



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO k menovaniu sudcov

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 70. plenárnom zasadnutí
(Benátky 16. – 17. marec 2007)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:

NOMINATIONS JUDICIAIRES

Preklad a korektúra:

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

Úvod.....	3
Menovací systém.....	3
<i>System volieb</i>	4
<i>System priameho menovania</i>	4
Úloha súdnej rady v procese menovania.....	6
Zloženie najvyššej súdnej rady.....	7
Predsedníctvo rady	9
Menovacie kritériá.....	9
Menovanie na skúšobnú dobu	10
Závery.....	11

1. Benátska komisia prijala súčasné stanovisko na svojom 70. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marec 2007) ako pomoc pri vypracovaní stanoviska č. 10 Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) k štruktúre a úlohe súdnych rád, tak ako to je ustanovené v rámci pôsobnosti CCJE na rok 2007 (CCJE (2007) 2, bod 4.i), ktorá od CCJE požaduje, aby toto stanovisko konzultovala s Benátskou komisiou. Komisia predstavila svoju správu na zasadnutí pracovnej skupiny CCJE (CCJE-GT) v Ríme (28. – 29. marec 2007) a v Grazi (25. – 26. jún 2007).

Úvod

2. Výber vhodného systému pre menovanie sudcov je jedným z hlavných problémov, ktorým čelia mladé demokracie, v ktorých často dochádza k problémom spätým s nezávislosťou a politickou nestrannosťou súdnictva. Politická zaangažovanosť v menovacom procese v týchto štátoch ohrozuje neutralitu súdnictva, zatiaľ čo v iných štátoch, najmä tam, kde právny systém preukázal svoj demokratický charakter, sú takéto metódy menovania považované za tradičné a účinné.

3. V tomto ohľade sú medzinárodné štandardy naklonené skôr rozsiahlemu odpolitizovaniu postupu. Neexistuje však jediný nepolitický „model“ menovacieho systému, ktorý by teoreticky rešpektoval princíp delenia moci a úplnú nezávislosť súdnej moci.

Menovací systém

4. Princíp 1.2.c Odporúčania č. R (94) 12 Výboru ministrov Rady Európy znie: *„Každé rozhodnutie týkajúce sa služobného postupu sudcov sa musí opierať o objektívne kritériá; výber a postup sudcov sa musí uskutočňovať na základe zásluhovosti, s ohľadom na ich kvalifikáciu, bezúhonnosť, schopnosť a spôsobilosť. Orgán rozhodujúci o výbere a služobnom postupe sudcov musí byť nezávislý od vlády a štátnej správy. Aby sa zabezpečila jeho nezávislosť, musí byť napríklad ustanovené, že jeho členovia sú vyberaní zborom sudcov a že tento orgán rozhoduje sám o svojich vlastných procedurálnych pravidlách. Ak však ústavné alebo zákonné ustanovenia alebo právne tradície dovoľujú, aby boli sudcovia ustanovovaní vládou, musia existovať záruky zaisťujúce, že postupy ustanovovania sudcov sú v praxi transparentné a nezávislé a že rozhodnutia nebudú ovplyvnené inými motívmi ako tými, ktoré sa viažu na uvedené objektívne kritériá.“*

5. V niektorých starších demokraciách existujú systémy, v ktorých má výkonná moc významný vplyv na menovanie sudcov. V praxi môžu takéto systémy dobre fungovať a umožniť súdnej moci byť nezávislou, pretože exekutíva je obmedzená právnou kultúrou a tradíciami, ktoré sa desaťročia vyvíjali.

6. Mladé demokracie však zatiaľ nemali možnosť rozvinúť tieto tradície, ktoré môžu zneužitiu zabrániť. Preto **sú v nových demokraciách nevyhnutné aspoň explicitné ústavné ustanovenia ako záruka na zabránenie politickému zneužitiu, ktoré by mohlo byť zapríčinené inými štátnymi mocami pri menovaní sudcov.**

7. V Európe sa metódy menovania výrazne líšia v závislosti od krajín a ich právnych systémov; navyše sa môžu líšiť aj v rámci právneho systému podľa kategórií sudcov, ktorí budú menovaní.¹

8. Napriek ich osobitostiam môžu byť pravidlá menovania zatriedené do dvoch veľkých kategórií.²

Systém volieb

9. Vo volebných systémoch sú sudcovia volení priamo obyvateľmi (ide o veľmi zriedkavý príklad, s ktorým sa stretne na úrovni švajčiarskeho kantónu) alebo parlamentom (táto metóda sa používa pri voľbe sudcov na federálnej úrovni vo Švajčiarsku a Slovinsku); na Ukrajine má Verkhovna rada právo zvoliť všetkých laických sudcov. Tento systém je niekedy považovaný za zabezpečujúci najväčšiu demokratickú legitimitu, ale tiež môže viesť k účasti sudcov na politickej kampani a spolitizovaniu funkčného postupu.

10. Účast' parlamentu na menovaní môže viesť k politizácii menovania sudcov. Podľa európskych noriem by sa výber a funkčný postup sudcov „*mali uskutočňovať na základe zásluhovosti, s ohľadom na ich kvalifikáciu, bezúhonnosť, schopnosť a spôsobilosť*“.³ Voľby prostredníctvom parlamentu predstavujú konanie podľa vlastnej úvahy, a tak hoci návrhy predkladá súdna rada, nemožno vylúčiť, že zvolený parlament kandidátov neodmietne. Politické dôvody môžu prevážiť objektívne kritériá.

11. Benátska komisia sa domnieva, že „*parlament je nepochybne oveľa viac ovládaný politickými hrami a menovania sudcov by mohli viesť k politickému obchodovaniu v parlamente, kde každý zástupca volebného obvodu bude chcieť mať svojho sudcu*“.⁴

12. Menovanie sudcov všeobecných súdov nie je vhodné na predloženie na voľbu v parlamente, pretože nemožno vylúčiť riziko, že politické dôvody prevážia nad objektívnymi zásluhami kandidáta.

Systém priameho menovania

13. V systéme *priameho menovania* môže byť menovacím orgánom prezident. V Albánsku to je na návrh vysokej súdnej rady, v Arménsku na odporúčanie súdnej rady, v Českej republike a Gruzínsku na návrh vysokej súdnej rady, v Grécku po predbežnom rozhodnutí najvyššej súdnej rady, v Írsku a Taliansku na návrh vysokej súdnej rady,⁵ v Litve na základe odporúčaní „špeciálnej sudcovskej inštitúcie ustanovenej zákonom“, na Malte na odporúčanie

¹ Z dôvodu osobitých funkcií sudcov ústavných súdov a zvýšenej potreby ich demokratickej legitimity pre možnosť zrušenia textov prijatých parlamentom, ktorý reprezentuje suverénne obyvateľstvo, sa menovací proces často líši od procesu, ktorý sa uplatňuje u sudcov všeobecných súdov, tak ako to uvádza dokument (pozri „Zloženie ústavných súdov“, Veda a technika demokracie, č. 20).

² Príklady uvedené v tomto dokumente slúžia na ilustráciu predložených argumentov a nemajú v úmysle byť vyčerpávajúce. Poskytnuté informácie sa zakladajú predovšetkým na ústavných ustanoveniach týkajúcich sa organizácie súdnej moci.

³ Odporúčanie č. R (94) 12 Výboru ministrov Rady Európy o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov.

⁴ Benátska komisia: Stanovisko k ustanoveniam týkajúcim sa súdnej moci a k reformám príslušných ústavných ustanovení Lotyšska, CDL-AD (2002) 26, bod 22.

⁵ V Taliansku je dekrét prezidenta republiky, ktorý je taktiež predsedom súdnej rady, len formalitou.

predsedu vlády, v Moldavsku na návrh najvyššej súdnej rady, v Holandsku na základe odporúčania dotyčného súdu prostredníctvom súdnej rady, v Poľsku na návrh najvyššej súdnej rady, v Rumunsku na základe návrhov najvyššej súdnej rady, v Ruskej federácii sú sudcovia federálnych všeobecných súdov menovaní prezidentom na návrh predsedu najvyššieho súdu a predsedu vyššieho arbitrážneho súdu – kandidáti sú obyčajne vyberaní na základe odporúčaní odborných rád, na Slovensku na návrh súdnej rady, na Ukrajine na návrh vysokej súdnej rady.

14. Pri hodnotení tejto tradičnej metódy je potrebné rozlišovať medzi parlamentnými režimami, v ktorých prezident (monarcha) má skôr protokolárne právomoci, a režimami (polo)prezidentskými. V prvom systéme je skôr pravdepodobné, že prezident si udržiava odstup od politických strán a jeho vplyv predstavuje pre nezávislosť súdnictva menšie riziko. **Dôležitý je rozsah slobody, ktorou disponuje prezident pri rozhodovaní o menovaní.** Je potrebné dbať na to, aby podstatná úloha v tomto procese bola zverená nezávislému orgánu – súdnej rade. Návrhy tejto rady môžu byť odmietnuté len výnimočne a prezident nemá právo menovať kandidáta, ktorý sa nenachádza na ňou predloženom zozname.⁶ **Pokiaľ je prezident viazaný návrhom nezávislej súdnej rady (pozri nižšie), menovanie prezidentom sa nezdá byť problémom.**

15. V niektorých štátoch sú sudcovia menovaní vládou (vo Švédsku „menovania do funkcií na súdoch... sú vykonávané vládou alebo verejnou mocou určenou vládou“). Môže dôjsť aj k spoločnému menovaniu prezidentom a vládou. V Holandsku má minister spravodlivosti politickú zodpovednosť za menovanie prostredníctvom kráľovského dekrétu, ktorý kontrasignuje. Ako už bolo uvedené, táto metóda môže fungovať v systéme s pevnými sudcovskými tradíciami, avšak jej zavedenie do nových demokracií by zrejme vyvolávalo obavy.

16. Ďalšia možnosť je priame menovanie (a nielen návrh) súdnou radou. Napríklad v Taliansku a Portugalsku má súdna rada právomoc menovať, dosadiť, preložiť či povýšiť sudcov a vykonávať v tomto smere disciplinárnu kontrolu. V Bulharsku sú sudcovia, prokurátori a vyšetrovací sudcovia menovaní najvyššou súdnou radou. V Chorvátsku sú sudcovia menovaní štátnou súdnou radou, ktorá rovnako aj ukončuje výkon ich funkcie. Na Cypre menovanie, povýšenie, preloženie, pozastavenie funkcií a odvolávanie sudcov, ako aj disciplinárne otázky spadajú výlučne do právomoci najvyššej súdnej rady. V „Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko“ musia byť sudcovia a predsedovia súdov zvolení súdnou radou, ktorá má taktiež právomoc ukončiť výkon ich funkcie. V Turecku má najvyššia rada sudcov a prokurátorov právomoc menovať sudcov, preložiť ich na inú pozíciu, povýšiť sudcov a tiež má v kompetencii disciplinárne veci. Maďarský zákon týkajúci sa organizácie a správy súdov (zákon LXVI z roku 1997) zriadil štátnu súdnu radu, ktorá vykonáva správu súdov vrátane menovania sudcov.

17. Pokiaľ je nezávislosť alebo autonómia súdnej rady zaručená, priame menovanie súdnou radou je nepochybne prijateľným modelom.

⁶ Benátska komisia: Stanovisko k ustanoveniam týkajúcim sa súdnej moci v návrhu Ústavy Srbskej republiky, CDL-AD(2005)023, bod 17.

Úloha súdnej rady v procese menovania

18. Podľa Stanoviska č. 1 (2001) CCJE „každé rozhodnutie týkajúce sa menovania alebo postupu sudcu musí byť založené na objektívnych kritériách a prijaté nezávislým orgánom alebo vychádzať z garancií, že nebude prijaté na inom základe než na základe týchto kritérií“.

19. Európska charta štatútu sudcov prijatá v Štrasburgu v júli 1998 (DAJ/DOC(98)23) ustanovuje, že: „všetky rozhodnutia týkajúce sa výberu, prijímania, ustanovovania do funkcie, kariérneho postupu alebo ukončenia výkonu sudcovskej funkcie sa prijímajú za účasti orgánu, ktorý je nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci a ktorého aspoň polovicu tvoria sudcovia zvolení ostatnými sudcami spôsobom, ktorý zaručuje čo najširšie zastúpenie členov sudcovského stavu“. Podľa dôvodovej správy k Európskej charte rozumieme pod „zásahom“ nezávislého orgánu posudok, odporúčanie alebo návrh, ako aj samotné rozhodnutie.

20. CCJE schvaľuje normy ustanovené Európskou chartou „do tej miery, že propaguje zásah (v dostatočnej miere na to, aby zahŕňal stanovisko, odporúčanie alebo návrh, ako aj samotné rozhodnutie) nezávislého orgánu zloženého z veľkej časti zo zástupcov sudcov vybraných demokratickým spôsobom inými sudcami“.

21. Odhliadnuc od použitého menovacieho systému mnoho európskych štátov zriadilo špeciálny orgán (vyššiu súdnu radu), ktorý má osobitnú alebo menej dôležitú úlohu vo veci menovania sudcov.⁷

22. „Mnohé európske demokracie zaviedli vo svojich vnútroštátnych právnych systémov – niekedy ako integrálnu súčasť svojej ústavy – politicky neutrálnu vysokú súdnu radu alebo obdobný orgán ako účinný nástroj slúžiaci na to, aby dbal na dodržiavanie základných demokratických princípov. Ide predovšetkým o autonómiu a nezávislosť súdnictva, úlohu súdnictva v rámci demokratického systému pri ochrane základných práv a slobôd a udržanie stálej diskusie o úlohe súdnictva v demokratickom systéme. Autonómia a nezávislosť musia byť konkrétne a skutočné, aby predstavovali konkrétne potvrdenie a vyjadrenie delenia moci v štáte.“⁸

23. **Len samotná skutočnosť, že vysoká súdna rada je zriadená, nemôže automaticky garantovať, že postup menovania nebude politicky motivovaný.** Napríklad «v Chorvátsku je vysoká súdna rada zložená z 11 členov (siedmich sudcov, dvoch advokátov a dvoch profesorov) zodpovedná za menovanie, ale minister spravodlivosti môže navrhnúť, aby 11 členovia boli zvolení snemovňou reprezentantov chorvátskeho parlamentu a vysoká súdna rada sa vo veci menovania tohto typu musí poradiť s komisiou pre súdnictvo chorvátskeho parlamentu, v ktorej v súčasnosti dominuje vládna strana, Hoci čl. 4 revidovanej chorvátskej ústavy zakotvuje princíp delenia moci, zároveň uvádza, že tento zahŕňa „všetky formy vzájomnej spolupráce a recipročnej kontroly držiteľov moci“, čo určite nevyklučuje politický vplyv na menovanie sudcov alebo funkčný postup sudcov. Hoci v Írsku existuje komisia pre menovanie sudcov, politické dôvody môžu byť určujúce, ktorý spomedzi súperiacich

⁷ Albánsko, Andorra, Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Gruzínsko, Grécko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Island, Írsko, Taliansko, Litva, Moldavsko, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Spojené kráľovstvo, Rusko (kde existujú odborné rady, ktoré vydávajú odporúčania vo veci menovania a – v určitých prípadoch – pozbavenia funkcie sudcu), Slovensko, Slovinsko, „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“, Ukrajina, Turecko.

⁸ Benátska komisia: Stanovisko k nedávnym zmenám zákona týkajúcim sa základných ústavných ustanovení Albánskej republiky, CDL-INF(1998)009, bod 5.

a komisiou schválených kandidátov bude menovaný ministrom spravodlivosti, a komisia nezohráva žiadnu úlohu vo veci postupu sudcov».⁹

24. Úloha vysokých súdnych rád sa v jednotlivých štátoch významne líši. Napríklad úloha takýchto rád v Nemecku sa môže odlišovať v závislosti od stupňa súdu. Existujú rady pre menovanie sudcov, ktoré majú len poradný charakter. V Maďarsku zákon o organizácii a správe súdov (zákon XVI z roku 1997) zriadil národnú súdnu radu, ktorá vykonáva právomoci súvisiace s riadením súdov a menovaním sudcov. V Taliansku a Portugalsku má súdna rada právomoc menovať, pridelovať a presúvať sudcov, ako aj povýšiť sudcov a vykonávať voči nim disciplinárnu kontrolu. V Holandsku súdna rada funguje len ako sprostredkovateľ, menovania závisia od dotyčného súdu.

25. Benátska komisia sa domnieva, že súdna rada by mala mať rozhodujúci vplyv na menovanie a postup sudcov a (možno prostredníctvom disciplinárnej komisie vytvorenej v rámci rady) na disciplinárne opatrenia prijaté voči nim. Malo by byť možné obrátiť sa vo veci disciplinárnych opatrení na nezávislý odvolací súd.

26. Hoci účasť súdnej rady je vo veci menovania sudcov rozhodujúca, nemusí na seba prevziať celú správu súdneho systému, ktorá môže byť ponechaná na ministerstvo spravodlivosti. *„Autonómna súdna rada, ktorá garantuje nezávislosť súdnej moci, nepredstavuje úplnú autonómiu sudcov samotných. Riadenie správnej organizácie súdnictva by nemalo byť nevyhnutne celé v rukách sudcov.“¹⁰*

Zloženie najvyššej súdnej rady

27. Medzi **nezávislosťou sudcov** a samosprávou na jednej strane a nevyhnutným **zodpovedaním sa súdnej moci** za svoje konanie na strane druhej musí byť nastolená rovnováha, aby sa predišlo negatívnym účinkom korporativizmu v súdnictve. V tomto kontexte je nevyhnutné dbať na to, aby disciplinárne konania proti sudcom boli vedené tak, ako majú byť vedené, a aby neboli poznačené neprimeranou sudcovskou zdržanlivosťou. Jedným zo spôsobov dosiahnutia tohto cieľa je zriadenie súdnej rady, ktorej zloženie bude vyvážené.

28. Podľa Benátskej komisie *„neexistuje štandardný model, ktorý by demokratický štát musel dosiahnuť zriadením najvyššej súdnej rady, pokiaľ funkciou tejto rady je zabezpečiť dobré fungovanie nezávislej súdnej moci v demokratickom štáte. Hoci existujú modely, v ktorých zásah iných zložiek moci (zákonodarnej a výkonnej) je zjavne vylúčený alebo obmedzený na minimum, tento zásah je na rôznych stupňoch uznaný väčšinou legislatívy a odôvodnený sociálnym aspektom funkcií najvyššej súdnej rady a nevyhnutnosťou dohliadať na administratívne činnosti súdnej moci inými zložkami štátnej moci. Je zjavné, že súdna moc je povinná zodpovedať sa za svoju činnosť v zmysle zákona za podmienky, že dôjde k ustanoveniu vhodných a spravodlivých postupov a nedôjde k odvolaniu bez riadneho odôvodnenia. Avšak vo všeobecnosti sa predpokladá, že hlavným cieľom samotnej existencie najvyššej súdnej rady je ochrana nezávislosti sudcov tým, že sú izolovaní pred nátlakmi*

⁹ Stanovisko CCEJ č. 1 (2001) o štandardoch týkajúcich sa nezávislosti justice a nepreložitelnosti sudcov, bod 20.

¹⁰ Benátska komisia: Stanovisko k nedávnym zmenám zákona týkajúcim sa základných ústavných ustanovení Albánskej republiky, CDL-INF (1998)009, bod 12.

so zneužívajúcim charakterom, ktoré môžu byť vyvíjané zo strany iných zložiek štátnej moci v oblastiach, akými sú výber a menovanie sudcov a výkon disciplinárnych právomocí (...).¹¹

29. Pokiaľ ide o súčasnú prax vo veci zloženia súdnych rád, „*zdá sa, že základným pravidlom je, že členovia z veľkej časti pozostávajú z členov súdnictva a medzi členmi zo súdnictva a ďalšími členmi s plnoprávnym členstvom alebo zvolenými členmi existuje spravodlivá rovnováha*“.¹² **Dôležitá časť alebo väčšina členov súdnej rady by mala byť zvolená samotnými sudcami.** Aby sa zabezpečila demokratická legitímnosť súdnej rady, **d ďalší členovia by mali byť zvolení parlamentom spomedzi osôb majúcich vhodné zákonné kompetencie, berúc do úvahy prípadné konflikty záujmov.**

30. Vo všeobecnosti sú súdne rady tiež zložené z členov, ktorí nespádajú pod súdnu moc a reprezentujú iné zložky moci alebo akademickú či profesijnú obec. Toto zloženie je odôvodnené skutočnosťou, že „*kontrola kvality a nestrannosti súdnictva je úlohou, ktorá je mimo záujmu toho-ktorého sudcu. Spôsob, akým rada vykonáva túto kontrolu, posilňuje dôveru občanov v správu súdnictva*“.¹³ Navyše, úplná nadvláda súdnej zložky môže byť zdrojom problémov týkajúcich sa rizika „*korporatívneho riadenia*“.

31. Účasť zákonodarnej zložky na zložení určitého orgánu je typická. „**V systéme riadenom demokratickými princípmi sa zdá byť rozumné, aby bola súdna rada prepojená so zastúpením vôle obyvateľstva, tak ako je vyjadrená hlasom parlamentu**“.¹⁴ Vo všeobecnosti majú legislatívne orgány právo voliť časť členov vysokej súdnej rady spomedzi odborníkov v oblasti práva,¹⁵ ale v niektorých systémoch sú členovia parlamentu rovnako členmi súdnej rady.¹⁶ Avšak existujú systémy, v ktorých je menovanie v kompetencii výkonnej moci a členovia parlamentu sa nemôžu stať členmi súdnej rady.¹⁷

32. Aby sa **súdna rada** izolovala od **politiky**, je **potrebné, aby jej členovia neboli aktívnymi poslancami. Benátska komisia je navyše naklonená depolitizácii** týchto orgánov prostredníctvom kvalifikovanej väčšiny v prípade voľby jej poslanskej zložky.¹⁸ To by malo zaručiť, aby vládna väčšina nemohla obsadiť uvoľnené miesta svojimi stúpenkami. Je potrebné hľadať s opozíciou kompromis, čo skôr môže viesť k vyváženému a odbornému zloženiu.

33. Hoci prítomnosť členov výkonnej moci v súdnych radách môže vyvolať problémy v otázke dôvery, takáto prax je veľmi častá. Tak je tomu napríklad vo Francúzsku (prezident republiky je predsedom najvyššej súdnej rady a minister spravodlivosti je *ex officio* jej podpredsedom), v Bulharsku (kde minister spravodlivosti je predsedom na zasadnutiach

¹¹ Benátska komisia: Stanovisko k reforme súdnictva v Bulharsku, CDL-INF(1999)005, bod 28.

¹² Benátska komisia: Stanovisko k nedávnym zmenám zákona týkajúcim sa základných ústavných ustanovení Albánskej republiky, CDL-INF(1998)009, bod 12.

¹³ Benátska komisia: Stanovisko k nedávnym zmenám zákona týkajúcim sa základných ústavných ustanovení Albánskej republiky, CDL-INF(1998)009, bod 9.

¹⁴ Tamtiež.

¹⁵ Napríklad v Bulharsku („*právnici s vysokou odbornosťou a morálnou integritou s najmenej pätnásťročnou odbornou praxou*“), v Taliansku („*spomedzi riadnych profesorov práva a právnikov s najmenej pätnásťročnou praxou*“), Slovinsku („*Piatí členovia sú volení národným zhromaždením na odporúčanie prezidenta republiky spomedzi aktívnych advokátov, profesorov práva a ďalších právnikov. Šiesti členovia sú volení spomedzi sudcov v stájej sudcovskej funkcii*“).

¹⁶ Napríklad v Gruzínsku a Maďarsku.

¹⁷ Holandsko s výnimkou menovania členov kasačného súdu, ktoré spadá do kompetencie parlamentu.

¹⁸ Benátska komisia: Stanovisko k návrhu zákona o zmenách zákona týkajúceho sa súdneho systému v Bulharsku, CDL-AD(2002)015, bod 5.

najvyššej súdnej rady bez hlasovacieho práva), v Rumunsku (konania o návrhu kandidátov na vymenovanie vedie minister spravodlivosti, ktorý nemá hlasovacie právo). V Turecku sú minister spravodlivosti a tajomník ministra spravodlivosti *ex officio* členmi najvyššej rady sudcov a prokurátorov (ďalší piati členovia rady sú volení oboma najvyššími súdmi, a to kasačným súdom a štátnou radou). Podľa Benátskej komisie ich prítomnosť sa v podstate nezdá byť prekážkou nezávislosti rady. Avšak **minister spravodlivosti by sa nemal zúčastňovať na všetkých rozhodnutiach rady, napríklad tých, ktoré sa týkajú disciplinárnych opatrení.**¹⁹

34. „Prítomnosť ministra spravodlivosti v rade je relatívne znepokojujúca, pokiaľ ide o otázky, ktoré sa týkajú presunu a disciplinárnych opatrení prijatých voči sudcom prvej inštancie a odvolacieho súdu, ako aj prokurátorom. Menovanie týchto sudcov, ako aj prokurátorov bolo výlučne zverené vysokej súdnej rade, čo umožňuje, aby tieto rozhodnutia boli vyňaté z politického vplyvu. Avšak je žiaduce, aby sa minister spravodlivosti nezúčastňoval na rozhodnutiach týkajúcich sa preloženia sudcov a disciplinárnych opatrení voči sudcom, pretože by to mohlo viesť k neprimeranému zásahu zo strany vlády.“²⁰

Predsedníctvo rady

35. Je vhodné dbať na to, aby predsedníctvo súdnej rady bolo vykonávané nestrannou osobou, ktorá nebude mať blízko k politickým stranám. Následne v parlamentných režimoch, kde prezident/hlava štátu má skôr protokolárne právomoci, nič nebráni tomu, aby predsedníctvo súdnej rady bolo zverené hlave štátu, zatiaľ čo v režimoch (polo)prezidentských **by predseda alebo predsedníčka rady mohli byť zvolení samotnou radou spomedzi svojich členov, nesudcov.** Takéto riešenie by mohlo priniesť rovnováhu medzi nevyhnutnou nezávislosťou predsedníctva a potrebou vyhnúť sa prípadným korporatívnym tendenciám v rámci rady.

Menovacie kritériá

36. Príslušná pozornosť by mala byť venovaná aj kritériám, ktoré sa aplikujú pri menovaní sudcov a ich funkčnom postupe. V niektorých krajinách sú sudcovia menovaní v závislosti od výsledkov vo výberových konaniach,²¹ zatiaľ čo v ďalších sú vyberaní spomedzi skúsených odborníkov.²² *A priori* môžu obe tieto formy výberu vyvolávať otázky. Možno si klásť otázku, či výberové konanie by malo byť jediným základom pre menovanie alebo by bolo potrebné brať navyše do úvahy vlastnosti a osobné skúsenosti kandidáta. Čo sa týka výberu sudcov zo skupiny skúsených odborníkov, obavy by mohla vyvolať objektivita procesu výberu.

37. Poradná rada európskych sudcov (CCJE) vo svojom Stanovisku č. 1(2001) o štandardoch týkajúcich sa nezávislosti justície a nepreložitelnosti sudcov odporučila, aby «*orgány*

¹⁹ V Holandsku sa členovia vlády nemôžu stať členmi súdnej rady. Disciplinárne rozhodnutia sú prijímané samotnou súdnou mocou.

²⁰ Benátska komisia: Stanovisko k nedávnym zmenám zákona týkajúcim sa základných ústavných ustanovení Albánskej republiky, CDL-INF(1998)009, bod 16.

²¹ Napríklad v Taliansku, kde tento princíp je uvedený v ústave (čl. 106).

²² Napríklad na Cypre, Malte a v Spojenom kráľovstve. V Holandsku sú oba postupy použité zároveň.

členských štátov zodpovedné za organizáciu a uskutočňovanie výberu a funkčný postup sudcov zaviedli, zverejnili a zefektívni objektívne kritériá s cieľom zabezpečiť, že výber a funkčný postup sudcov budú „založené na profesionálnych vlastnostiach s dôrazom na kvalifikáciu, integritu, spôsobilosť a efektívnosť“. Keď sa tak stane, orgány zodpovedné za akékoľvek menovanie alebo funkčný postup budú povinné postupovať v zmysle týchto kritérií a budú schopné minimálne preskúmať obsah prijatých kritérií a ich praktický dopad».

Menovanie na skúšobnú dobu

38. Podľa Európskej charty štatútu sudcov „je nesporné, že existencia skúšobnej doby alebo požiadavka na obnovenie zmluvy oslabuje, ba priam ohrozuje nezávislosť a nestrannosť dotknutého sudcu, ktorý sa usiluje byť ustanovený bez časového obmedzenia alebo získať predĺženie zmluvy“.

39. Univerzálna deklarácia nezávislosti súdництва prijatá v júni 1983 v Montreale Svetovou konferenciou nezávislosti súdництва ustanovuje, že: „Menovanie dočasných sudcov a menovanie sudcov na skúšobnú dobu nie je kompatibilné s nezávislosťou súdництва. Ak takéto menovania existujú, musia byť postupne zrušované.“

40. Benátska komisia sa domnieva, že **stanovovanie skúšobných lehôt môže predstavovať zásah do nezávislosti sudcov**, pretože títo môžu mať pocit, že sú pod nátlakom, aby rozhodli určitým spôsobom: «Rozhodnutie odvolacieho súdu „Court of Justiciary“ Škótska [Starr proti Ruxton (2000), H.R.L.R 191; pozri tiež Millar proti Dickson (2001), H.R.L.R 1401] demonštruje problémy, ktoré môžu vzniknúť. V tejto veci škótsky súd rozhodol, že záruka konania pred nezávislým súdom v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nebola splnená v trestnom konaní pred predsedom súdu („sheriff“) menovaným dočasne na obdobie jedného roka a predmetom voľnej úvahy exekutívy bolo, či ho táto opätovne vymenuje. Tento prípad možno nezachádza tak ďaleko, že dočasný sudca alebo sudca, ktorý by mohol byť preložený, by v žiadnom prípade nemohol predstavovať nezávislý súd v zmysle dohovoru, ale určite poukazuje na skutočnosť, že je vhodné dohliadať na to, aby dočasný sudca mal záruku stáleho vymenovania s výnimkou okolností odôvodňujúcich odvolanie v prípade stáleho sudcu. Inak dotyčná osoba nemôže byť považovaná za skutočne nezávislú.»²³

41. Uvedené ale nemusí byť interpretované tak, že sa vylučuje akákoľvek možnosť menovania dočasných sudcov. V štátoch s relatívne mladým právnym systémom je možno nevyhnutné skôr ako dôjde k ustanoveniu za sudcu najprv v praxi preveriť, či je sudca reálne schopný efektívne vykonávať svoje funkcie. Ak sú skúšobné menovania považované za nevyhnutné, **„odmietnutie potvrdenia sudcu v úrade sa musí zakladať na objektívnych kritériách a na rovnakých procesných zárukách, aké sa použijú aj v prípade odvolania sudcu“**.²⁴

42. V prvom rade ide o vylúčenie faktorov, ktoré by mohli vyvolávať pochybnosti o nestrannosti sudcov. „Napriek pozitívnemu cieľu, ktorý spočíva v zabezpečení vyššieho štandardu prostredníctvom hodnotiaceho systému, je **zjavne ťažké uviesť do súladu**

²³ Benátska komisia: Stanovisko k návrhu ústavných zmien týkajúcich sa reformy súdneho systému v „Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko“, CDL-AD(2005)038, bod 23.

²⁴ Tamtiež bod 30.

nezávislosť sudcu so systémom hodnotenia. Ak si medzi nimi musíme vybrať, nezávislosť sudcu je rozhodujúcou hodnotou.²⁵

43. Aby sa zosúladiť nevyhnutnosť skúšky/hodnotenia s nezávislosťou sudcov, je potrebné poznamenať, že niektoré štáty ako napríklad Rakúsko zriadili systém, prostredníctvom ktorého sú budúci sudcovia hodnotení v skúšobnej dobe, počas ktorej môžu pomáhať pri vypracúvaní rozsudkov, avšak nemôžu ešte prijímať rozhodnutia, ktoré prijímajú stáli sudcovia.

Záver

44. V Európe existujú rôzne druhy systémov menovania sudcov a **nemožno hovoriť o jedinom modeli**, ktorý by sa aplikoval na všetky krajiny.

45. V starších demokraciách má výkonná moc niekedy rozhodujúci vplyv na menovanie sudcov. Takéto systémy môžu v praxi riadne fungovať a umožňujú existenciu nezávislého súdnictva, pretože právomoci súdnictva sú obmedzené právnou kultúrou a tradíciami, ktoré sa vyvíjali desaťročia.

46. Naopak, mladé demokracie však dosiaľ nemali možnosť tieto tradície, ktoré môžu zabrániť zneužitiu, rozvinúť, a preto aspoň v týchto krajinách sú potrebné **explicitné ústavné a zákonné ustanovenia ako záruka** na zabránenie politickému zneužitiu pri menovaní sudcov.

47. **Menovania sudcov všeobecných súdov (nie ústavných) nie sú vhodné na predloženie na voľbu v parlamente**, pretože nemožno vylúčiť, že politické motívy prevážia nad objektívnymi zásluhami kandidáta.

48. Vhodnou metódou pre zaručenie sudcovskej nezávislosti je zriadenie **súdnej rady**, ktorá by mala byť vybavená **ústavnými zárukami vo veci jej zloženia, právomocí a autonómie**.

49. Takáto rada by mala mať **rozhodujúci vplyv na menovanie a funkčný postup sudcov, ako aj disciplinárne opatrenia** proti nim.

50. Významná časť alebo väčšina **členov súdnej rady** by mala byť zvolená samotnými sudcami, aby sa zabezpečila demokratická legitímnosť súdnej rady; ďalší členovia by mali byť zvolení parlamentom spomedzi osôb s vhodnými právnickými schopnosťami.

51. Medzi **nezávislosťou súdnej moci** a samosprávou na jednej strane a nevyhnutným **zodpovedaním sa súdnej moci** za svoje konanie na strane druhej musí byť nastolená rovnováha, aby sa predišlo negatívnym účinkom korporativizmu v súdnictve. V tomto kontexte je nevyhnutné dbať o to, aby disciplinárne konania proti sudcom boli vedené tak, ako majú byť vedené, a aby neboli poznačené neprimeranou sudcovskou zdržanlivosťou.

²⁵ Tamtiež bod 29.