menovaní prvýkrát, a to na určité časové obdobie (t. j. 5 rokov), a následne by títo sudcovia mali (2) byť menovaní do funkcie bez časového obmedzenia. Od začiatku bola kritizovaná skúšobná doba, pretože je v rozpore so všeobecným princípom neodvolateľnosti sudcov, ako aj účasť parlamentu ako politického orgánu pri menovaní sudcov. Ešte závažnejším javom je, ak postup pri menovaní na neobmedzené časové obdobie nie je veľmi jasný. Kritika naznačuje, že táto skúšobná doba by mohla oslabiť nezávislosť a nezávislosť sudcu, keďže by mohol rozhodovať tak, aby si v budúcnosti zabezpečil trvalé menovanie. Benátska komisia skúšobnú dobu výrazne kritizovala. Vo svojom Stanovisku k návrhu zákona o súdnictve a návrhu zákona o postavení sudcov na Ukrajine Benátska komisia uviedla:

„Skúšobné doby ovplyvňujú nezávislosť sudcov, ale ak sa už majú aplikovať, nemali by byť dlhšie, než je nevyhnutné na zhodnotenie vhodnosti sudcu. Päť rokov sa zdá byť príliš dlhým obdobím. Benátska komisia je toho názoru, že ustanovenie skúšobných dôb môže ohroziť nezávislosť sudcov, keďže sa môžu cítiť pod tlakom, aby prípady rozhodli určitým spôsobom. Toto by nemalo byť chápané ako vylúčenie akejkoľvek možnosti dočasného menovania sudcov. V krajinách s pomerne novými súdnymi systémami môže reálne existovať potreba pred trvalým menovaním sudcu do funkcie zhodnotiť, či je sudca naozaj schopný efektívne vykonávať svoju funkciu. Pokiaľ sú menovania na skúšobnú dobu považované za nevyhnutné, „odmietnutie potvrdiť sudcu vo funkcii by malo byť založené na objektívnych kritériách a rovnakých procesných zárukách ako pri odvolávaní sudcu z funkcie (CDL-AD(2005)038, § 30).“⁶

18. Zrušenie skúšobných dôb je vítané a je v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie. Novela ustanovuje len jednu kategóriu sudcov, a to menovaných na časovo neobmedzené obdobie.⁷

D. Imunita a odvolávanie – čl. 126

19. V súčasnosti platné ustanovenie, podľa ktorého sudca nemôže byť zadržaný ani vzatý do väzby bez súhlasu parlamentu, bude nahradené ustanovením, podľa ktorého bude na uvedené potrebný súhlas NSR, čo predstavuje podstatné zlepšenie oproti v súčasnosti platnému ustanoveniu. Nie sú však ustanovené žiadne kritériá, na základe ktorých sa má tento

⁶ Pozri Stanovisko k návrhu zákona o súdnictve a návrhu zákona o postavení sudcov na Ukrajine prijaté Benátskou komisiou na jej 70. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2007), CDL-AD(2007)003, bod 26. Taktiež bolo uvedené, že na odstránenie tohto problému by bola potrebná zmena čl. 126 ústavy.

⁷ Samozrejme, je možné, aby novo nastúpení sudcovia boli požiadaní o asistovanie menovaným sudcom pri vypracúvaní návrhov, ale rozsudok musí byť vyneseneý sudcom samotným.

súhlas udeliť alebo odmietnuť. Benátska komisia opakovane vyjadrila názor, že sudcovia by mali mať len funkčnú imunitu,⁸ t. j. imunitu v súvislosti s činnosťami spojenými s vykonávaním funkcie sudcu, alebo imunitu, ktorá je nevyhnutná na zachovanie nezávislosti sudcov v prípade hrozby protiprávneho zadržania:

„... sudcovia by mali požívať len funkčnú imunitu, čiže imunitu voči trestnému stíhaniu za úkony spojené s výkonom ich funkcie a vyplývajúce im zo zákona. V tejto oblasti je jasné, že pasívna korupcia, ovplyvňovanie, podplácanie a podobné trestné činy nemôžu byť považované za konania, ktorých sa dopustili pri legitímnom výkone sudcovskej funkcie.“⁹

20. Ak nie sú zjavné náznaky krivého obvinenia voči sudcovi zo strany prokurátora, činnosti sudcu by nemali byť vylúčené z dohľadu nezávislého súdu (pozri nižšie). Ak existujú opodstatnené dôvody domnievať sa, že sudca je vinný zo spáchania trestného činu, nemal by mať nárok na imunitu a NSR by ho mala imunity pozbaviť, a to najmä v prípadoch korupcie. Je rozumné, že NSR má právomoc rozhodovať o pozbavení imunity sudcu, ale je potrebné jasne stanoviť kritériá pozbavenia.

21. Znenie čl. 126 týkajúceho sa odvolania sudcov ústavného súdu, predovšetkým dôvody odvolania, nie je veľmi jasné a vyvoláva isté pochybnosti najmä v otázke, či sa podmienky odvolania sudcov vzťahujú aj na sudcov ústavného súdu alebo len na sudcov všeobecných súdov. Odvolanie sudcov ústavného súdu by mala upravovať samostatná hlava venovaná iba tomuto súdu.

22. Navyše, toto ustanovenie by malo rozlišovať medzi riadnymi odvolaniami a inými situáciami, akou je dosiahnutie dôchodkového veku, ktoré nie je dôvodom na odvolanie, ale len na ukončenie funkcie. Benátska komisia odporúča vypustiť z názvu novelizovaného článku slovo „odvolaný“ (dismissed).

23. Viaceré zmeny sa dotýkajú kritérií pre odvolanie sudcu. Po prvé, dôchodkový vek sa zvýšil zo 65 na 70 rokov. Po druhé, dôvody na odvolanie boli rozšírené o právnu nespôsobilosť. V súčasnosti môže byť sudca odvolaný aj vtedy, ak sa jeho súd zrušil alebo bol reorganizovaný a sudca nesúhlasí so svojim preložením. Podľa ďalších ustanovení novelizujúcich čl. 128 a čl. 131 za návrhy na preloženie sudcov bude zodpovedná Najvyššia rada Ukrajiny pre kvalifikáciu sudcov, čo je dostatočnou ochranou pred možným zneužitím.

24. Benátska komisia opätovne poukázala na to, že ustanovenie o porušení sľubu ako dôvodu na odvolanie sudcu je príliš vágne.¹⁰ Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku vo veci *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*¹¹ tiež vyjadril obavy týkajúce sa porušenia sľubu ako dôvodu na odvolanie sudcu a možnosti príliš širokého a nesprávneho výkladu. Výraz

⁸ V Stanovisku Benátskej komisie „sudcovia by mali požívať funkčnú – ale iba funkčnú imunitu“ (pozri Správu o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov prijatá Benátskou komisiou na jej 82. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. marca 2010), CDL-AD(2010)004, bod 82.10).

⁹ Pozri Správu Amicus curiae o imunitě sudcov Ústavného súdu Moldavska prijatú Benátskou komisiou na jej 94. plenárnom zasadnutí (Benátky 8. – 9. marca 2013), CDL-AD(2013)008, bod 19.

¹⁰ Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny pozmeňujúceho ústavu predloženému prezidentom Ukrajiny prijaté Benátskou komisiou na jej 97. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. júna 2009), CDL-AD(2009)024, bod 90, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Direktoriátu pre spoluprácu Generálneho direktoriátu pre ľudské práva a právne záležitosti Rady Európy k zákonu pozmeňujúceho niektoré legislatívne akty Ukrajiny týkajúce sa práva na odvolanie prijaté Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010), CDL-AD(2010)029, bod 43.

¹¹ Sťažnosť č. 21722/11, rozsudok z 9. januára 2013, bod 163, 181 a 185.

„porušenie sľubu“ musí byť nahradený jasne definovanými trestnými činmi na legislatívnej úrovni.

25. Zo systematického uhla pohľadu je potrebné zvážiť presunutie postupu a dôvodov odvolania sudcov ústavného súdu do hlavy o ústavnom súde. Na zabezpečenie fungovania a stability ústavného súdnictva Benátska komisia už v minulosti odporučila, aby sudca (ústavného súdu) zotrval vo svojej funkcii aj po skončení funkčného obdobia, až kým jeho funkciu neprevezme jeho nástupca.¹²

E. Kritériá pre vymenovanie – čl. 127

26. Podľa čl. 127 by novo menovaní sudcovia mali dosiahnuť minimálne vek 30 rokov oproti v súčasnosti ustanoveným 25 rokmi a mali by mať minimálne päťročnú, a nie trojročnú prax. Zdá sa, že tieto ustanovenia sú opodstatnené. V ústave bude zakotvené aj to, že výber kandidátov na pozíciu sudcu bude mať konkurenčný charakter. Javí sa to ako žiaduce ustanovenie. Nie je ale jasné, aký druh praxe je potrebný.

27. Výber kandidátov na pozíciu sudcov prebieha prostredníctvom súťaže, čo je vítané, keďže to je v súlade s osvedčenými postupmi upravenými v medzinárodných a európskych právnych štandardoch týkajúcich sa súdnictva.

F. Menovací orgán – čl. 128

28. Ďalšia otázka sa týka orgánu oprávneného menovať sudcov. Benátska komisia upozornila na to, že „*menovanie sudcov všeobecných (nie ústavných) súdov nie je vhodným predmetom pre hlasovanie parlamentu, keďže nie je možné vylúčiť nebezpečenstvo, že politické záujmy prevážia nad objektívnymi zásluhami kandidáta. Na zabránenie parlamentnej účasti na menovaní sudcov by bolo nevyhnutné zmeniť čl. 128 ústavy*“.¹³

29. Tento návrh bol tiež vzatý do úvahy a novela teda navrhuje novú úpravu v čl. 106 a čl. 128, a to že „*sudcu do funkcie na neobmedzené časové obdobie menuje prezident Ukrajiny na návrh a v súlade s návrhom najvyššej súdnej rady*“. Podľa súčasnej ústavy majú právo menovania prezident (na päť rokov) a parlament (na neobmedzené časové obdobie). Podľa nového návrhu bude namiesto parlamentu rozhodnutie vykonávať prezident, ktorý bude sudcov na neobmedzené časové obdobie menovať na základe záväzného návrhu NSR. Týmto ustanovením sa úloha prezidenta stala formálnou, čo je vítané.

30. Okrem toho sudca môže byť preložený len s jeho súhlasom, ak nedošlo k reorganizácii (atď.) súdov (pozri čl. 85 vyššie) na základe rozhodnutia parlamentu (t. j. nie v dôsledku obvyčajnej vnútornej reorganizácie súdu). Táto výnimka by mala byť súčasťou tohto ustanovenia.

¹² Pozri Stanovisko k možným ústavným a legislatívnym zlepšeniam na zabezpečenie nerušeného fungovania Ústavného súdu Ukrajiny, CDL-AD(2006)016, prijaté Benátskou komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. júna 2006), bod 13.

¹³ Pozri Stanovisko k návrhu zákona o súdnictve a návrhu zákona o postavení sudcov na Ukrajine prijaté Benátskou komisiou na jej 70. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2007), CDL-AD(2007)003, bod 29.

G. Pridelovanie vecí – čl. 129

31. Článok 129 rozšíri základné princípy súdneho konania o princíp automatizovaného pridelovania vecí. Stanovisko Benátskej komisie je v jej Správe o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov vyjadrené nasledovne:

„80. Za účelom posilnenia nestrannosti a nezávislosti súdnictva odporúčame, aby bolo poradie, na základe ktorého sudcovia rozhodujú jednotlivé veci, určené na základe všeobecných kritérií, a to napr. na základe abecedného poradia, na základe počítačového systému alebo na základe objektívnych kritérií, ako sú napríklad kategórie vecí. Všeobecné pravidlá (vrátane výnimiek) by mali byť ustanovené zákonom alebo špecificky upravené na základe zákona, napr. smernicami súdov schválenými predsedníctvom alebo predsedom. Nie vždy je možné vytvoriť úplne abstraktný systém, ktorý by bol aplikovateľný na všetky prípady bez ponechania priestoru na rozhodnutia týkajúce sa pridelovania v jednotlivých prípadoch. Môžu sa vyskytnúť okolnosti, ktoré si budú vyžadovať zohľadnenie pracovného zaťaženia alebo špecializácie sudcov. Predovšetkým komplexné právne otázky si môžu vyžadovať účasť sudcov, ktorí sú odborníkmi v danej oblasti. Navyše, bolo by rozumné novo menovaných sudcov na určité obdobie zaradiť do senátov so skúsenejšími sudcami. Okrem toho by mohlo byť vhodné, aby na prípadoch, keď súd má vydať zásadné rozhodnutie v zložitej alebo závažnej veci, participovali skúsenejší sudcovia. Kritériá na prijatie takýchto rozhodnutí predsedom súdu alebo predsedníctvom by ale mali byť vopred určené. V ideálnom prípade by toto pridelovanie malo podliehať preskúmaniu.

81. Napokon, Benátska komisia výslovne odporúča, aby pridelovanie vecí jednotlivým sudcom bolo v maximálnej miere založené na objektívnych a transparentných kritériách vopred ustanovených zákonom alebo špecifickou úpravou na základe zákona, napr. smernicami súdu. Výnimky by mali byť odôvodnené.“¹⁴

32. Automatizované pridelovanie vecí podľa čl. 129 je preto v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie a je veľmi vítanou zmenou.

H. Najvyššia súdna rada – čl. 131

33. Článok 131 obsahuje viaceré zmeny týkajúce sa NSR. Prvá z nich ustanovuje, že menovania do administratívnych funkcií vykonáva NSR na návrh príslušných rád sudcov „s výnimkou Najvyššieho súdu Ukrajiny“. To znamená, že toto ustanovenie sa nevzťahuje na menovania sudcov najvyššieho súdu.

34. V Správe o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov Benátska komisia vyslovila, že „kvôli bohatej právnej kultúre v Európe, ktorá je vzácna a je potrebné ju ochraňovať, neexistuje žiaden model, ktorý by sa dal uplatniť na všetky krajiny“.¹⁵

35. Čo sa týka zriadenia súdnej rady, Benátska komisia, hoci rešpektuje rozmanitosť právnych systémov, odporúča, aby tam, kde je takáto rada zriadená, mala pluralitné zloženie, pričom podstatnú časť, ak nie väčšinu členov, by tvorili sudcovia. Podľa Odporúčania CM/Rec(2010)12 Výboru ministrov Rady Európy by aspoň polovicu členov mali tvoriť

¹⁴ Pozri Správu o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004, body 80 – 81.

¹⁵ Tamtiež bod 32.

sudcovia.¹⁶ S výnimkou členov ex officio by týchto sudcov mali voliť alebo menovať ich kolegovia.

36. S ohľadom na už uvedené bolo v mnohých stanoviskách Benátskej komisie poukávané na to, že Ústava Ukrajiny by mala byť zmenená v otázkach zloženia NSR. Spôsob zostavenia NSR prísne kritizoval Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Oleksandr Volkov* proti Ukrajine.¹⁷

37. Článok 131 preto navrhuje úplne nové zloženie NSR. V súčasnosti sú len traja z dvadsiatich členov volení sudcami a okrem toho členom je taktiež predseda najvyššieho súdu. Navrhuje sa, aby sudcovia volili 12 členov zastupujúcich rôzne úrovne a špecializácie súdov. Po dvoch členov by mali navrhnúť advokátska komora, ako aj právni akademici. Zvyšnými štyrmi členmi sú *ex officio* predseda ústavného súdu a predseda najvyššieho súdu, predseda rady sudcov a generálny prokurátor. Toto sa zdá byť lepšie než súčasné zloženie. Avšak na zaručenie nezávislosti NSR je nevyhnutné, aby aj samotné volebné alebo menujúce orgány mali vhodné zloženie. Čo sa týka sudcov, musí byť zaručené, že vo voľbách majú hlasy sudcov všetkých úrovní rovnakú váhu. Sudcovia vyšších súdov by nemali mať silnejšiu pozíciu vo voľbách. Čo sa týka advokátskej komory, zákon o advokátskej komore bude potrebné novelizovať tak, aby boli zabezpečené demokratické voľby zástupcov advokátskej komory do NSR.¹⁸ To isté platí aj pre kongres zástupcov právnej akadémie.

38. Generálny prokurátor aj naďalej zostáva členom NSR. Z dôvodovej správy k novele vyplýva:

„Celoštátna ukrajinská konferencia členov generálnej prokuratúry v súlade s navrhovanými zmenami čl. 131 Ústavy Ukrajiny stráca status subjektu oprávneného menovať svojich zástupcov do najvyššej súdnej rady. Len generálny prokurátor Ukrajiny je stálym členom najvyššej súdnej rady. Dôvodom zachovania jeho členstva v najvyššej súdnej rade je, že najvyššia súdna rada je aj naďalej oprávnená rozhodovať o porušovaní požiadaviek inkompatibility prokurátormi, ako aj o odvolaniach proti rozhodnutiam o disciplinárnych sankciách uložených prokurátorom. Z týchto dôvodov sa zdá byť nevyhnutným zaručenie aspoň minimálneho zastúpenia členov generálnej prokuratúry.“

39. Členstvo generálneho prokurátora v NSR môže byť problematické,¹⁹ a to v prípade prijímania rozhodnutí týkajúcich sa kariérnych a najmä disciplinárnych záležitostí sudcov. NSR je oprávnená rozhodovať aj o kariérnych a disciplinárnych záležitostiach týkajúcich sa prokurátorov. Bolo by vhodné zvážiť, či by generálny prokurátor nemal hlasovať len vo veciach týkajúcich sa prokurátorov. Druhou možnosťou je vytvoriť v rámci NSR dve samostatné komory, pričom jedna by sa zaoberala kariérnymi a disciplinárnymi záležitosťami sudcov a druhá prokurátorov.

40. Napokon, novela v čl. 126 ods. 3 odkazuje na komisiu pre kvalifikáciu sudcov. Benátska komisia je toho názoru, že nie sú potrebné dva samostatné orgány. Avšak v prípade, že by

¹⁶ Odporúčanie CM/Rec(2010)12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť (prijaté Výborom ministrov 17. novembra 2010 na 1098. stretnutí zástupcov ministrov), bod 27.

¹⁷ Sťažnosť č. 21722/11, rozsudok z 9. januára 2013, body 109 – 117.

¹⁸ Pozri aj CDL-AD(2011)039, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Direktoriátu pre spravodlivosť a ľudskú dôstojnosť Generálneho direktoriátu pre ľudské práva a právny štát k návrhu zákona o advokátskej komore a vykonávaní práva na Ukrajine prijaté Benátskou komisiou na jej 88. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. októbra 2011), bod 103.

¹⁹ Tamtiež bod 113.

súčasne existovala najvyššia kvalifikačná komisia aj NSR, obe by mali byť nezávislé a ich postup by mal byť transparentný.²⁰

I. Prechodné a záverečné ustanovenia

41. Tieto ustanovenia majú umožniť bezproblémové aplikovanie novelizovaných článkov v kontexte súčasne platnej ústavy a ústavnej legislatívy. Majú tiež vyriešiť rozpory v dôsledku tejto novely spôsobené dočasnou platnosťou nových ustanovení týkajúcich sa všetkých nerozhodnutých vecí alebo neukončených konaní, funkčných období alebo disciplinárnych konaní.

42. Benátska komisia by ale odporúčala, aby ukrajinské orgány prehodnotili ukončenie funkčného obdobia súčasných členov (sudcov) NSR a umožnili im dokončiť ich funkčné obdobie. V tejto súvislosti by bolo vhodné zväziť prechodné ustanovenia, ktoré by súčasné zloženie NSR viac priblížili k jej budúcemu zloženiu.

V. Zmeny Ústavy Ukrajiny navrhnuté ústavodarným zhromaždením

43. Benátska komisia bola požiadaná aj o stanovisko k viacerým návrhom ústavodarného zhromaždenia. Tieto sú uvedené v liste predsedu ústavodarného zhromaždenia adresovanom Benátskej komisii. Zdá sa však, že tento list neobsahoval všetky návrhy pracovných skupín ústavodarného zhromaždenia. Doplnením textu hlavy o súdnictve týmito návrhmi by zmeny boli hodnotnejšie a je poľutovaniahodné, že neboli zahrnuté do novely.

44. Jedným z návrhov bolo, aby do ústavy boli inkorporované zásady vyplývajúce z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako napríklad právo jednotlivca, aby jeho vec bola spravodlivo a verejne prerokovaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom bez zbytočných prietáhov, alebo právo na odvolanie. Toto by bolo užitočným explicitným doplnením čl. 55 ústavy.

45. Podľa ďalšieho návrhu by ústava mala ustanovovať právomoci najvyššieho súdu, predovšetkým tie, ktoré by zabezpečili jednotnú aplikáciu zákonov. V súvislosti s predchádzajúcim čiastočným obmedzením právomocí najvyššieho súdu by takéto ustanovenie bolo veľmi žiaduce. Vzhľadom na ústavnú reformu a problémy vyplývajúce zo vzťahu medzi úzko špecializovanými súdmi a najvyšším súdom by sa malo zväziť, či Ukrajina potrebuje štyri úrovne jurisdikcie alebo či by postačovali tri úrovne. Toto by si zjavne vyžadovalo ďalšiu novelizáciu čl. 125 ústavy.

46. Podľa jedného z návrhov by mal najvyšší súd mať právo legislatívnej iniciatívy. Toto by ale znamenalo posunutie najvyššieho súdu do politickej sféry, pretože by musel svoje návrhy obhajovať v politickej oblasti.

47. Existuje návrh zaviesť volených zmierovacích sudcov. Nie je jasné, čo sa tým myslí. Zavedenie inštitútu prísediacich by nemalo predstavovať žiaden problém, ale nemali by byť volení vo všeobecných voľbách. Sudcovia by museli agitovať za svoje zvolenie alebo – v ešte horšom prípade – by to za nich robili politické strany. To by ohrozilo nestrannosť sudcov, ktorí by sa neskôr mohli cítiť zaviazaní „odvďačiť sa“ politickej strane, ktorá podporovala ich

²⁰ Pozri Stanovisko k návrhu zákona o súdnictve a k návrhu zákona o postavení sudcov na Ukrajine, CDL-AD(2007)003, bod 23.

zvolenie. Takýto systém by na Ukrajine nemal byť zavedený, a to v podmienkach, v ktorých je pre boj s korupciou nezávislosť sudcov nevyhnutná.

48. Ďalej bolo navrhnuté, aby návrhy zákonov o zriadení, zrušení alebo reorganizácii súdov boli predkladané prezidentom iba na základe návrhu NSR, ktorý bol schválený premiérom. Aj keď by v prípade takýchto návrhov tieto mali byť určite prerokované NSR, nebolo by rozumné dať jej v konečnom dôsledku právo veta. Sudcovia sú niekedy príliš opatrní, pokiaľ ide o reformu zákona v otázkach, ako je napríklad reorganizácia súdov.

49. Bolo tiež navrhnuté, aby rozhodnutie o zadržaní alebo zatknutí sudcov ústavného súdu bolo v právomoci parlamentu, čo by určite nebolo dobré, keďže by to znamenalo ďalšiu politizáciu sudcovskej imunity a ohrozilo by ich nezávislosť. Vo všetkých prípadoch by imunita sudcov mala byť obmedzená len na funkčnú imunitu.²¹ U sudcov všeobecných súdov by imunita mala byť odnímaná NSR. U sudcov ústavného súdu by imunita mala byť odnímaná plénom súdu bez prítomnosti dotknutého sudcu. V oboch prípadoch, ak neexistujú zjavné náznaky krivého obvinenia proti sudcovi,²² by imunita mala byť odnímaná NSR, resp. ústavným súdom. Rozhodnutia v trestných veciach by mali byť ponechané samostatnému súdu, a to najmä v prípadoch korupcie.²³

50. Podľa ďalšieho návrhu „*súdy by nemali prijímať uznesenia vyplývajúce z právomocí iných orgánov alebo úradov okrem prípadov ustanovených zákonom*“. Nie je úplne jasné, čo je predmetom tohto návrhu a aké sú dôvody jeho predloženia. Tento návrh môže znamenať, že súdy by nemali zasahovať do rozhodnutí, ktoré spadajú do kompetencie exekutívy alebo legislatívy. Takýto návrh by ale nemal žiaden zmysel. Súdy rozhodujú spory v súlade so zákonom. Pri rozhodovaní nepreberajú „kompetencie“ iných štátnych orgánov, ale podľa zákona rozhodujú o sporoch medzi stranami vrátane sporov medzi štátnymi orgánmi.

51. Taktiež sa odkazuje na mimosúdne vyrovnanie sporov a arbitrážne orgány. Nie je jasné, prečo by ustanovenia týkajúce sa týchto oblastí mali byť zahrnuté do ústavy.

52. Niektoré návrhy sa týkajú odvolávania sudcov. Kritika, že výraz „porušenie sľubu“ je príliš široký a že by bolo vhodné ho spresniť, je zjavne opodstatnená (pozri bod B vyššie). Ak by bolo použité navrhované znenie „*spáchanie trestného činu nezlučiteľné s ďalším vykonávaním sudcovských funkcií*“, je potrebné, aby jednotlivé trestné činy boli jasne vymedzené zákonom.

53. Podľa ďalšieho návrhu by sa odvolanie sudcu z dôvodu nesúhlasu so svojím preložením malo vzťahovať iba na prípady, ak ide o preloženie na iný súd rovnakého stupňa a so zameraním na rovnakú právnu oblasť. Tento návrh je do istej miery opodstatnený, hoci je možné, že môžu existovať legitímne dôvody, na základe ktorých by preloženie nebolo možné, napr. z dôvodu, že postupom času by bolo potrebných menej sudcov z oblasti obchodného práva. Bolo taktiež navrhnuté, aby sudca obvinený z trestného činu bol z funkcie odvolaný. Zdá sa, že by bolo rozumné, aby bol pozastavený výkon funkcie takéhoto sudcu až do ukončenia konania za predpokladu, že jeho obvinenie je aspoň *prima facie* opodstatnené. Zdá sa však, že tu došlo k problému v preklade (pozri CDL-REF(2013)020).

54. Bol predložený návrh, aby povýšenia sudcov prebiehali formou súťaže. Tento návrh je dobrý.

²¹ Pozri Správu o nezávislosti súdneho systému, Časť I: Nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004, bod 61.

²² Pozri Správu Amicus curiae o imunitě sudcov Ústavného súdu Moldavska, CDL-AD(2013)008, bod 23.

²³ Tamtiež bod 21. Komisia vzala do úvahy stanovisko vyjadrené prezidentským kabinetom, že obmedzenie sudcovskej imunity na funkčnú imunitu je predčasné z dôvodu slabého súdneho systému Ukrajiny.

55. Navrhnuté boli aj zmeny právomocí a zloženia NSR. Podľa tohto návrhu by výber kandidátov mal byť v právomoci NSR namiesto v právomoci najvyššej kvalifikačnej komisie. Benátska komisia odporúča, že namiesto zavedenia tejto zmeny by bolo lepšie spojiť najvyššiu kvalifikačnú komisiu s NSR (pozri vyššie).

56. Pokiaľ ide o návrh, aby ústava ustanovovala, že všetci členovia NSR by mali byť stálymi členmi, ako to vyplýva z rozsudku vo veci Volkov, nie je jasné, prečo by toto malo byť upravené ústavou. Z uvedeného rozsudku vyplýva, že je nutné, aby NSR mala stálych členov. Uvedené by ale malo byť ustanovené zákonom.

57. Boli vznesené aj podrobné návrhy týkajúce sa zloženia NSR. Otázka počtu členov rady a jej presného zloženia by mala byť predmetom diskusie. Napr. čo sa týka členov *ex officio*, ktorí samozrejme nemôžu byť plnoprávnymi členmi NSR. Zdá sa, že rozsudok vo veci Volkov nevyklučuje členov *ex officio*. Mohli by byť členmi NSR bez hlasovacieho práva.²⁴

VI. Závery

58. Celkovo sú návrhy zmien v súlade s mnohými odporúčaniami uvedenými v predchádzajúcich stanoviskách Benátskej komisie, ktoré boli poskytnuté na žiadosť ukrajinských úradov v priebehu posledných pár rokov.

59. Benátska komisia vo viacerých svojich stanoviskách k súdnemu systému Ukrajiny uviedla, že ustanovenia ústavy týkajúce sa súdnictva by mali byť novelizované, aby spĺňali európske štandardy. Víta sa, že navrhovaná novela zohľadnila podstatnú časť kritiky Benátskej komisie. Ide najmä o:

- zakladanie a zriaďovanie súdov, ako aj úpravu ich štruktúry zákonom,
- zverenie menovania a odvolávania sudcov prezidentovi, ktorý je viazaný návrhom NSR (s výnimkou ústavného súdu, na ktorý sa vzťahujú osobitné pravidlá),
- zrušenie skúšobnej doby sudcov menovaných do funkcie prvýkrát,
- výber kandidátov na základe súťaže,
- automatizované pridelenie vecí sudcom ako nový princíp rozhodovania,
- nové zloženie NSR, pri ktorom by sa malo vyžadovať, aby polovicu členov tvorili sudcovia a rovnaký počet členov by mal byť z radov advokátskej komory a právnych akademikov.

²⁴ Ohľadom predchádzajúceho návrhu na vylúčenie členov *ex officio* z NSR pozri CDL-AD(2008)015, Stanovisko k návrhu Ústavy Ukrajiny (vypracované pracovnou skupinou pod vedením p. V. M. Shapovala) prijaté Benátskou komisiou na jej 75. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. júna 2008), bod 76.

60. Niektoré otázky sú však nedoriešené, najmä:

v novele:

Článok 126

- 1) ak budú súčasne existovať najvyššia kvalifikačná komisia aj NSR, musia byť nezávislé a ich konanie musí byť transparentné,
- 2) pokiaľ ide o zatknutie alebo zadržanie sudcu – sú potrebné kritériá, na základe ktorých má byť udelený alebo odmietnutý súhlas NSR,
- 3) sudcovia by mali mať len funkčnú imunitu,
- 4) odvolanie z dôvodu porušenia sľubu by malo byť nahradené odvolaním z dôvodu spáchania konkrétnych trestných činov.

Článok 128

- 1) Malo by byť objasnené, že sudca môže byť preložený proti jeho vôli, len ak dôjde k reorganizácii atď. (pozri čl. 85) súdov zo strany parlamentu – a nie iba k vnútornej reorganizácii súdu.
- 2) Generálny prokurátor by nemal mať hlasovacie právo v kariérnych a disciplinárnych záležitostiach súdov. Druhou možnosťou je, aby NSR mala dve komory: jednu pre sudcov a jednu pre prokurátorov.

Prechodné a záverečné ustanovenia

61. Benátska komisia odporúča opäť prehodnotiť ukončenie funkčného obdobia súčasných členov NSR a umožniť im dokončiť ich funkčné obdobie. Prechodné ustanovenia by mohli NSR viac priblížiť k jej budúcemu zloženiu.

Zmeny Ústavy Ukrajiny navrhnuté ústavodarným zhromaždením:

62. Je poľutovaniahodné, že nasledujúce zmeny neboli zahrnuté do novely, pretože by ju boli obohatili:

- inkorporácia zásad vyplývajúcich z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd do ústavy ako napríklad právo jednotlivca, aby jeho vec bola spravodlivo a verejne prerokovaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom bez zbytočných prietahov, alebo právo na odvolanie,
- právomoci najvyššieho súdu, predovšetkým tie, ktoré by zabezpečili jednotnú aplikáciu zákonov,
- zmena v znení výrazu „porušenie sľubu“ na „spáchanie trestného činu nezlučiteľného s ďalším vykonávaním sudcovských funkcií“ – ak by bolo použité toto znenie, je potrebné, aby jednotlivé trestné činy boli jasne vymedzené zákonom.
- povýšenia sudcov by mali prebiehať formou súťaže.

63. Ústavná reforma by mohla byť tiež príležitosťou na prehodnotenie toho, či Ukrajina potrebuje štyri úrovne jurisdikcie (čl. 125 ústavy) alebo či by možno postačovali tri úrovne.

64. Benátska komisia by ešte raz rada zdôraznila potrebu široko koncipovaného procesu vypracúvania návrhov a diskusií k podstatnej reforme ústavy, ako aj k schváleniu takejto reformy v súlade so v súčasnosti platnými ustanoveniami ústavy.

65. Benátska komisia je pripravená naďalej poskytnúť pomoc ukrajinským úradom, ak by ju o ňu požiadali.