



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CDL-AD(2019)027

Štrasburg 9. december 2019

Stanovisko č. 969/2019

Org. anglicky

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA

(BENÁTSKA KOMISIA)

UKRAJINA

STANOVISKO

K

**ZMENÁM A DOPLNENIAM PRÁVNEHO RÁMCA,
KTORÝM SA RIADI NAJVVYŠŠÍ SÚD
A ORGÁNY SPRÁVY SÚDNICTVA**

**prijaté Benátskou komisiou
na jej 121. plenárnom zasadnutí
(v Benátkach 6. – 7. decembra 2019)**

na základe poznámok

**pán Nicolae Eșanu (zastupujúci člen, Moldavsko)
pán Eirik Holmøyvik (zastupujúci člen, Nórsko)
pani Hanna Suchocka (čestná predsedníčka)
pán Kaarlo Tuori (člen, Fínsko)
pán Gerhard Reissner (expert Rady Európy - DGI,
bývalý predseda Poradnej rady európskych sudcov)**

KÚS-Spr

Obsah

Obsah.....	2
I. Úvod.....	3
II. Zákon č. 193-IX.....	3
A. Pôsobnosť	3
B. Legislatívny postup.....	4
C. Stabilita právneho rámca súdneho systému	5
III. Reforma VSR a VKKS	6
A. Vzťah medzi VSR a VKKS/komplexnosť orgánov správy súdnictva.....	6
B. Zloženie VKKS/výberová komisia	8
C. Komisia pre integritu a etiku.....	8
D. Ďalšie otázky	9
IV. Zníženie počtu sudcov najvyššieho súdu a výber jeho sudcov	9
A. Rozsah zmien a doplnení	9
B. Neodvolateľnosť sudcov	10
C. „Reforma“ najvyššieho súdu/kasačného súdu	11
D. Postup výberu sudcov najvyššieho súdu.....	12
V. Disciplinárne konanie.....	15
A. Disciplinárne stíhanie sudcov	15
B. Disciplinárne stíhanie členov VSR a VKKS	16
VI. Ďalšie otázky – odmeňovanie	17
VII. Záver	18

I. Úvod

1. Listom zo 4. októbra 2019 predseda Monitorovacieho výboru Parlamentného zhromaždenia Rady Európy Sir Roger Gale požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca na Ukrajine, ktorým sa riadi najvyšší súd a orgány správy súdnictva. Žiadosť sa zameriava na návrh zákona č. 1008 „o zmene a doplnení niektorých zákonov Ukrajiny o činnostiach orgánov súdnej správy“, ktorý Rada prijala 16. októbra 2019 ako zákon č. 193-IX (CDL-REF(2019)039). Týmto zákonom sa mení a dopĺňa niekoľko kľúčových bodov zákona „o súdnictve a postavení sudcov“ z roku 2016 (ďalej aj „ZSPS“) a zákona „o Vysokej súdnej rade“ z roku 2019.
2. Ako spravodajcovia tohto stanoviska pôsobili pán Eşanu, pán Holmøyvik, pani Suchocka a pán Tuori.
3. V dňoch 11. – 12. novembra navštívila Kyjev delegácia Komisie zložená z pána Eşanu, pána Reissnera, pani Suchockej a pána Tuoriho, ktorí boli sprevádzaní pánom Markertom a pánom Dürrom zo sekretariátu, a stretli sa s predstaviteľmi ústavného súdu, Parlamentného výboru pre právne politiky, s poslancami z radov koalície a opozície, s predstaviteľmi Najvyššieho súdu Ukrajiny, ministrom spravodlivosti, Komisiou pre reformu súdnictva pod vedením prezidenta Ukrajiny, (bývalou) Vysokou komisiou pre kvalifikáciu sudcov, advokátskou komorou, medzinárodnými organizáciami a diplomatickou komunitou, ako aj s občianskou spoločnosťou. Komisia je vďačná kancelárii Rady Európy v Kyjeve za vynikajúcu organizáciu tejto návštevy. Vláda Ukrajiny 2. decembra 2019 zaslala komentáre k návrhu stanoviska.
4. Toto stanovisko bolo vypracované na základe komentárov spravodajcov a výsledkov návštevy Kyjeva. Po diskusii v pod-komisii pre súdnictvo 5. decembra 2019 a po výmene názorov s Ivanom Lishchynom, námestníkom ministra spravodlivosti Ukrajiny, zástupcom Ukrajiny pred Európskym súdom pre ľudské práva, ho Benátska komisia prijala na 121. plenárnom zasadnutí (v Benátkach 6. - 7. decembra 2019).

II. Zákon č. 193-IX

A. Pôsobnosť

5. Nový zákon č. 193-IX zavádza zásadné zmeny v troch hlavných oblastiach, o ktorých sa bude diskutovať nižšie:
 - a) nové pravidlá o štruktúre a úlohe Vysokej súdnej rady (ďalej aj „VSR“) a o zložení a postavení Vysokej komisie pre kvalifikáciu sudcov (ďalej aj „VKKS“),
 - b) pravidlá o znížení počtu sudcov najvyššieho súdu a

- c) pravidlá o disciplinárnych opatreniach.
6. Prvá verzia návrhu zákona č. 1008, ktorý bol prijatý ako zákon č. 193-IX, obsahovala aj ustanovenia rozširujúce pôsobnosť zákona o „očisťovaní vlády“ (lustrácia) na osoby, ktoré v období od 21. novembra 2013 do 19. mája 2019 vykonávali funkciu vedúceho Vysokej komisie pre kvalifikáciu sudcov alebo vedúceho Súdnej správy Ukrajiny a ich zástupcov. Toto ustanovenie bolo odstránené počas procesu prijímania zákona č. 193-IX.
 7. Lustrácia musí byť obmedzená na vysporiadanie sa s odkazom totalitných režimov a nemôže byť použitá na odstránenie nevítaných predstaviteľov predchádzajúcej vlády po demokratickej zmene vlády. Vzhľadom na prísne normy týkajúce sa lustrácie¹ Benátska komisia s potešením víta skutočnosť, že tieto ustanovenia boli z návrhu zákona odstránené.²
 8. Pred nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení sa toto stanovisko odvolá na legislatívny postup pri prijímaní zákona č. 193-IX.

B. Legislatívny postup

9. Reformy základných štátnych inštitúcií, ako súdnictvo, by sa mali vykonávať iba po riadnej analýze súčasnej situácie a možného dopadu nových právnych predpisov, ktoré poukazujú na nevyhnutnosť navrhovaných zmien. Mali by sa prijať po porade s hlavnými zúčastnenými stranami na základe zásad transparentnosti a inkluzívnosti a ich vstup by mal byť nevyhnutný pri príprave vyvážených a účinných právnych predpisov v týchto oblastiach.³ Hoci parlament, samozrejme, nemôže byť viazaný pripomienkami týchto zainteresovaných strán, mal by vážne brať do úvahy podstatu predložených argumentov. Na to, aby bola veľká reforma úspešná, nestačí „urobiť to správne“ v podstate. Proces prijatia je rovnako dôležitý ako obsah. Správna konzultácia so všetkými zúčastnenými stranami je nevyhnutná na to, aby sa reforma stala dôveryhodnou a aby bola akceptovateľná aj pre tých, ktorí sú proti nej, aby mohla časom prežiť zmeny vlády.
10. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela, že kľúčové zainteresované strany v súdnictve, ako najvyšší súd, Vysoká súdna rada, Vysoká komisia pre kvalifikáciu alebo advokátska komora, sa sťažovali, že pri príprave návrhu zákona č. 1008 komentáre, ktoré uviedli z vlastnej iniciatívy po tom, čo bol návrh zákona k dispozícii, sa počas parlamentného konania podrobne neprediskutovali. Pred prijatím rozsiahlych právnych predpisov o súdnictve sa vyžaduje dôkladná analýza⁴ možných účinkov

¹ Predovšetkým uznesenie 1096 (1996) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy a rozsudky ESLP Matyjek proti Poľsku, 38184/03, § 62; Turkek proti Slovensku, č. 57986/00, § 115. Pozri tiež CDL-AD (2015) 012, ods. 19 pre prehľad prípadov. Pozri tiež nedávny prípad Polyakh a i./ Ukrajina zo 17. októbra 2019.

² Pozri CDL-AD (2015) 012, konečné stanovisko k zákonu o očistení vlády (lustračný zákon) Ukrajiny, ktoré by bolo výsledkom zmien a doplnení predložených Najvyššej rade (Verkhovna Rada) 21. apríla 2015.

³ Pozri CDL-AD (2019) 014, Rumunsko – stanovisko k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorým sa menia a dopĺňajú zákony, ods. 9 – 21.

⁴ Posúdenie reformy súdnictva na Ukrajine v rokoch 2014 – 2018, ktoré vypracovali Bachmaier Winter, Kovatcheva, Engstad a Reissner, by mohlo slúžiť ako východiskový bod pre takúto analýzu

právných predpisov. Predchádzajúce reformy súdnictva na Ukrajine neboli dokončené a účinky týchto reforiem zatiaľ nebolo možné vidieť v praxi.

11. Delegácia Benátskej komisie sa nedozvedela o výnimočných okolnostiach, ktoré by odôvodňovali zrýchlený legislatívny postup. Úrady, ale aj mimovládne organizácie argumentovali, že zloženie nového najvyššieho súdu bolo chybné, pretože záporné stanovisko Rady pre verejnú integritu bolo v 44 prípadoch zamietnuté Vysokou komisiou pre kvalifikáciu sudcov. Podľa zavedeného postupu však Vysoká komisia pre kvalifikáciu sudcov nebola povinná riadiť sa odporúčaniami Rady pre verejnú integritu a bola oprávnená tieto odporúčania zrušiť kvalifikovanou väčšinou.
12. Prípravu a prijatie návrhu zákona č. 1008 je potrebné vnímať ako súčasť širšieho legislatívneho programu novozvoleného prezidenta Ukrajiny, ktorý za jeden deň predložil viac ako 100 návrhov zákonov. Nevyhnutne v takomto rozsiahlom legislatívnom programe niektoré návrhy zákonov budú obsahovať omyl alebo nezrovnalosti. Benátska komisia víta, že orgány sú zjavne pripravené zvážiť ďalšie zmeny a doplnenia a objasnenia existujúcich ustanovení ako súčasť pripravovaných nových návrhov zákonov.

C. Stabilita právneho rámca súdneho systému

13. Súdny systém Ukrajiny prešiel v posledných rokoch početnými reformami, o čom svedčia mnohé stanoviská Benátskej komisie⁵ a správy Rady Európy. Zásada stability a konzistentnosti práva ako kľúčového prvku právneho štátu si vyžaduje stabilitu súdneho systému.⁶ Benátska komisia vo svojom nedávnom stanovisku k Rumunsku uviedla: „Benátska komisia pripomína, že podľa zoznamu kritérií právneho štátu sú zrozumiteľnosť, predvídateľnosť, konzistentnosť a súdržnosť legislatívneho rámca, ako aj stabilita právnych predpisov hlavné záležitosti týkajúce sa akéhokoľvek právneho poriadku založeného na zásadách právneho štátu.“⁷ Existuje jasná súvislosť medzi stabilitou súdneho systému a jeho nezávislosťou. Dôvera v súdnictvo môže rásť iba v rámci stabilného systému. Hoci sa reformy súdnictva na Ukrajine považovali za potrebné na zvýšenie dôvery verejnosti v súdny systém, pretrvávajúca

<<https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/assessment-of-the-2014-2018-judicial-reform-in-ukraine>>.

⁵ CDL-AD (2015) 027, stanovisko k navrhovaným zmenám a doplneniam Ústavy Ukrajiny týkajúcich sa súdnictva, ktoré schválila ústavná komisia 4. septembra 2015; CDL-AD (2015) 043, memorandum sekretariátu o zlučiteľnosti návrhu zákona Ukrajiny o zmene a doplnení Ústavy Ukrajiny, pokiaľ ide o spravodlivosť, ktorý prezident predložil Najvyššej rade 25. novembra 2015 (CDL-REF (2015) 047) so stanoviskom Benátskej komisie k navrhovaným zmenám a doplneniam Ústavy Ukrajiny týkajúcim sa súdnictva, ktoré schválila ústavná komisia 4. septembra 2015 (CDL-AD (2015) 027); CDL-AD (2017) 020, Ukrajina – stanovisko k návrhu zákona o protikorupčných súdoch a návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o súdnom systéme a postavení sudcov (týkajúce sa zavedenia povinnej špecializácie sudcov na posudzovanie korupcie a trestných činov súvisiacich s korupciou).

⁶ CDL-AD (2016) 007, zoznam kritérií právneho štátu, II.B.4.i.

⁷ CDL-AD (2019) 014, Rumunsko – stanovisko k mimoriadnym príkazom GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorým sa menia a dopĺňajú zákony, ods. 14.

inštitucionálna nestabilita, keď reformy nasledujú po zmenách v politickej moci, môže tiež poškodiť dôveru verejnosti v súdnictvo ako v nezávislú a nestrannú inštitúciu.⁸

14. Zásada stability a konzistentnosti právnych predpisov je nevyhnutná pre predvídateľnosť právnych predpisov pre jednotlivcov vrátane sudcov a iných osôb pôsobiacich v dotknutých inštitúciách. Časté zmeny pravidiel týkajúcich sa súdnych inštitúcií a menovania môžu viesť k rôznym výkladom vrátane tvrdenia o *mala fide* úmysloch týchto zmien.
15. Ukrajina prešla v posledných rokoch zásadnými reformami súdnictva⁹ a implementácia niektorých z nich stále nie je dokončená. Reforma procesu výberu sudcov a nové zloženie Najvyššieho súdu Ukrajiny, ktorý začal svoju činnosť v januári 2018, boli výrazným zlepšením predošlého systému. V tejto situácii je potrebné predložiť presvedčivé odôvodnenia pre ďalšiu reformu. Dôvodové správy poskytnuté delegácii Benátskej komisie nespĺňajú túto požiadavku.
16. Investori tiež považujú stabilný a predvídateľný súdny systém za veľmi dôležitý pre hospodárstvo a prilákanie zahraničných investícií.¹⁰

III. Reforma VSR a VKKS

A. Vzťah medzi VSR a VKKS/komplexnosť orgánov správy súdnictva

17. Všetky orgány poverené príslušnými právomocami v oblasti správy súdnictva musia byť zriadené a fungovať v súlade s platnými medzinárodnými normami pre súdne rady. V mnohých stanoviskách Benátska komisia trvala na tom, že systém správy súdnictva by mal byť koherentný, a odporúčala zjednodušiť štruktúru orgánov správy súdnictva na Ukrajine,¹¹ najmä pokiaľ ide o paralelnú existenciu Vysoké rady sudcov (ďalej aj „VRS“), ktorá je ústavným orgánom, a Vysoké komisie pre kvalifikáciu

⁸ CCJE-BU (2017) 11, Kancelária Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), správa o nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch Rady Európy v roku 2017, ods. 7. „Dôvera verejnosti v sudcov môže byť narušená nielen v prípadoch skutočných, existujúcich a presvedčivo preukázaných porušení, ale aj v prípadoch, keď existujú dostatočné dôvody na spochybnenie nezávislosti a nestrannosti súdov“.

⁹ Benátska komisia vo svojom stanovisku CDL-AD (2017) 020 uznala, že „Ukrajina začala komplexnú reformu súdnictva, ktorá zahŕňa významné ústavné a právne zmeny a doplnenia – okrem iného pokiaľ ide o vymenúvanie sudcov, reformu Vysoké rady sudcov (VRS) a Vysoké komisie pre kvalifikáciu sudcov (VKKS)... Táto reforma je jasne zameraná na rekonštrukciu ukrajinského súdneho systému v súlade s normami súdneho poriadku Rady Európy a zabezpečenia právneho štátu na Ukrajine.“

¹⁰ Podľa spoločného vyhlásenia o právnom štáte, výbere sudcov a zložení najvyššieho súdu, Americkej obchodnej komory na Ukrajine, Európskeho obchodného združenia a Zväzu ukrajinských podnikateľov z 15. októbra 2019 „Zásadný predpoklad pre inšpirovanie dôvery investora vo vloženie významného kapitálu na trh Ukrajiny je stabilita a predvídateľnosť právneho štátu. Je nevyhnutné vytvoriť prostredie, v ktorom sa investori a podniky cítia bezpečne v neodvolateľnosti zavedených pravidiel a rovnomernej ochrane vlastníckych práv, o ktorých rozhoduje nezávislý súdny systém, bez zasahovania výkonných orgánov.“

¹¹ CDL-AD (2013) 034, stanovisko k návrhom, ktorými sa mení a dopĺňa návrh zákona o zmene a doplnení ústavy s cieľom posilniť nezávislosť sudcov Ukrajiny, ods. 33 – 35; CDL-AD (2013) 014, stanovisko k návrhu zákona o zmene a doplnení ústavy, o posilnení nezávislosti sudcov a o zmenách ústavy, ktoré navrhlo Ústavné zhromaždenie Ukrajiny, ods. 40.

sudcov (ďalej aj „VKKS“), ktorá má svoj základ len v zákone.¹² Vysoká komisia pre kvalifikáciu sudcov je historický relikv z obdobia, keď sa kvôli ústavným obmedzeniam Vysokej súdnej rady považovalo za ťažké vykonávať reformy.

18. Podstatná časť zákona č. 193-IX sa venuje regulácii činnosti VKKS (zmenené a doplnené čl. 92 – 98 zákona o súdnictve a postavení sudcov), ktorou sa zavádza najmä nový postup pri formovaní VKKS. Zákon č. 193-IX približuje VKKS k VSR tým, že prvá sa podriadiť druhej. V článku 94.1 zákona o súdnictve a postavení sudcov sa uvádza, že VKKS bude pozostávať z 12 členov, ktorých VRS vymenuje na štyri roky na základe výsledku konkurenčného výberu. V článku 94.1 zákona o súdnictve a postavení sudcov sa uvádza, že VKKS bude pozostávať z 12 členov, ktorých VSR vymenuje na štyri roky na základe výsledku konkurenčného výberu, čo čiastočne objasňuje pozíciu VKKS vo vzťahu k VSR, a treba to privítať.
19. Vysoká komisia pre kvalifikáciu sudcov je definovaná v čl. 92 ods. 1 zákona o súdnictve a postavení sudcov (ZSPS) ako „verejný kolektívny orgán správy súdnictva, ktorý trvale pôsobí v justičnom systéme Ukrajiny“. Bolo by vhodnejšie, ak by tento článok už jasne definoval pozíciu VKKS vo vzťahu k VSR, najmä keďže je VKKS podriadená VSR.
20. Ihneď po nadobudnutí účinnosti zákona č. 193-IX 7. novembra 2019 boli všetci členovia VKKS prepustení. Tým sa prerušili všetky prebiehajúce hodnotiace činnosti, najmä naliehavé hodnotenia sudcov prvého a druhého stupňa. Toto prerušenie predĺži problémy s prístupom k súdom v tých prípadoch, ktorých práca je pre občanov priamo relevantná.
21. Zákon č. 193-IX zavádza dve nové komisie – Výberovú komisiu pre menovanie členov VKKS a Komisiu pre integritu a etiku. Ústrednou úlohou Výberovej komisie pre menovanie členov VKKS je opätovné zostavenie VKKS. Hlavnou úlohou Komisie pre integritu a etiku je dohliadať na správanie členov VKKS a VSR.
22. Výberová komisia pre menovanie členov VKKS a Komisia pre integritu a etiku sú koncipované tak, aby mali zmiešané medzinárodné (traja členovia)/národné (traja členovia) zloženie. Podľa úspešného modelu protikorupčného zákona¹³ posilňuje takáto kompozícia dôveru verejnosti a môže pomôcť pri prekonávaní akýchkoľvek problémov korporativizmu.

¹² GRECO tiež odporučilo „preskúmať potrebu znížiť počet orgánov zapojených do menovania sudcov“ GrecoEval4Rep (2016) 9 <<https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>>.

¹³ CDL-AD (2017) 020, Ukrajina – stanovisko k návrhu zákona o protikorupčných súdoch a návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o súdom systéme a postavení sudcov (týkajúce sa zavedenia povinnej špecializácie sudcov na posudzovanie korupcie a trestných činov súvisiacich s korupciou).

B. Zloženie VKKS/výberová komisia

23. V praxi sa úloha VSR pri zostavovaní VKKS javí pomerne úzka, pretože nový článok 95-1 ZSPS stanovuje, že vymenovanie členov VKKS bude vykonávať nová výberová komisia, ktorá bude mať na starosti výberové konanie. Tento nový orgán sa skladá z troch osôb zvolených Sudcovskou radou Ukrajiny spomedzi jej členov a troch osôb z medzinárodných expertov navrhnutých medzinárodnými organizáciami, s ktorými Ukrajina spolupracuje v oblasti predchádzania korupcie a boja proti nej.
24. Zdá sa, že zloženie výberovej komisie by vychádzalo z predchádzajúcich stanovísk Benátskej komisie, najmä pokiaľ ide o účasť medzinárodných odborníkov. Vo svojom stanovisku k protikorupčnému súdu na Ukrajine Komisia uviedla, že „dočasne by medzinárodné organizácie a darcovia pôsobiaci v oblasti podpory protikorupčných programov na Ukrajine¹⁴ mali mať kľúčovú úlohu v orgáne, ktorý je zodpovedný za výber špecializovaných protikorupčných opatrení týkajúcich sa sudcov...“. Je dôležité poznamenať, že takéto orgány by sa mali zriadiť na prechodné obdobie, kým sa nedosiahnu očakávané výsledky. Stály systém by mohol nastoľovať otázky ústavnej suverenity.
25. Hlavným problémom týchto zmien je však to, že prichádzajú príliš skoro, uprostred veľmi dôležitého obdobia, v ktorom sa najprv otestujú všetci sudcovia prvého a druhého stupňa. Okrem skutočnosti, že jednotlivé funkčné obdobia členov VSR boli ukončené ex lege, bez akéhokoľvek prechodného ustanovenia, skutočnosť, že VKKS bola rozpustená 7. novembra 2019, vedie k úplnému zastaveniu postupu menovania na sudy prvého stupňa a druhého stupňa, čo je poľutovaniahodné. Na týchto súdoch je potrebné bezodkladne obsadiť viac ako 2 000 voľných pracovných miest, z ktorých niektoré z dôvodu neprítomnosti sudcov vôbec nefungujú. Zákon č. 193-IX zasahuje v škodlivom momente, v kritickom bode reformného procesu. Členovia VSR mali mať aspoň možnosť pokračovať v práci, kým neboli nahradení.

C. Komisia pre integritu a etiku

26. Zákon tiež plánuje zriadenie Komisie pre integritu a etiku, ktorá bude fungovať vo VSR s cieľom zabezpečiť transparentnosť a zodpovednosť členov VSR a VKKS. Komisia pre integritu a etiku je druhom dozorného orgánu nad obidvoma orgánmi, ktorá hodnotí súlad ich členov so „zásadami integrity a etickými normami sudcu ako neoddeliteľnú súčasť profesionálnej etiky...“.
27. Na rozdiel od výberovej komisie sa zdá, že Komisia pre integritu a etiku má trvalejší charakter. Vytvorenie tohto dodatočného špecializovaného orgánu ďalej komplikuje systém súdnych orgánov štátnej správy.
28. Komisia pre integritu a etiku okrem svojej hlavnej úlohy, dohľadu nad členmi VSR a VKKS (neskoršia zmena a doplnenie návrhu zákona č. 1008), pridala novú

¹⁴ CDL-AD (2017) 020, Ukrajina – stanovisko k návrhu zákona o protikorupčných súdoch a návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o súdnom systéme a postavení sudcov (týkajúce sa zavedenia povinnej špecializácie sudcov na posudzovanie korupcie a trestných činov súvisiacich s korupciou).

kompetenciu, „monitorovanie informácií o sudcoch najvyššieho súdu s cieľom zistiť porušenie, hrubé, systematické zanedbávanie povinností zo strany sudcu nezlučiteľné s postavením sudcu, porušenie povinnosti potvrdiť zákonnosť zdroja majetku.“ (čl. 28-1, ods. 7, ods. 6).

D. Ďalšie otázky

29. Členovia Vysokej komisie pre kvalifikáciu sudcov Ukrajiny musia bezpochyby rešpektovať protikorupčné právne predpisy a porušenie týchto pravidiel môže viesť k prepusteniu. V článku 126 ústavy v znení zmien a doplnení z roku 2016 sa výslovne uvádza, že porušenie povinnosti odôvodniť zákonnosť pôvodu majetku je dôvodom na prepustenie sudcu. Problém „prepustenia zo zákona v súvislosti s predchádzaním korupcie“ (čl. 96 ods. 4 ZSPS) je však problematický, pretože nie je jasné, aká by takáto „právna požiadavka v oblasti predchádzania korupcie“ bola. Okrem toho sa nedodržiava zásada proporcionality, ak aj malé porušenie týchto pravidiel môže byť dôvodom na prepustenie. Typy porušenia, ktoré by mohli viesť k prepusteniu, by mali byť stanovené zákonom.
30. V článku 95-1 ods. 8 ZSPS sa ustanovuje, že členov VKKS možno vymenovať, ak zápisnicu výberovej komisie podpíšu všetci jej členovia. To znamená, že zápisnicu musia podpísať aj členovia, ktorí hlasovali proti rozhodnutiu. Toto ustanovenie môže byť nebezpečné, pretože členovia, ktorí nesúhlasia s rozhodnutím výberovej komisie, môžu blokovať proces menovania jednoducho odmietnutím podpísať zápisnicu. Aby sa predišlo takýmto problémom, zápisnicu by mali podpísať iba predseda a tajomník.

IV. Zníženie počtu sudcov najvyššieho súdu a výber jeho sudcov

A. Rozsah zmien a doplnení

31. Zmenou a doplnením § 37 ods. 1 ZSPS zákon č. 193-IX znižuje maximálny počet sudcov najvyššieho súdu z 200 na 100. Dôvodová správa k návrhu zákona sa netýka tohto ustanovenia a členom delegácie Benátskej komisie neboli poskytnuté presvedčivé dôvody, prečo by sa tento počet mal v krátkom čase znížiť na 100 a bez posúdenia vplyvu.
32. Po vykonaní ústavnej reformy v roku 2016 sa najvyšší súd blíži k svojmu maximálnemu počtu 200 sudcov, pričom v súčasnosti je 193 sudcov, a to po dvoch výberových konaniach ukončených bývalou Vysokou komisiou pre kvalifikáciu sudcov v roku 2017 a naposledy v máji 2019. Zmena preto znamená, že takmer 100 sudcov stratí svoje postavenie sudcov najvyššieho súdu.
33. V čl. 5 záverečných ustanovení zákona č. 193-IX sa ustanovuje, že novo zložená VKKS si bude vyberať sudcov najvyššieho súdu v rámci svojich kasačných súdov (komôr), ktorí zostanú na najvyššom súde „podľa kritérií“ odbornej spôsobilosti, etiky a integrity. Zákon č. 193-IX však nestanovuje žiadne kritériá ani postup pri tomto výbere, pretože „postup pri výbere sudcov pred kasačnými súdmi v rámci najvyššieho súdu schvaľuje Vysoká komisia pre kvalifikáciu sudcov Ukrajiny po dohode s Vysokou súdnou radou“.

34. V čl. 7 záverečných ustanovení zákona č. 193-IX sa ustanovuje, že „sudcovia najvyššieho súdu, ktorí nevyhoveli výberovému konaniu uvedenému v ods. 5 tohto článku, môžu byť pri zohľadnení ratingu premiestnení na príslušné odvolacie súdy, čo vyplýva z konkurenčného výberu“. To znamená, že sudcovia, ktorí majú hodnotenie nižšie ako hodnotenie 100 najlepších sudcov, budú premiestnení na odvolacie súdy, čo by v skutočnosti znamenalo zníženie úrovne, alebo – pravdepodobne tí, ktorí majú najnižšie hodnotenie - môžu byť dokonca zamietnutí, pretože čl. 7 záverečných ustanovení stanovuje iba to, že sudcovia s nižším ratingom „môžu“ byť premiestnení na odvolacie súdy.
35. Toto zníženie počtu sudcov najvyššieho súdu vyvoláva množstvo otázok vrátane otázok týkajúcich sa kritérií a postupu hodnotenia sudcov vo funkcii, presunu sudcov s nižším ratingom na odvolacie súdy proti ich vôli a prepustenia sudcov.

B. Neodvolateľnosť sudcov

36. Neodvolateľnosť sudcov a zabezpečenie ich funkčného obdobia sú základným jadrom nezávislosti súdnictva. Sudcovia by mali byť menovaní natrvalo až do dôchodkového veku. Predovšetkým je potrebné vyhnúť sa akejkoľvek väzbe medzi justičným úradom a volebným obdobím predsedu a parlamentu. Je zřejmé, že nezávislosť súdnictva vyvoláva dojem u sudcov a širokej verejnosti, že po voľbách je na uvážení novozvolených politických orgánov štátu, či zostávajúci sudcovia zostanú vo svojej funkcii, alebo nie.
37. Pokiaľ ide o premiestnenie, základnou zásadou je, že sudcovia sa nemôžu premiestniť bez ich súhlasu. Táto všeobecná zásada sa odráža v odporúčaní Výboru ministrov (2010) 12, ods. 52: „Sudca by nemal byť novo menovaný, ani by nemal byť premiestnený do iného súdneho úradu bez jeho súhlasu, okrem prípadov disciplinárnych sankcií alebo reformy organizácie súdneho systému.“¹⁵
38. Benátska komisia sústavne rozhoduje, že premiestnenie sudcu môže byť prípustné iba vo výnimočných prípadoch.¹⁶ Neodvolateľnosť sudcov je zaručená aj v čl. 126 Ústavy Ukrajiny, ktorý umožňuje premiestnenie iba v prípade reorganizácie alebo zrušenia súdu. Výnimkou z tejto zásady môže byť iba „reforma organizácie súdneho systému“.¹⁷ Sudcovia môžu byť premiestnení proti svojej vôli po reorganizácii ich súdu.¹⁸ Otázkou preto je, či zmeny zavedené zákonom č. 193-IX a prípadne aj ďalšie pripravované návrhy zákonov možno interpretovať ako „reformu organizácie“, čo je pojem, ktorý sa musí vykladať reštriktívne. Táto výnimka sa samozrejme nevzťahuje ani na reorganizáciu v rámci súdu, ani na jednoduché zníženie počtu sudcov, ktoré sa musí vykladať reštriktívne.

¹⁵ Pozri tiež stanovisko CCJE č. 1 (2001), ods. 60 (a).

¹⁶ Pozri CDL-AD (2010) 004, správa o nezávislosti súdneho systému, časť I: Nezávislosť sudcov, ods. 43.

¹⁷ Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, ods. 52.

¹⁸ CDL-PI (2015) 016, predbežné stanovisko k navrhovaným zmenám a doplneniam ústavy týkajúcim sa súdnictva Ukrajiny, ods. 24.

39. V tomto prípade ukrajinské orgány tvrdia, že zníženie počtu sudcov na najvyššom súde a ich následné premiestnenie by bolo súčasťou všeobecnej reformy s cieľom transformovať najvyšší súd na kasačný súd. Dôvodová správa k návrhu zákona však nevyžaduje žiadne všeobecné reformy, ktoré by si vyžadovali zníženie počtu sudcov. Dôvodová správa¹⁹ namiesto toho predstavuje návrh zákona ako prostriedok nápravy nedostatkov v orgánoch súdnej správy a vôbec nespomína najvyšší súd.

C. „Reforma“ najvyššieho súdu/kasačného súdu

40. Počet sudcov najvyšších súdov sa v jednotlivých krajinách líši a ideálny počet neexistuje. Príslušný počet pre každú krajinu závisí od procesných zákonov, právnej kultúry, kvality práce na súdoch nižších inštancií a celkovej dôvery ľudí v justičný systém. Nízka dôvera v súdny systém môže viesť k vyššiemu počtu odvolaní.

41. Súčasný najvyšší súd začal pracovať až v decembri 2017 po novom výberovom konaní. Sudcovia vymenovaní na najvyšší súd prešli procesom, o ktorom sa zistilo, že spĺňa európske normy pre výber sudcov, čo bolo pozitívnym výsledkom predchádzajúcich reforiem.

42. Ako bolo zdôraznené, dôvodová správa k zákonu č. 193-IX stále mlčí o odôvodnení drastického zníženia počtu sudcov. Tieto zmeny a doplnenia nestanovujú zmeny v úlohe najvyššieho súdu v rámci justičnej organizácie, ktoré by sa mohli kvalifikovať ako reforma najvyššieho súdu. Počet 100 sudcov najvyššieho súdu, ktorí sa zdajú byť svojvoľne vybraní, nie je odôvodnený.

43. Zníženie počtu sudcov spôsobí ešte väčšie množstvo nevybavených vecí a ohrozí fungovanie najvyššieho súdu. Vzhľadom na súčasné veľké množstvo prípadov (asi 70 000 prípadov) nebude najvyšší súd môcť v primeranej lehote vydať náležité odôvodnené rozhodnutia, čo je v rozpore s čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv.

44. Jedným dôvodom na zníženie počtu sudcov, ktorý bol indikovaný delegácii Benátskej komisie, bolo zjednotenie judikatúry, ktoré by bolo ľahšie dosiahnuť so 100 sudcami ako s 200 sudcami. Kasačné súdy v rámci najvyššieho súdu by vydávali protichodné rozhodnutia a dokonca aj veľká komora, ktorá je poverená urovnávať rozpory, by vydávala protichodné rozhodnutia.

45. Najvyšší súd v diskusii s delegáciou Benátskej komisie pripustil, že v niektorých prípadoch boli prijaté protichodné rozhodnutia, ale trvajú na tom, že veľká komora aktívne pracuje na riešení týchto otázok. Komisia sa tiež dozvedela, že najvyšší súd rozhodol prioritne modelové prípady, ktoré by vyriešili právne otázky v mnohých prebiehajúcich prípadoch (bolo prijatých 14 takýchto modelových prípadov).

¹⁹ CDL-REF (2019)039.

46. Zníženie počtu sudcov nie je zárukou, že nedôjde k rozporom. Existujú omnoho menšie najvyššie súdy, kde sa tento problém vyskytuje, a ktoré rozhodujú v komorách. Základným bodom je vytvorenie mechanizmu v rámci súdu, ktorý bude reagovať a zmierni takéto rozpory. Je to otázka procedurálnych ustanovení, informovanosti sudcov a ľahkého prístupu k judikatúre (indexovanie, efektívne vyhľadávanie v databáze).
47. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela, že sa pripravuje ďalší návrh zákona na zavedenie procesných filtrov obmedzujúcich prístup k najvyššiemu súdu s cieľom zmeniť ho na „skutočný“ kasačný súd, ktorý bude skúmať iba právne otázky. Najvyšší súd skutočne poskytuje takzvané „komplexné preskúmanie“. Najvyšší súd má nevybavených približne 70 000 prípadov (vrátane prípadov z bývalých vysokých špecializovaných súdov) s denným nápadom približne 360 nových prípadov.
48. Väčšina účastníkov rozhovorov s delegáciou súhlasila s tým, že príčinou problému s nevybavenými prípadmi nie je samotný najvyšší súd, ale súdy prvého a druhého stupňa, ktoré ešte neboli reformované. Asi 1500 sudcov opustilo súdy kvôli hodnoteniu alebo pred tým, než boli hodnotení. Keďže občania neverili sudcom, v mnohých prípadoch bolo podané odvolanie na najvyššom súde z dôvodu nedostatkov zo strany súdov nižších inštancií. Preto správnym prístupom musí byť najprv reformovanie nižších inštancií a zaplnenie týchto voľných miest pred tým, ako sa najvyšší súd zmení na kasačný súd. Inak by bol prístup k súdu podľa čl. 6 EDLP vážne komplikovaný.
49. Cieľom reformy je v zásade obmedziť prístup k najvyššiemu súdu a obmedziť ho na rozhodovanie o právnych záležitostiach namiesto vykonávania komplexného preskúmania. Postupnosť takejto reformy však nie je dodržaná zákonom č. 193-IX. Najskôr by sa mali prijať filtre a najvyšší súd by sa mal zaoberať nevybavenými vecami v jeho súčasnom zložení, pretože tieto filtre budú mať účinok iba pre budúce prípady (retroaktívne uplatňovanie odstránenia prebiehajúcich prípadov zo zoznamu by vyvolalo vážne problémy s prístupom k súdom podľa čl. 6 EDLP). Akonáhle je nevybavený stav vyrovnaný a prichádzajúci nápad je znížený pomocou filtrov, je možné postupne znižovať počet sudcov. Bude to závisieť od zostávajúceho množstva prípadov vyplývajúcich z účinnosti filtrov, pričom sa musí zohľadniť potreba venovať dostatočný čas sudcom na seriózne zváženie prípadov vyvolávajúcich dôležité zásadné otázky. Toto zníženie počtu sudcov by sa pravdepodobne dalo dosiahnuť prirodzeným znížením (odchodom do dôchodku) alebo dobrovoľným premiestnením.
50. Preto zmeny predpokladané v zákone č. 193-IX nemôžu byť vnímané ako všeobecná reforma, ktorá by mohla odôvodniť premiestnenie alebo prepustenie sudcov proti ich vôli.

D. Postup výberu sudcov najvyššieho súdu

51. Benátska komisia aj Poradná rada európskych sudcov (CCJE) tvrdia, že s cieľom neohroziť nezávislosť súdnictva by sa mali hodnotenia a disciplinárne opatrenia

a postupy jasne rozlišovať.²⁰ Podľa stanoviska CCJE č. 17 „Je potrebné vyhnúť sa niektorým dôsledkom, ako napríklad prepusteniu riadne vymenovaného sudcu z funkcie na základe negatívneho hodnotenia, s výnimkou výnimočných okolností.“²¹

52. Je dôležité poznamenať, že všetci sudcovia najvyššieho súdu už prešli rozsiahlym procesom hodnotenia výkonu sudcov a posudzovania ich integrity pred ich vymenovaním. Sudcov tohto najvyššieho súdu už nemenovala *Verkhovna Rada*, ale boli menovaní podľa postupu, ktorý Benátska komisia považuje za zodpovedajúci európskym normám.
53. Pokiaľ ide o procesné pravidlá a záruky, v návrhu zákona sa takéto pravidlá nenachádzajú. Podľa čl. 5 záverečných ustanovení postup pri výbere sudcov pred kasačnými súdmi v rámci najvyššieho súdu schvaľuje novovytvorená VKKS po dohode s VSR. Pri absencii ustanovení zákona majú novovytvorené VKKS a VSR pri tomto postupe úplnú voľnosť.
54. To vyvoláva dôležité otázky týkajúce sa právneho štátu (neexistencia právnej istoty) a rozdelenia právomocí, keďže orgán, ktorý prijíma obe kritériá a postup, ich tiež v jednotlivých prípadoch uplatňuje. To by dokonca umožnilo prijať *ad hoc* procedurálne pravidlá pre konkrétny súbor hodnotení sudcov. To môže viesť k svojoľnosti pri hodnotení.
55. Postup hodnotenia sudcov v tomto prípade, ako vo všetkých prípadoch, musí byť zlučiteľný s platnými normami. Okrem toho, keďže postup hodnotenia vedie k premiestneniu sudcov na súdy nižšej úrovne, a dokonca aj k prepusteniu sudcov, hodnotenie musí byť v súlade s procesnými zárukami vyplývajúcimi z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a stanovenými, okrem iného, v prípadoch *Baka proti Maďarsku* a *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*.²² Postup by mal byť založený na objektívnych kritériách a „mal by umožniť sudcom vyjadriť názor na ich vlastné činnosti a na hodnotenie týchto činností, ako aj napadnúť posúdenia pred nezávislým orgánom alebo súdom.“²³ Existujúce pravidlá by sa skôr mali vzťahovať na dotknutých sudcov, než ponechať úplnú voľnosť rozhodovania na VKKS a VSR.
56. V tomto prípade sú osobitne zaručené procesné záruky pre dotknutých sudcov. Podľa čl. 7 záverečných ustanovení by VKKS mala voľnú úvahu pri rozhodovaní, či sudcovia, ktorí nie sú vybraní na pokračovanie vo výkone funkcie najvyššieho súdu, budú alebo nebudú premiestnení na odvolací súd. Keďže návrh zákona nestanovuje alternatívu, zdá sa prirodzené vyvodiť záver, že Vysoká súdna rada sa môže rozhodnúť týchto sudcov prepustiť. Kritériá, ktoré má VKKS používať

²⁰ Pozri CDL-AD (2014) 007, spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa súdny poriadok (systém hodnotenia sudcov) Arménska, ods. 28, 102 a 108; Poradná rada európskych sudcov, stanovisko č. 17, ods. 29.

²¹ Poradná rada európskych sudcov, stanovisko č. 17, ods. 41.

²² *Baka proti Maďarsku*, [G.C.] č. 20261/12, ods. 100-106; *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*, č. 21722/11, ods. 87 – 91.

²³ Pozri odporúčanie KM (2010) 12, ods. 58; Poradná rada európskych sudcov, stanovisko č. 17, ods. 41.

pri rozhodovaní o premiestnení, však nie sú stanovené zákonom. To predstavuje hrozbu pre nezávislosť súdnictva.

57. Jediné kritériá pre výber sudcov uvedené v zákone č. 193-IX, „odborná spôsobilosť, etika a integrita“, nie sú dostatočne podrobné na to, aby sa mohli uplatniť v praxi. Tým, že sa (pod kontrolou VSR) udeľuje VKKS právomoc špecifikovať kritériá (ako súčasť postupu) v tomto širokom rámci a potom tieto kritériá uplatňovať, čl. 7 záverečných ustanovení poskytuje VKKS veľmi širokú mieru voľnej úvahy, čo nie je zlučiteľné so zásadou nezávislosti súdov a neodvolateľnosťou sudcov. Ak sa skutočne prehodnotili niektorí sudcovia najvyššieho súdu, mali by platiť minimálne základné kritériá hodnotenia rovnaké ako tie, ktoré už existujú podľa zákona, aby sa predišlo svojvoľnosti.²⁴
58. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela o sťažnostiach orgánov, že v postupe hodnotenia boli vymenovaní sudcovia, ktorí nespĺňali kritériá postupu. V 44 prípadoch boli odporúčania Rady pre verejnú integritu²⁵ nahradené kvalifikovanou väčšinou v rámci VKKS a v niektorých prípadoch Rada pre verejnú integritu poskytla „doplňujúce informácie“ bez toho, aby uviedla negatívne odporúčanie a vyjadrila nádej, že prešetrovanie týchto informácií zo strany VKKS by mohlo viesť k zamietnutiu kandidátov.
59. Účastníci rozhovoru s delegáciou z Benátskej komisie sa sťažovali na uplatňovanie tohto postupu zo strany VKKS iba v týchto prípadoch. Záverečné ustanovenia však ustanovujú úplne nové výberové konanie pre všetkých sudcov najvyššieho súdu.
60. Hodnotenie sudcov je zvyčajne určené ako prostriedok na zlepšenie práce sudcov a ako prostriedok na rozhodovanie o povýšení sudcov. V prípade povýšenia znamená negatívny výsledok hodnotenia to, že sa uplatňuje súčasný stav. V tomto prípade sa hodnotením má rozhodnúť medzi súčasným stavom a skutočným znížením úrovne sudcu na nižší súd, čo môže viesť k premiestneniu do inej časti krajiny alebo k prepusteniu. Aj keď nejde o formálne disciplinárne opatrenie, negatívny výsledok hodnotenia má nepriaznivé následky na neodvolateľnosť a záruku výkonu funkcie sudcov, čo je účinok, ktorý sa podobá účinku disciplinárnych sankcií. Okrem toho, na rozdiel od disciplinárnych opatrení, ktoré sú založené na konkrétnych porušeníach, sú hodnotiace kritériá všeobecné a ponechávajú hodnotiacemu orgánu veľkú mieru voľnej úvahy. Postup stanovený v zákone č. 193-IX namiesto toho predstavuje preverenie sudcov najvyššieho súdu. Veľký počet sudcov najvyššieho súdu bol vymenovaný až tento rok. Preto sa zdá byť predčasné hodnotiť ich výsledky.

²⁴ Pozri CDL-AD (2019) 020, Moldavská republika, dočasné spoločné stanovisko Benátskej komisie a DHR a DGI k návrhu zákona o reforme najvyššieho súdu a prokuratúry, ods. 50.

²⁵ Rada pre verejnú integritu, zložená zo zástupcov mimovládnych organizácií pre ľudské práva, akademických právnikov, advokátov a novinárov, bola zriadená s cieľom pomáhať VKKS pri určovaní zhody kandidátov na sudcov s kritériami profesionálnej etiky a integrity. Jej odporúčania môžu byť zrušené kvalifikovanou väčšinou VKKS.

61. Okrem toho to vyvoláva vážny ústavný problém, pretože premiestňovanie a odvolávanie sudcov je v súlade s čl. 131 ústavy právomocou VSR. Zatiaľ čo ods. 5 záverečných ustanovení zákona č. 193-IX ustanovuje VSR na schválenie postupu pre výber, premiestňovanie – a možné odvolanie – sudcov s nižším hodnotením vykonáva VKKS sama. Schválenie postupu VSR nemôže nahradiť jej právomoc rozhodovať o premiestnení a odvolaní v každom prípade. Ústavný súd môže preskúmať ústavnosť tohto ustanovenia.
62. Na záver možno konštatovať, že Benátska komisia zastáva názor, že podriadenie všetkých sudcov najvyššieho súdu novému výberovému konaniu v prípade sťažností týkajúcich sa vymenovania niektorých sudcov predstavuje iba druhú kontrolu, čo nie je odôvodnené a je zjavne neprimerané. Ak by sa pri uplatňovaní postupu menovania sudcov skutočne vyskytli problémy, v odporúčaniach Rady pre verejnú integritu by sa mali uviesť dostatočné informácie o tom, ktoré prípady by bolo potrebné preskúmať individuálne.

V. Disciplinárne konanie

A. Disciplinárne stíhanie sudcov

63. Podľa zákona o VSR z roku 2016 disciplinárne konanie proti sudcom patrí do právomoci VSR a bude vedené disciplinárnymi senátmi, z ktorých väčšinu by mali tvoriť sudcovia. Existujúci postup v oblasti disciplinárneho stíhania sudcov sa vo všeobecnosti považoval za zosúladený s uplatniteľnými normami, a ak sa správne implementuje, mal by poskytovať primeranejšiu rovnováhu medzi nezávislosťou súdnictva a zodpovednosťou.
64. Zákon č. 193-IX zavádza drasticky skrátené lehoty v disciplinárnom konaní (čl. 50 a 51 zákona o VSR), tieto články umožňujú konanie v neprítomnosti sudcu, aj keď dotknutý sudca môže odôvodniť svoju neprítomnosť (čl. 47 ods. 3 zákona o VSR) a disciplinárne konanie môže byť iniciované anonymne (čl. 42 ods. 1 zákona o VSR).
65. Nové skrátené lehoty v disciplinárnom konaní sa nezdajú byť realistické. Je zrejmé, že lehota iba troch dní na prípravu odpovede sudcov na obvinenia je zjavne príliš krátka. Tieto skrátené lehoty by mohli ľahko viesť k neodôvodneným rozhodnutiam z dôvodu nedostatku času na strane sudcov, ale aj z dôvodu nedostatku času, aby sa VSR riadne pripravila.
66. Vylúčenie možnosti odložiť konanie o disciplinárnej zodpovednosti, aj keď je neprítomnosť sudcu odôvodnená, a potom viesť konanie v neprítomnosti, jasne odporujú právu na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 EDP. Je poľutovaniahodné, že zákonodarca vylúčil ods. 4, ktorý stanovil, že ak sa sudca nemôže z platných dôvodov zúčastniť zasadnutia disciplinárneho senátu, môže požiadať o odloženie disciplinárneho preskúmania raz, pretože toto ustanovenie bolo správnym základom na zabezpečenie dodržiavania práva sudcov na jednej strane a rýchlosti konania na strane druhej.

67. Urýchlenie disciplinárneho konania je určite platným zámerom zmien a doplnení. Musia sa však rešpektovať práva príslušného sudcu na riadnu prípravu. Namiesto toho by sa postup mal urýchliť znížením nadmerného počtu dostupných opravných prostriedkov: proti disciplinárnym rozhodnutiam VSR by sa malo odvolanie podať priamo na najvyššom súde, a nie na stále ešte nereformovanom Správnom súde v Kyjeve.

B. Disciplinárne stíhanie členov VSR a VKKS

68. V článku 24 ods. 3 zákona o VSR sa ustanovuje, že rozhodnutie o prepustení člena VSR sa prijme do piatich dní od predloženia žiadosti Radou pre integritu a etiku. V tom istom odseku sa ustanovuje, že rozhodnutie o prepustení člena sa považuje za prijaté, ak nie je zamietnuté na spoločnej schôdzi Vysokej súdnej rady a členov Rady pre integritu a etiku: *„Rozhodnutie o prepustení člena Vysokej súdnej rady sa považuje za prijaté, ak návrh nebude zamietnutý na spoločnom zasadnutí Vysokej súdnej rady a Rady pre integritu a etiku väčšinou hlasov účastníkov stretnutia za predpokladu, že najmenej dvaja medzinárodní experti - členovia Rady pre integritu a etiku za to hlasovali.“*

69. Rovnaký postup sa uplatňuje na členov VKKS. Môžu byť odvolaní väčšinou hlasov VSR na návrh Komisie pre integritu a etiku.

70. Ukrajinská ústava mlčí o otázke, ktorý orgán je oprávnený prepustiť člena VSR a z akého dôvodu. Takúto právomoc možno vo všeobecnosti ustanoviť prostredníctvom všeobecného práva. Je vítané, že VSR je zodpovedná za prepúšťanie svojich členov, ale existuje niekoľko procesných nedostatkov.

71. Lehota piatich dní na rozhodnutie o prepustení je zjavne príliš krátka. Tento systém predstavuje riziko obchádzania právomocí ústavného orgánu, ktorým VSR je. Tieto zmeny by mohli ovplyvniť rovnováhu medzi orgánmi.

72. Ešte problematickejšia je voľba ustanoviť predpoklad prepúšťania členov Vysokej súdnej rady. Jednoduchý návrh na prepustenie zo strany Rady pre integritu a etiku vedie k prepusteniu, ak proti tomu nehlasuje väčšina členov VSR. Toto pravidlo hlasovania dáva Rade pre integritu a etiku nadmernú moc a môže byť protiústavné.

73. Okrem toho vznikajú pochybnosti o možnom dvojitom hlasovaní členov Komisie pre integritu a etiku (ako členov tejto komisie, ale aj ako členov VSR). Situácia nie je jasne upravená zákonom. Hlasovanie týchto členov vo VSR z ich vlastného návrhu by sa malo vylúčiť. Podobný problém zistil Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*.²⁶

74. Nový postup prepustenia člena VSR znižuje hranicu prepustenia spôsobom, ktorý môže mať nepriaznivý vplyv na nezávislosť tohto ústavného orgánu. O tom, či sú tieto zmeny protiústavné, bude musieť rozhodnúť ústavný súd.

²⁶ Č. 21722/11.

VI. Ďalšie otázky – odmeňovanie

75. Novela článku 135 znižuje plat sudcu najvyššieho súdu zo 75 na 55-násobok životného minima. Je to zníženie o 27 %. Platy sudcov ostatných kategórií sa udržiavajú na rovnakej úrovni. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela, že v závislosti od skúseností sudcov najvyššieho súdu sa ich platy začínajú približne na sume 8 000 € a môžu ľahko prekročiť sumu 10 000 €. Priemerná mzda na Ukrajine je približne 250 €. Platy sudcov boli úmyselne stanovené vysoké, aby ich chránili pred pokušením korupcie.
76. To, či je zníženie platu sudcu zlučiteľné s nezávislosťou súdnictva, závisí od niekoľkých faktorov. Jedným z faktorov je skutočná minimálna výška platu. Odporúčanie KM (2010) 12, ods. 57 tvrdí, že *„primeraná úroveň odmeňovania je kľúčovým prvkom v boji proti korupcii sudcov a jej cieľom je chrániť ich pred takýmito pokusmi“*.²⁷ Bez ohľadu na relatívnu veľkosť zníženia platu ten by nemal klesnúť pod úroveň, ktorú na Ukrajine možno považovať za úroveň primeranú pre sudcu najvyššieho súdu v krajine.
77. Druhým faktorom pri zvažovaní zníženia platu sudcov je to, či je takéto zníženie súčasťou všeobecnej reformy, alebo či je namierené proti sudcom všeobecne, alebo proti konkrétnym sudcom. Odmeňovanie sudcov na primeranej úrovni je úzko spojené so zabezpečením funkčného obdobia sudcu a jeho neodvolateľnosťou, ktoré sú dôležité na ochranu nezávislosti súdnictva. Samotné zníženie plátov sudcov však nie je nezlučiteľné s nezávislosťou súdnictva. Odporúčanie KM (2010) 12, ods. 57 uvádza: *„Verejné politiky zamerané na všeobecné zníženie plátov štátnych zamestnancov nie sú v rozpore s požiadavkou vyhnúť sa zníženiu osobitného odmeňovania sudcov.“* Zníženie odmeňovania iba určitej skupiny sudcov ľahko poruší nezávislosť súdnictva.²⁸ V tomto prípade je zníženie osobitne určené sudcom najvyššieho súdu.
78. Platy sudcov nie sú len prvkom nezávislosti súdnictva. Zníženie odmeňovania sudcov môže viesť k riziku korupcie a znižuje príťažlivosť tohto postavenia, pretože má vplyv na ochotu kandidátov uchádzať sa o zamestnanie a na to, aby sudcovia vo funkcii zotrvali.
79. Nakoniec, odstránením ods. 22 a 23 záverečných a prechodných ustanovení ZSPS zákon č. 193-IX prisudzuje rovnaký plat všetkým sudcom, nielen tým, ktorí prešli postupom opätovného vymenovania podľa zmien z roku 2016. Rozdiel v platoch medzi znovu vymenovanými sudcami a inými je skutočne problémom. Malo by sa to však vyriešiť dokončením postupu prehodnotenia, a nie poskytnutím rovnakého platu „nereformovaným“ sudcom, najmä tým, ktorí sa odmietli zúčastniť tohto procesu, a ktorých funkčné obdobie by malo byť ukončené.

²⁷ Pozri tiež Európsku chartu o štatúte sudcov, čl. 6,1; stanovisko CCJE č. 1, ods. 61; stanovisko CCJE č. 21, V.g.

²⁸ Pozri tiež CDL-AD (2010) 038, List Amicus Curiae pre Ústavný súd „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ o zmenách a doplneniach niekoľkých zákonov týkajúcich sa systému plátov a odmeňovania zvolených a vymenovaných sudcov a iných úradníkov, ods. 16 – 20.

VII. Záver

80. Stabilita súdneho systému a jeho nezávislosť spolu úzko súvisia. Dôvera občanov v súdnictvo môže rásť iba v stabilnom ústavnom a legislatívnom rámci. V nadväznosti na predchádzajúcu ústavnú reformu a dôsledný proces preskúmania zákon č. 193-IX zavádza do súdnictva Ukrajiny niekoľko ďalších radikálnych zmien. Stanovuje nové pravidlá o štruktúre a úlohe VSR a o zložení a postavení VKKS (ktorá sa rozpustením zrušila po nadobudnutí účinnosti zákona), znižuje počet sudcov najvyššieho súdu o polovicu a zavádza prísne pravidlá týkajúce sa disciplinárnych opatrení pre sudcov a členov VSR a VKKS.
81. Komisia víta skutočnosť, že bol projekt, v ktorom by boli vedúci predstavitelia VKKS a vedúci Štátnej justičnej správy vo funkcii v rokoch 2013 až 2019 podrobení zákonu o očistení vlády (lustrácia), zrušený.
82. Benátska komisia víta, že zákon č. 193-IX zjednodušuje systém súdnej správy tým, že zblízuje VSR a VKKS. Z dlhodobého hľadiska by sa dalo uvažovať o zlúčení VKKS s VSR.
83. Benátska komisia berie na vedomie, že vládna väčšina sa zdá byť otvorená ďalším zmenám v súdnom systéme s cieľom odstrániť nedostatky v zákone č. 193-IX, ktorý bol prijatý vo veľmi rýchlom konaní, bez dostatočného zohľadnenia názorov všetkých príslušných zainteresovaných strán. Komisia sa však hlboko obáva, že zákon môže po zmene politickej väčšiny viesť k zásadným zmenám v zložení najvyššieho súdu. Najvyšší súd bol komplexne reformovaný na základe právnych predpisov prijatých predchádzajúcou *Verkhovnou Radou*. Ak sa tak stane znova po voľbách, pošle sa tým sudcom aj širokej verejnosti odkaz, že záleží na vôli príslušnej väčšiny v parlamente, či sudcovia najvyššieho súdu môžu zostať vo funkcii, alebo nie. Je to očividná hrozba ich nezávislosti a úlohy súdnictva v rámci čl. 6 EDLP.
84. Reforma najvyššieho súdu sa môže a dokonca by sa mala uskutočniť, len čo sa zníži jeho obrovský nápad. Zavedenie filtrov na prístup k najvyššiemu súdu s cieľom nahradiť komplexné preskúmanie, ktoré v súčasnosti vykonáva, sú skutočne platnými cieľmi a možno ich realizovať, len čo sa uskutoční reforma súdov prvého a druhého stupňa. Hlavným problémom zmien, ktoré priniesol zákon č. 193-IX, je postupnosť týchto zmien. Je nebezpečné, že nezávislosť súdnictva môže pôsobiť na sudcov a na širokú verejnosť tak, že po voľbách je na uvážení novozvolených politických orgánov štátu, či zostávajúci sudcovia zostanú vo svojej funkcii, alebo nie. Preto je potrebné vyhnúť sa akejkoľvek väzbe medzi úradom sudcu a volebným obdobím prezidenta a parlamentu.
85. Benátska komisia preto vydáva tieto hlavné odporúčania:
- Reforma by sa mala zamerať predovšetkým na sudy prvého a druhého stupňa. Noví sudcovia, ktorí prešli opakovaným hodnotením, by mali byť vymenovaní rýchlo, aby obsadili vysoký počet voľných pracovných miest. Práca, ktorú doteraz vykonala VKKS, by mala byť základom týchto naliehavých nominácií.

- Ustanovenie o znížení počtu sudcov najvyššieho súdu na 100 sa rovná druhému preskúmaniu a malo by sa vypustiť. Preskúmanie všetkých sudcov najvyššieho súdu v prípade pochybností o integrite niektorých z nich zjavne nie je primerané. Cieľ zníženia počtu sudcov sa môže sledovať neskôr, keď najvyšší súd vyrieši svoje súčasné nevybavené prípady a prístupové filtre nadobudnú účinnosť pre nové prípady. Zníženie počtu sudcov by sa pravdepodobne dalo dosiahnuť prirodzeným znížením (odchodom do dôchodku) alebo dobrovoľným premiestnením.
 - Disciplinárne konanie by sa malo zjednodušiť znížením nadmerného počtu dostupných opravných prostriedkov: proti disciplinárnym rozhodnutiam VSR by sa odvolanie malo podať priamo na najvyššom súde, a už nie na Správnom súde mesta Kyjev a správnom odvolacom súde; na druhej strane by sa mali niektoré lehoty v disciplinárnom konaní skrátené zákonom č. 193-IX obnoviť.
86. Benátska komisia je naďalej k dispozícii ukrajinským orgánom a parlamentnému zhromaždeniu na ďalšiu pomoc v tejto záležitosti, najmä pokiaľ ide o právne predpisy, ktoré sa v súčasnosti pripravujú na obmedzenie prístupu k najvyššiemu súdu.