



Štrasburg 24. jún 2019

Stanovisko č. 949/2019

CDL-AD(2019)009

Org. anglicky

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA

(BENÁTSKA KOMISIA)

**NALIEHAVÉ STANOVISKO
K VÝBERU A VYMENOVANIU
SUDCOV NAJvyššieho súdu
GRUZÍNSKA**

prijaté Benátskou komisiou na jej 119. plenárnom zasadnutí

(Benátky, 21. – 22. jún 2019)

Na základe komentárov:

p. Yavuz ATAR (člen, Turecko)

p. Richard BARRETT (člen, Írsko)

p. Nicolae EȘANU (náhradný člen, Moldavsko)

p. Jørgen Steen SØRENSEN (člen, Dánsko)

**p. Mats MELIN (odborník, bývalý člen Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) vo
vzťahu k Švédsku a bývalý člen Výboru Poradnej rady európskych sudcov)**

KÚS-Spr 1106/2019

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Súvislosti a kontext.....	4
III. Hodnotenie	5
A. Všeobecné odporúčania	5
B. Návrh organického zákona o zmenách a doplneniach organického zákona o všeobecných súdoch	6
C. Návrh zákona o zmene a doplnení rokovacieho poriadku parlamentu	12
D. Návrh zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách.....	13
IV. Záver	13

I. Úvod

1. Dňa 11. marca 2019 pán Irakli Kobakhidze, predseda gruzínskeho parlamentu, požiadal Benátsku komisiu o naliehavé stanovisko k výberu a vymenovaniu sudcov na Najvyššom súde Gruzínska (ďalej aj „najvyšší súd“).

2. Táto žiadosť o naliehavé stanovisko bola podaná v dôsledku neúplného zloženia Najvyššieho súdu Gruzínska, ktorý má v súčasnosti 11 sudcov (od začiatku júla 2019 bude mať iba osem sudcov) a mal by byť zložený z 28 sudcov podľa článku 61.2 novej ústavy. Na 118. plenárnom zasadnutí 15. a 16. marca 2019 Benátska komisia poverila spravodajcov, aby vydali toto naliehavé stanovisko.

3. Postup pri vymenúvaní sudcov najvyššieho súdu sa po predložení zoznamu desiatich kandidátov Vysokej súdnej rade v decembri 2018 ukázal ako zložitý. Tento zoznam bol nakoniec stiahnutý z dôvodu kontroverzií a kritiky, ktorú vzbudil medzi obyvateľstvom, občianskou spoločnosťou a niekoľkými členmi Vysokej súdnej rady kvôli rýchlosti, v akej bol vypracovaný a predložený parlamentu. Kritika tvrdila, že vo výberovom konaní chýbali jasné a objektívne kritériá, ako aj transparentnosť. V tejto súvislosti mimovládne organizácie tvrdia, že proces menovania je riadený politickou sieťou vplyvných sudcov, ktorí nemajú najlepšie meno vďaka minulým rozhodnutiam a zaujatým menovaniam. To viedlo k výzve na vypracovanie legislatívnych zmien a doplnení s cieľom stanoviť jasné a objektívne kritériá a transparentný postup výberu a vymenovania sudcov Najvyššieho súdu Gruzínska.

4. V tejto súvislosti dostala Benátska komisia tri texty, ktoré obsahujú ustanovenia o výbere a menovaní sudcov najvyššieho súdu: (1) návrh organického zákona o zmene a doplnení organického zákona o všeobecných súdoch; (2) návrh zákona o zmene a doplnení rokovacieho poriadku parlamentu; a (3) návrh zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách (CDL-REF (2019) 007), ako aj príslušné ustanovenia novej ústavy Gruzínska¹. Dňa 20. marca 2019 už gruzínsky parlament schválil návrh organického zákona

¹ Článok 61. *Najvyšší súd Gruzínska*

1. Najvyšším gruzínskym súdom je kasačný súd.

2. Najvyšší súd sa skladá najmenej z 28 sudcov. Sudcovia najvyššieho súdu sa po nominácii Vysokou súdnou radou volia na celý život, a to až do dosiahnutia veku stanoveného ústavným zákonom, väčšinou z celkového počtu poslancov parlamentu.

3. Po nominácii Vysokou súdnou radou si parlament zvolí predsedu najvyššieho súdu spomedzi členov najvyššieho súdu na obdobie 10 rokov, a to väčšinou z celkového počtu poslancov parlamentu. Osoba, ktorá už zastávala funkciu predsedu najvyššieho súdu, nebude opätovne zvolená.

Článok 63.6 Sudca

6. Sudca všeobecného súdu je občan Gruzínska, ktorý dosiahol vek 30 rokov, má príslušné vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 5 rokov odbornej praxe. Ďalšie kvalifikačné požiadavky na sudcov všeobecných súdov sú definované v organickom zákone. Sudcovia všeobecných súdov sa vymenúvajú na doživotie, až kým nedosiahnu vek stanovený v organickom zákone. Sudcovia všeobecných súdov sa vyberajú na základe svedomitosti a spôsobilosti. Rozhodnutie o vymenovaní sudcu sa prijme väčšinou najmenej dvoch tretín celkového počtu členov Vysokej súdnej rady. Postupy menovania a odvolávania sudcov sú stanovené v organickom zákone.

Článok 64. Vysoká súdna rada

1. Zriaďuje sa Vysoká súdna rada Gruzínska – orgán systému všeobecných súdov – s cieľom zabezpečiť nezávislosť a efektívnosť všeobecných súdov, menovať a odvolávať sudcov a vykonávať ďalšie úlohy.

Okrem členov zvolených samosprávnym orgánom sudcov všeobecných súdov a predsedu najvyššieho súdu má Vysoká súdna rada jedného člena menovaného prezidentom Gruzínska a členov zvolených väčšinou hlasov z najmenej troch pätín z celkového počtu poslancov parlamentu. Predseda Vysokej súdnej rady sa volí na obdobie štyroch rokov, ale najviac na obdobie, ktoré je definované jeho funkčným obdobím ako člena

o zmenách a doplneniach organického zákona o všeobecných súdoch a 19. apríla 2019 je naplánovaný na druhé čítanie v parlamente.

5. Benátska komisia v rámci tohto naliehavého stanoviska vyzvala pána Yavuzu Atara, pána Richarda Barretta, pána Nicolae Esanua, pána Jørgena Steena Sørensen a pána Matsa Melina, aby pôsobili ako spravodajcovia.

6. V dňoch 1. – 2. apríla 2019 navštívila Tbilisi delegácia Benátskej komisie, ktorú tvorili Yavuz Atar, Nicolae Esanu, Jørgen Steen Sørensen a Mats Melin v sprievode pani Tanja Gerwien zo sekretariátu, a stretli sa s (v chronologickom poradí): predsedom parlamentu; zástupcami parlamentnej väčšiny; zástupcami frakcie „Národné hnutie“; predstaviteľmi frakcie „Aliancia vlastencov a sociálnych demokratov“; zástupcami nepridružených/nezávislých poslancov parlamentu; zástupcami frakcie „Európske Gruzínsko“; verejným obhajcom; zástupcami Gruzínskej advokátskej komory; členmi diplomatickej komunity; zástupcami mimovládnych organizácií; predsedom Výboru pre právne veci parlamentu; členmi Vysokej súdnej rady; ministrom spravodlivosti; úradujúcim predsedom najvyššieho súdu a predsedom občianskoprávneho kolégia najvyššieho súdu.

7. Toto naliehavé stanovisko bolo pripravené na základe príspevkov spravodajcov a na základe prekladov gruzínskych orgánov k návrhu organického zákona o zmenách a doplneniach organického zákona o všeobecných súdoch, návrhu zákona o zmenách a doplneniach rokovacieho poriadku parlamentu a návrhu zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách. V tomto stanovisku sa môžu vyskytnúť nepresnosti v dôsledku nesprávnosti prekladov.

8. Toto naliehavé stanovisko bolo vydané v súlade s protokolom Benátskej komisie o príprave naliehavých stanovísk² a prijaté Benátskou komisiou na 119. plenárnom zasadnutí v Benátkach 21. – 22. júna 2019.

II. Súvislosti a kontext

9. Gruzínska ústavná reforma z roku 2017 kulminovala s nadobudnutím účinnosti novej ústavy Gruzínska 16. decembra 2018, keď nový prezident Gruzínska zložil prísahu, čím sa vytvorili nové právne podmienky, ktoré tiež ovplyvňujú postup pri výbere a vymenúvaní sudcov najvyššieho súdu.

10. V tomto ohľade bol pred ústavnou reformou najvyšší súd zložený z „najmenej 16 sudcov“³, a teraz podľa čl. 61 ods. 2 novej ústavy „najvyšší súd sa skladá najmenej z 28 sudcov“. Súd má v súčasnosti 11 sudcov, ale technicky iba 10, pretože už skončilo funkčné obdobie jedného sudcu, ktorý dokončuje svoje prípady. Funkčné obdobie ďalších dvoch sudcov

Vysokej súdnej rady. Predsedu Vysokej súdnej rady si vyberie Vysoká súdna rada spomedzi jej členov v súlade s postupmi ustanovenými v organickom zákone. Tajomníka Vysokej súdnej rady volí na 4 roky samosprávny orgán sudcov všeobecných súdov spomedzi členov Vysokej súdnej rady, ktorých zvolil samosprávny orgán sudcov všeobecných súdov.

3. Vysoká súdna rada sa zodpovedá samosprávnemu orgánu sudcov všeobecných súdov. Postup zodpovednosti sa určí podľa organického zákona.

² Protokol o príprave naliehavých stanovísk (CDL-AD (2018) 019), prijatý Benátskou komisiou na 116. plenárnom zasadnutí (Benátky, 19. – 20. október 2018).

³ Upravené zákonom o všeobecných súdoch Gruzínska.

uplynie na konci júna 2019, čo znamená, že 1. júla 2019 ostane najvyššiemu súdu iba osem sudcov. Skutočnosť, že tento súd by mal mať podľa nového ustanovenia ústavy prinajmenšom 28 sudcov, vysvetľuje naliehavosť výberu kandidátov na čoskoro 20 voľných pracovných miest na Najvyššom súde v Gruzínsku.

11. Pred ústavnou reformou boli sudcovia najvyššieho súdu volení väčšinou všetkých poslancov parlamentu na návrh prezidenta Gruzínska a ich funkčné obdobie bolo „*najmenej 10 rokov*“. Podľa čl. 61 ods. 2 novej ústavy – hoci Benátska komisia odporučila, aby sudcovia najvyššieho súdu boli menovaní priamo Vysokou súdnou radou (ďalej aj „HCoJ“) bez účasti parlamentu alebo aby boli menovaní predsedom na návrh HCoJ s cieľom lepšie zaručiť ich nezávislosť⁴ – sudcov najvyššieho súdu teraz vymenúva HCoJ a sú volení doživotne (do dôchodku) väčšinou všetkých poslancov parlamentu.

12. Najvyšší súd Gruzínska, ktorý je súdom poslednej inštancie v krajine, bude mať úplne nové zloženie s vymenovaním 18 až 20 nových sudcov, ktorí budú vymenovaní na doživotie (až do dôchodku). Keďže nová ústava ponecháva konečné rozhodnutie o vymenovaní sudcov najvyššieho súdu parlamentu, znamená to, že súčasná parlamentná väčšina bude poverená vymenovaním prakticky nového najvyššieho súdu, ktorého zloženie bude pravdepodobne rovnaké počas nasledujúcich 20 až 30 rokov.

13. Ide o dôležitú a veľmi nezvyčajnú, ak nie mimoriadnu situáciu. Vo väčšine krajín je menovanie sudcov – najmä najvyššieho súdu – rozvrhnuté na roky, ak nie desaťročia. Týmto sú postupy menovania a vymenovania týchto sudcov v Gruzínsku ešte dôležitejšie a malo by sa s nimi postupovať opatrne.

14. Podľa informácií, ktoré dostala delegácia Benátskej komisie počas svojich stretnutí v Tbilisi, má HCoJ v súčasnosti pomerne nízku dôveru veľkej časti spoločnosti. Benátska komisia nemôže posúdiť, či je táto nedôvera opodstatnená. Avšak skutočnosť, že HCoJ (v súčasnej situácii) vyberie takmer všetkých kandidátov na sudcov najvyššieho súdu, zostaví zoznam, ktorý sa potom predloží politickej väčšine v parlamente (medzi voľbami), ktorá zase vymenuje takmer všetkých sudcov najvyššieho súdu, by malo byť dôvodom na znepokojenie. Môže to poškodiť úroveň dôvery verejnosti, ktorú musí mať inštitúcia, akou je najvyšší súd, v krajine. Možno dokonca tvrdiť, že dlhodobé riziká sú omnoho väčšie v spoločnosti, ktorá sa vyznačuje politickou polarizáciou, o čom bola delegácia informovaná počas svojej návštevy v Tbilisi, že je dnes situáciou v Gruzínsku.

III. Hodnotenie

A. Všeobecné odporúčania

15. Na základe pripomienok už uvedených v ods. 12 až 14 sa malo zvážiť, či by sa pevné obdobie súčasných sudcov najvyššieho súdu zmenilo na doživotné funkčné obdobie. Dôvodom tohto návrhu je zabezpečiť, aby najmenej 11 skúsených sudcov naďalej pôsobilo na najvyššom súde, a teda (a) rozsah, v akom parlament vytvára úplne nový najvyšší súd, sa

⁴ Stanovisko k návrhu revidovanej ústavy prijatej parlamentom Gruzínska v druhom čítaní 23. júna 2017 (CDL-AD (2017) 023), ods. 45; stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy, ktoré Gruzínsky parlament prijal 15. decembra 2017 v druhom čítaní (CDL-AD (2018) 005), ods. 15.

do istej miery zmierňuje a (b) niekoľko skúsených sudcov, a to nielen nováčikov, bude rozhodovať o prípadoch a prispeje k stabilite a súdržnosti práce najvyššieho súdu.

16. Okrem toho by parlament mal bez ohľadu na čl. 61 ods. 2 novej ústavy vymenovať iba taký počet sudcov najvyššieho súdu, ktorý je nevyhnutne potrebný na to, aby sa práca najvyššieho súdu stala zvládnuteľnou. O tom, koľko nových sudcov bude potrebných na dosiahnutie tohto cieľa, by sa malo rozhodnúť po konzultáciách s najvyšším súdom. Počet voľných miest by nemal prekročiť polovicu z 18 až 20. Ďalšie menovanie sudcov by malo byť uskutočnené parlamentom zvoleným pri ďalších voľbách. Takýto rozvrhnutý prístup pri menovaní všetkých sudcov najvyššieho súdu môže zmierniť súčasné zaťaženie najvyššieho súdu a zabezpečiť, aby si získal dôveru a rešpekt verejnosti z dlhodobého hľadiska.

B. Návrh organického zákona o zmenách a doplneniach organického zákona o všeobecných súdoch

Všeobecné poznámky

17. Podľa článku 1.2 (s odkazom na zmenený a doplnený čl. 34¹.1) návrhu organického zákona o zmene a doplnení organického zákona o všeobecných súdoch (ďalej len „návrh organického zákona“) HCoJ zahájí postup na výber kandidátov na sudcov najvyššieho súdu, aby boli nominovaní do parlamentu do jedného mesiaca od dátumu oznámenia o voľnom pracovnom mieste.

18. Vo všeobecnosti a s cieľom vyhnúť sa budúcim situáciám, ktoré by mohli viesť k nedostatku sudcov na najvyššom súde, by sa malo zväziť uverejnenie oznámenia o voľnom pracovnom mieste pred skončením funkčného obdobia všetkých odchádzajúcich sudcov, aby sa čo najviac skrátilo obdobie voľných pracovných miest.

Kritériá spôsobilosti

19. Kritériá spôsobilosti stanovené v čl. 1.B) ods. 7 (odkaz na zmenený a doplnený čl. 34 ods. 7) návrhu organického zákona umožňujú každému občanovi Gruzínska vo veku 30 rokov a viac, ktorý má pokročilé právnické vzdelanie, ovláda štátny jazyk a má príslušné odborné pracovné skúsenosti pre vysoký štatút súdnictva, aby bol zvolený parlamentom za sudcu najvyššieho súdu. Zmenený a doplnený ods. 8 objasní, že príslušná odborná pracovná prax je päť rokov ako sudca (vrátane bývalých sudcov), kto nie je sudca a chce byť kandidátom, musí byť odborníkom s päťročnou kvalifikáciou v odbore práva a musí mať úspešne zloženú aj odbornú justičnú skúšku.

20. Je dôležité, aby kandidáti, ktorí nie sú sudcami a ktorí môžu preukázať skúsenosti s prácou v odbore práva (tu identifikovaná ako päťročná prax), by mali byť spôsobilí. Očakáva sa však, že splnia dve ďalšie kritériá.

21. Prvým kritériom je „odborník s významnou kvalifikáciou v oblasti práva“. Toto je neobvyklá formulácia, ktorá by mala byť dôkladnejšie preskúmaná. Ak by odkaz na „odborníka“ znamenal, že právnici so všeobecnejším právnym zázemím by neboli spôsobilí, zdá sa to byť príliš reštriktívne a zbytočne by to obmedzovalo možnosť podporovať veľmi žiaducu rozmanitosť v rámci najvyššieho súdu. Ďalej, ak odkaz na „významnú kvalifikáciu“ naznačuje, že sa od kandidátov, ktorí nie sú sudcovia, vyžaduje vyššia

akademická kvalifikácia, zdá sa to byť neprímerane reštriktívne a ťažko odôvodniteľné. Ak je však „*odborník s významnou kvalifikáciou v oblasti práva*“ synonymom „*právnik s významnou povestou*“, tak sa to nezdá byť problematické.

22. Druhou prekážkou pre kandidátov, ktorí nie sú sudcami, je, aby zložili odbornú justičnú skúšku. Toto by sa malo prehodnotiť, pretože, ako už bolo uvedené, iba „*odborník s významnou kvalifikáciou v oblasti práva*“ môže byť kandidátom na sudcu najvyššieho súdu. Osoba s takouto kvalifikáciou by nemala byť nútená zložiť skúšku, aby preukázala, že je schopná zaoberať sa právnymi otázkami, ktoré sú podstatou práce najvyššieho súdu.

23. Z kritiky návrhu organického zákona vyplýva, že je príliš zhovievavý, pokiaľ ide o vekovú požiadavku⁵ a skúsenosti, pretože možno spochybniť, či osoba získa potrebné skúsenosti na to, aby bola sudcom najvyššieho súdu vo veku 30 rokov a po nie viac ako piatich rokoch vo funkcii sudcu, advokáta alebo akademika. Tieto relatívne nízke formálne limity sú o to spornejšie, že sa vzťahujú aj na funkciu predsedu.

24. Napriek tomu sa v návrhu organického zákona podľa čl. 1.2 (odkaz na čl. 34¹ v odsekoch 7, 12, 13 a 16) odkazuje na situáciu rovnosti hlasov medzi kandidátmi, pričom v takom prípade sa uprednostňuje kandidát s dlhšou profesionálnou pracovnou skúsenosťou. Aj keď to treba privítať, v kritériách by sa vo všeobecnosti mal klásť väčší dôraz na skúsenosti, ako aj na požiadavku na vyšší vek.

25. Je potrebné privítať, že odkazom v čl. 34¹.14 na čl. 35¹.1 ods. 3 až 14 sa kritériá spôsobilosti kandidátov javia ako formálne. Je veľmi dôležité, aby postupy a zákonné ustanovenia týkajúce sa prijímania a menovania sudcov boli založené na zásluhách, ktoré sa zase zakladajú na kvalifikácii, bezúhonnosti, schopnosti, efektívnosti a skúsenostiach vrátane osobných kvalít. Sudcovia vymenovaní na najvyšší súd musia mať požadované právne znalosti, zručnosti, spôsobilosť a odpracované roky, aby mohli vykonávať túto dôležitú funkciu. Preto je nevyhnutné, aby spôsob vymenovania nebol založený na politických alebo osobných úvahách. Kritériá spôsobilosti by mali byť dostatočne široké, aby umožňovali rozmanitosť kandidátov a nominantov.

26. V tejto súvislosti – odporúčanie č. R (94) 12, neskôr prijaté v odporúčaní CM/Rec (2010) 12 o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, ako aj Poradnou radou európskych sudcov (ďalej aj „CCJE“) v jej stanovisku č. 1 – rozhodnutia týkajúce sa výberu a kariéry sudcov by mali byť založené na objektívnych kritériách, ktoré sú vopred stanovené zákonom alebo príslušnými orgánmi, a mali by sa zakladať na zásluhách so zreteľom na požadovanú kvalifikáciu, zručnosti a spôsobilosť rozhodovať o prípadoch uplatnením zákona a rešpektovaním ľudskej dôstojnosti⁶. Okrem toho „*v podmienkach výberu kandidátov musí byť úplná transparentnosť, aby sudcovia a samotná spoločnosť mohli dokázať, že vymenovanie sa uskutoční výlučne na základe zásluh kandidáta a na základe jeho kvalifikácie, schopností, integrity, zmyslu pre nezávislosť, nestrannosť a efektívnosť*“⁷.

⁵ Benátska komisia vo svojom stanovisku k návrhu zákona o zmenách a doplneniach ústavy, posilňovaní nezávislosti sudcov a zmenách ústavy navrhnutých Ústavným zhromaždením Ukrajiny (CDL-AD (2013) 014, bod 26) pre Ukrajinu zistila, že požiadavka, aby novovymenovaní sudcovia mali vek 30 rokov oproti súčasným 25 a aby mali päťročné a nie trojročné skúsenosti, je primeraná. Preto sa aj pre novovymenovaných sudcov vyžaduje vek 30 rokov a 5 rokov praxe a Benátska komisia ich považuje za odôvodnené – tieto podmienky nemožno považovať za postačujúce na to, aby boli vymenovaní za sudcov najvyššieho súdu.

⁶ Odporúčanie CM/Rec (2010) 12, ods. 44.

⁷ Pozri stanovisko CCJE č. 10 (2007) o Rade pre súdnictvo v službách spoločnosti, bod 50.

27. Pokiaľ ide o zásluhy, *Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému, časť I: Nezávislosť sudcov*⁸ uvádza, že „zásluha nie je len otázkou právnych znalostí, analytických schopností alebo akademickej excelentnosti. Mala by tiež zahŕňať otázky charakteru, úsudku, prístupnosti, komunikačných schopností, efektívnosti pri vytváraní rozsudkov atď.“. Taktiež „Je nevyhnutné, aby mal sudca zmysel pre spravodlivosť a česťnosť. V praxi však môže byť ťažké posúdiť tieto kritériá. Pri ich uplatňovaní sú potrebné transparentné postupy a súdržná prax...“.⁹ Aj keď ide o normy platné pre menovanie a povýšenie sudcov vo všeobecnosti, pokiaľ ide o sudcov najvyššieho súdu, osobné kvality, ako sú schopnosť, integrita a nestrannosť, majú ešte väčší význam.

28. Zaistenie vysokej úrovne nezávislosti a integrity sudcov najvyššieho súdu je dôležité vo všetkých situáciách. Mohlo by sa argumentovať, že je obzvlášť dôležité, keď konečné rozhodnutie o vymenovaní prijíma politický orgán, napríklad parlament.

29. Pokiaľ ide o výberové konanie, a najmä s ohľadom na úlohu súdnej rady v tomto procese, Poradná rada európskych sudcov zdôraznila:

„Je nevyhnutné, aby v súlade s praxou v niektorých štátoch boli kritériá vymenovania a výberu sprístupnené širokej verejnosti každou súdnou radou. Súdna rada tiež pri plnení svojej úlohy vo vzťahu k súdnej správe a odbornej príprave najmä zabezpečí, aby sa postupy vymenúvania a povýšenia sudcov založené na zásluhách otvárali skupine kandidátov tak rozmanitých a odrážajúcich spoločnosť ako celok, ako je to možné¹⁰.“

„Okrem toho, pokiaľ ide o viac vedúcich pracovných miest, najmä vedúceho predstaviteľa súdnej moci, súdna rada by mala oficiálne šíriť všeobecné profily obsahujúce špecifiká dotknutých pracovných miest a kvality požadované od kandidátov, aby sa zabezpečila transparentnosť a zodpovednosť pri výbere menovacím orgánom¹¹.“

30. Stručne povedané, pokiaľ ide o spôsobilosť kandidátov, ktorí nie sú sudcami, je dôležité, aby vzorec „odborník s významnou kvalifikáciou v oblasti práva“ nebol neprimerane reštriktívny a v ideálnom prípade sa odvolával na právniku s významnou povest'ou. Mala by sa prehodnotiť aj požiadavka, aby kandidáti, ktorí nie sú sudcami, zložili odbornú justičnú skúšku.

31. Pokiaľ ide o požiadavky na vek a prax – formálne hranice sú nízke a v kritériách by sa mali všeobecne uvádzať väčší dôraz na prax, ako aj požiadavka na vyšší vek.

⁸ CDL-AD (2010) 004, *Správa o nezávislosti súdneho systému, časť I: Nezávislosť sudcov*.

⁹ CDL-AD (2010) 004, ods. 25.

¹⁰ Pozri stanovisko CCJE č. 10 (2007) o Rade pre súdnictvo v službách spoločnosti, ods. 50.

¹¹ Ibid, ods. 51.

Tajné hlasovanie v HCoJ

32. Návrh organického zákona obsahuje prepracovaný výberový proces s viac ako dvoma kolami, s uverejnením mien tých, ktorí postupujú do ďalšieho kola. Súčasťou procesu je aj vypočutie kandidátov v druhom kole. Zdá sa, že navrhované pravidlá týkajúce sa previerok kandidátov poskytujú HCoJ materiál na hodnotenie kandidátov (pozri nižšie).

33. Hlavným problémom tohto návrhu organického zákona je však návrh, že počas tohto procesu HCoJ uskutoční tajné hlasovanie na zúženie výberu kandidátov a neskôr uskutoční druhé tajné hlasovanie pre konečný zoznam nominovaných. Aj keď Benátska komisia chápe dôvody, pre ktoré členovia HCoJ majú hlasovať tajne, aby sa mohli anonymne rozhodnúť a zabrániť akýmkoľvek pokusom o ovplyvnenie, je to zložité, pretože povaha postupu tajného hlasovania nesmie byť neodôvodnená. Umožňuje tiež, aby boli títo hlasujúci ovplyvňovaní vonkajšími faktormi – ktoré nie sú založené na objektívnych kritériách, na základe ktorých by mal byť každý kandidát hodnotený – pretože nemusia zverejňovať svoj názor ani v rámci HCoJ. Taktiež znemožňuje formulovať dôvody hlasovacieho procesu. Nová ústava v čl. 61 a 63 stanovuje, že členovia HCoJ vyberajú a nominujú sudcov na základe ich svedomia a spôsobilosti.

34. Okrem toho sa nezdá, že by existovalo nejaké ustanovenie, ktoré by vyžadovalo, aby HCoJ zverejnila výberové kritériá, ktoré sa majú uplatniť v tomto procese, ani aby poskytla zdôvodnenie (tajné hlasovania neodôvodňujú nedostatok odôvodnenia, pretože to nemá vplyv na anonymitu hlasovania).

35. Aj keď sa uplatňujú základné kritériá existujúceho zákona, môže byť pre HCoJ dôležité, aby o týchto kritériách osobitne informovala potenciálnych kandidátov a širokú verejnosť. Ako zdôraznila CCJE, je nevyhnutné „*zabezpečiť transparentnosť a zodpovednosť za výber*“¹² – v tomto prípade orgánu navrhujúceho kandidátov do voľby parlamentom.

36. Z dôvodu transparentnosti a zodpovednosti samozrejme vyplýva, že rozhodnutie HCoJ nominovať určitých kandidátov pred inými uchádzačmi musí byť odôvodnené s ohľadom na tie isté kritériá, ktoré boli uverejnené vopred. Preto by sa malo odporučiť, aby sa pri užšom výbere kandidátov uviedlo odôvodnenie, a preto by sa malo opätovne zvážiť a podľa možnosti zrušiť tajné hlasovanie.¹³

37. Znenie čl. 1.2 návrhu organického zákona (odkaz na zmenený a doplnený čl. 34¹.15), ktorým sa poskytuje nesúhlasnému členovi HCoJ možnosť obrátiť sa písomne na parlament, a takéto nesúhlasné stanovisko sa doručí každému poslancovi parlamentu, tiež naznačuje, že by sa mali uviesť dôvody rozhodnutia HCoJ. Zároveň neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by HCoJ zaviazovalo uvádzať dôvody samotným kandidátom, najmä nie tým, ktorí nie sú konečne nominovaní do voľby parlamentom. To musí v skutočnosti znamenať, že bez ohľadu na stanovené dôkladné postupy a dôsledné kritériá, ktoré sa majú uplatňovať, nie je možné, aby si individuálny kandidát bol vedomý (a v tomto ohľade bez možnosti napadnúť) dôvodov, na ktorých sa zakladajú rozhodnutia HCoJ.

¹² Ibid.

¹³ Pozri hodnotiacu správu skupiny GRECO o Gruzínsku (štvrté hodnotiace kolo) prijatú na jej 74. plenárnom zasadnutí 28. novembra – 2. decembra 2016, najmä ods. 92 – 94.

38. Ako sa však uvádza v návrhu organického zákona, keďže údaje kandidátov zozbierané HCoJ „sú dôverné a nemôžu byť zverejnené v žiadnej forme“ (čl. 1.2 návrhu organického zákona odkazujúci na zmenený a doplnený čl. 34².4), môže to viesť k tomu, že pre HCoJ je zložité uviesť dôvody nominácie. Toto ustanovenie by sa malo prepracovať, aby sa stanovilo, že informácie sa môžu zverejniť iba v nevyhnutnom rozsahu, aby HCoJ mohla odôvodniť svoje rozhodnutia.

39. Benátska komisia odporúča, aby bola HCoJ povinná odôvodniť svoje rozhodnutia nielen na základe výsledkov previerok, ale aj na základe odpovedí kandidátov počas vypočutí, ktoré môže súd následne preskúmať. To znamená, že postup sa nesmie zakladať na tajnom hlasovaní, ale skôr na potvrdení objektívnych kritérií, na základe ktorých je každý kandidát hodnotený, čím sa vytvorí skupina kandidátov, ktorí tieto kritériá spĺňajú. V rámci tejto skupiny by sa kandidáti mali zoradiť podľa skóre, ktoré získali počas hodnotiaceho postupu. To umožní predložiť parlamentu zoznam najlepších kandidátov.

40. Ak HCoJ poskytne odôvodnené stanoviská, umožní to neúspešným kandidátom podať odvolanie proti tomuto rozhodnutiu. Takéto odvolania by boli v súlade so všeobecným prístupom gruzínskych právnych predpisov, keďže je možné odvolať sa proti iným rozhodnutiam HCoJ (pozri čl. 35⁴ organického zákona o všeobecných súdoch). Táto možnosť odvolania by zabezpečila, že HCoJ neprijímala svojvoľné rozhodnutia, ale svoje rozhodnutia zakladala na schopnostiach každého kandidáta. Zvýšila by sa tým aj dôvera v menovací proces, ktorá momentálne veľmi chýba (pozri ods. 3, hore).

Previerky

41. Previerky osôb sú upravené v čl. 1.2 návrhu organického zákona (s odkazom na zmenený a doplnený čl. 34²), ktorý je do veľkej miery kópiou súčasného ustanovenia v čl. 35² organického zákona o všeobecných súdoch. Toto ustanovenie obsahuje niekoľko záruk pre kandidáta vrátane práva na odvolanie/napadnutie výsledkov previerky osôb [čl. 1.2 návrhu organického zákona (odkaz na zmenený a doplnený čl. 34².9)].

42. Podľa čl. 1.2 návrhu organického zákona (odvolávajúceho sa na zmenený a doplnený článok 34².5) sa zdá, že je viac-menej úplne na uvážení HCoJ, na koho sa má obrátiť, aby získala informácie, a v tomto ohľade by sa zrejme mohli zvoliť rôzne možnosti o rôznych kandidátoch podľa rozhodnutia „relevantnej štrukturálnej jednotky“ uvedenej v ustanovení. To predstavuje isté riziko svojvoľnosti. Na druhej strane, keďže kandidáti budú mať rôzne druhy previerok, bude pravdepodobne ťažké navrhnuť jednotný koncept zdrojov, avšak mala by sa uverejniť šablóna pre rozsah požadovaných informácií. Kompromisným riešením môže byť to, že v čl. 1.2 návrhu organického zákona (s odkazom na zmenený a doplnený čl. 34².9) by mal mať kandidát právo požadovať, aby HCoJ zhromažďovala ďalšie informácie zo špecifikovaných zdrojov (pokiaľ to nie je zjavne nedôvodné).

43. Okrem toho, hoci je postup previerok podrobne opísaný v návrhu organického zákona, vykonávanie tohto postupu by sa malo náležite zvážiť, pretože sa týka aj osobných práv kandidátov.

44. V spoločnom stanovisku Benátskej komisie ku Gruzínsku sa v súvislosti s jednotkou, ktorá vyšetruje finančnú situáciu kandidátov, vyjadrili tieto úvahy:

«Okrem toho je z rovnakých dôvodov problematická aj možnosť „štruktúrálnej jednotky“ Vysokiej súdnej rady (HCoJ) zhromažďovať informácie o finančnom postavení kandidátov (návrh čl. 35¹) a mohla by ohroziť právo každého občana zastávať akýkoľvek verejný úrad chránený čl. 29 gruzínskej ústavy. Po druhé, hoci súhlas uchádzača je nevyhnutný na to, aby „štruktúralna jednotka“ Vysokiej súdnej rady mala prístup k jej/jeho osobným údajom, v praxi sa zdá, že nie je možné, aby kandidát tento súhlas odmietol.»¹⁴

45. V záujme objektívneho hodnotenia nemusí postačovať, aby informácie o kandidátoch hodnotil iba jeden člen. Mohlo by sa zväžiť zriadenie rady napríklad troch členov, ktorí by posúdili tieto informácie. Okrem toho by sa pri spojeniach nadviazaných s ohľadom na kandidátov podľa čl. 1.2 návrhu organického zákona (s odkazom na zmenený a doplnený čl. 34².5) mala zväžiť skutočnosť, že informácie, ktoré dostali niektoré z osôb, ktoré sú uvedené v pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu, môžu byť vyprodukované na základe osobných, a teda subjektívnych pozorovaní. S týmito informáciami sa preto musí zaobchádzať opatrne. V tejto súvislosti sú členovia upovedomení o týchto informáciách a sú zohľadnené pri hlasovaní. Pri vymenovaní kandidáta by sa bezpochyby mali zohľadniť objektívne kritériá, ako sú odborná spôsobilosť a zásluhy, nestrannosť a skúsenosti. Je dôležité vyhodnotiť údaje o uchádzačoch v súlade so zákonom. Malo by sa zabezpečiť, aby previerky osôb neboli svojvoľné a subjektívne.

Riziko zablokovania

46. Existujú tiež možné riziká zablokovania procesu. Po verejnom vypočutí a druhom tajnom hlasovaní sa kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov („najlepšie výsledky“), považujú za navrhnutých HCoJ do parlamentu, ak každý z nich získa aspoň 2/3 všetkých hlasov členov HCoJ¹⁵.

47. V zásade to môže byť užitočné ustanovenie, pretože zaručuje, že kandidáti nemôžu byť nominovaní veľmi malou väčšinou v rámci HCoJ. Tiež by to nemal byť praktický problém v prípadoch, keď každý relevantný kandidát v skutočnosti v druhom kole hlasovania mal aspoň 2/3 hlasov.

48. Na druhej strane nevyhnutne nastanú prípady, keď budú kandidáti, ktorí získali potrebný počet hlasov, aby boli nominovaní do druhého kola hlasovania, avšak nie 2/3 hlasov. V zásade to môže byť prípad všetkých dotknutých kandidátov. Napríklad, ak je potrebné obsadiť iba jednu pozíciu, HCoJ môže byť spravodlivo nejednotná podľa zásluh a kvalít dvoch kandidátov. V takejto situácii je veľmi pravdepodobné, že dôjde k zablokovaniu a bude ťažké ho prekonať. Nie je jasné, ako by títo kandidáti získali dvojtretinovú väčšinu všetkých členov HCoJ.

49. Zdá sa, že súčasný postup stanovený v ustanovení tento problém nerieši a malo by sa to vyriešiť, ak je tento postup hlasovania ponechaný v návrhu organického zákona.

¹⁴ CDL-AD (2014) 031, spoločné stanovisko Benátskej komisie a Riaditeľstva pre ľudské práva (DHR), Riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI), Rady Európy k návrhu zákona o zmenách a doplneniach organického zákona o všeobecných súdoch v Gruzínsku, ods. 51, 52 a 56.

¹⁵ Pozri čl. 1.2 návrhu organického zákona (odkaz na zmenený a doplnený čl. 34¹.13).

Konflikt záujmov

50. Dalším důležitým aspektem tohoto procesu nominácie je to, že sa musí vykladať takým spôsobom, aby sa predišlo akémukoľvek konfliktu záujmov a aby sa predišlo dokonca dojomom takého konfliktu.

51. Aj keď je vítaným zlepšením, že členovia HCoJ, ktorí sú kandidátmi na sudcov najvyššieho súdu, nebudú mať právo hlasovať počas výberového konania, treba však poznamenať, že pokiaľ ide o výber kandidátov na nižšie súdy, organický zákon o všeobecných súdoch uvádza, že člen HCoJ sa nemôže zúčastniť procesu, ak sa sám zúčastní súťaže (čl. 35 ods. 1 – 3). Aby sa predišlo akémukoľvek vnímaniu konfliktu záujmov, zdá sa dôležité uplatňovať rovnaký postup pri postupe vymenovania sudcov najvyššieho súdu. Člen HCoJ, ktorý je kandidátom, by mal byť vylúčený zo všetkých konaní týkajúcich sa výberu a nominácie kandidátov na sudcov najvyššieho súdu. Okrem toho sú relevantné aj ďalšie situácie, ktoré by sa mali zahrnúť, najmä ak je kandidátom manžel/manželka alebo blízky príbuzný atď.

52. Je tiež dôležité, aby konečné rozhodnutie HCoJ, ktorého kandidáta navrhujú na zváženie parlamentom, bolo založené výlučne na tom, aké skóre získal každý kandidát v súvislosti s rôznymi uplatňovanými hodnotiacimi kritériami, a nie na výsledku tajného hlasovania medzi členmi HCoJ. Zdá sa, že je to potrebné na to, aby kandidáti aj široká verejnosť boli presvedčení, že rozhodnutie je založené skôr na zásluhách kandidátov ako na osobných preferenciách členov HCoJ.

Predseda najvyššieho súdu

53. Podľa návrhu ústavného zákona je funkčné obdobie predsedu najvyššieho súdu 10 rokov. V súčasnej situácii v Gruzínsku, ktoré je v štádiu prechodu na väčší a novovytvorený najvyšší súd, môže byť vymenovanie predsedu príliš zdĺhavé. Na uľahčenie postupného menovania, ako sa navrhuje v už uvedenom bode 16, by sa preto mohlo zvážiť kratšie funkčné obdobie predsedu.

C. Návrh zákona o zmene a doplnení rokovacieho poriadku parlamentu

54. Podľa čl. 61 ods. 2 novej ústavy sú sudcovia najvyššieho súdu volení parlamentom.¹⁶ Podľa čl. 1 písm. A) návrhu zákona o zmene a doplnení rokovacieho poriadku parlamentu (ďalej len „návrhy na zmeny a doplnenia“) je Výbor pre právne veci parlamentu orgánom určeným na posudzovanie súladu s výberom a menovaním kandidátov na sudcov najvyššieho súdu.

55. Vzhľadom na to sa zdá byť rozhodujúce, aby boli postupy vo Výbore pre právne veci navrhnuté tak, aby sa v čo najväčšej miere preskúmala zhoda kvalifikácií kandidátov s požiadavkami ústavy a organického zákona o všeobecných súdoch. V tejto súvislosti je potrebné privítať, že je to skutočne stanovené ako úloha výboru (a predpísanej pracovnej skupiny)¹⁷. Treba tiež privítať, že sa uskutoční verejné vypočutie.

¹⁶ Stanovisko k návrhu revidovanej Ústavy Gruzínska (CDL-AD (2017) 023), ods. 45; Správa o menovaní sudcov (CDL-AD (2007) 028), ods. 9 – 12.

¹⁷ Pozri čl. 1 písm. b) a d) týchto návrhov zmien a doplnení.

56. Podľa súčasného čl. 205 ods. 4 existujúceho rokovacieho poriadku parlamentu (ktorý sa zdá byť nezmenený) Výbor pre právne veci prijme záver väčšinou hlasov. Takýto záver *„obsahuje odporúčanie výboru týkajúce sa kandidatúr...“* a potom sa *„predkladá predsedníctvu parlamentu, aby sa zaradil do programu plenárneho zasadnutia parlamentu a uverejní sa na internetovej stránke parlamentu“*. Zdá sa, že si to vyžaduje, aby výbor predložil svoje vlastné stanovisko ku kvalitám každého kandidáta.

57. Aby sa vyvážili nevýhody konečného hlasovania v parlamente, postupy by mali zabezpečiť, aby sa zásluhy a kvalifikácia každého kandidáta dali k dispozícii parlamentu a širokej verejnosti v čo najväčšej miere a aby bol parlament motivovaný k hlasovaniu na základe profesionálnych zásluh namiesto politických preferencií atď.

58. Opäť to odráža základné problémy systému sudcov zvolených parlamentom.

D. Návrh zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách

59. V čl. 1 návrhu zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách sa ustanovuje, že *„kandidát navrhnutý v súlade s čl. 34¹.3 zákona Gruzínska o všeobecných súdoch na funkciu sudcu Najvyššieho súdu Gruzínska podá majetkové priznanie štátneho úradníka do 7 dní od uverejnenia príslušných informácií na webovej stránke Vysokej súdnej rady Gruzínska“*.

60. Mohlo by byť vhodné uložiť záujemcom povinnosť vykazovať nielen svoj vlastný majetok, ale aj majetok ich manželov alebo manželiek a detí.

61. Všeobecne platí, že ak sa ustanovenia tohto návrhu zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách vzťahujú na HCoJ, potom sa zdá, že nie je potrebné zavádzať osobitné ustanovenia o otázkach konfliktu záujmov do návrhu zmien a doplnení organického zákona o všeobecných súdoch (pozri vyššie) – môže stačiť krížový odkaz na tento zákon. Pozri napríklad čl. 11 ods. 1 tohto zákona, ktorý predpisuje, že verejný zamestnanec *„ktorého povinnosťou v rámci kolegiálneho orgánu je vydávať rozhodnutia, v súvislosti s ktorými má majetkový alebo iný záujem, informuje ostatných členov orgánu alebo jeho priameho nadriadeného o tejto skutočnosti a odmieta sa podieľať na rozhodovaní“*. Zdá sa, že ide o všeobecnú zásadu, ktorá sa vzťahuje aj na členov HCoJ. V takom prípade by bolo dôležité zabezpečiť, aby ustanovenia tohto návrhu zákona a návrhy zmien a doplnení organického zákona o všeobecných súdoch neboli v rozpore.

IV. Záver

62. Najvyšší súd Gruzínska je najvyšším súdom v tejto krajine. Podľa súčasného zákona a navrhovaných zmien a doplnení bude mať najvyšší súd úplne nové zloženie po vymenovaní 18 až 20 nových sudcov, ktorí budú po výbere Vysokou súdnou radou menovaní na doživotie (do dôchodku) parlamentnou väčšinou.

63. V súvislosti s výberom a vymenovaním sudcov najvyššieho súdu bola delegácia Benátskej komisie na svojich zasadnutiach v Tbilisi informovaná o tom, že Vysoká súdna rada má v súčasnosti pomerne malú dôveru veľkej časti spoločnosti. Hoci Benátska komisia nie je v pozícii vyhodnotiť, či je tento nedostatok dôvery opodstatnený, ale mať Vysokú súdnou radu,

ktorá nemá úplnú dôveru verejnosti, a politickú väčšinu, ktorá pred voľbami vymenúva takmer všetkých sudcov najvyššieho súdu do celoživotnej funkcie, môže mať negatívny vplyv na úroveň dôvery verejnosti, ktorú musí inštitúcia ako najvyšší súd mať v ktorejkoľvek krajine.

64. Za týchto okolností by sa malo zvážiť, aby sa pevné funkčné obdobie súčasných sudcov najvyššieho súdu zmenilo na doživotné menovanie a parlament by mal v súčasnosti vymenovať iba taký počet sudcov najvyššieho súdu, ktorý je absolútne nevyhnutný na to, aby bola práca najvyššieho súdu zvládnuteľná.

65. O tom, koľko nových sudcov bude potrebných na dosiahnutie tohto cieľa, by sa malo rozhodnúť po konzultáciách s najvyšším súdom. Ďalšie menovanie sudcov najvyššieho súdu môže vykonať parlament zvolený v nasledujúcich voľbách. Takáto dohoda môže zmierniť súčasné bremeno najvyššieho súdu a zabezpečiť, aby sa v dlhodobom horizonte tešil dôvere a rešpektu verejnosti.

66. Pokiaľ ide o (1) návrh organického zákona o zmene a doplnení organického zákona o všeobecných súdoch; (2) návrh zákona o zmene a doplnení rokovacieho poriadku parlamentu a (3) návrh zákona o konflikte záujmov a korupcii vo verejných inštitúciách – Benátska komisia víta zmeny a doplnenia ustanovení o výbere a vymenovaní sudcov Najvyššieho súdu Gruzínska v znení zmien a doplnení týchto zákonov.

67. Návrh zákonov by sa však mal vylepšiť:

Kľúčové odporúčania sú:

- V kritériách spôsobilosti by sa mala ustanoviť požiadavka na vyšší vek a väčší dôraz na skúsenosti uchádzača, ako aj na úsudok, nezávislosť a rozmanitosť;
- Požiadavka, aby kandidáti, ktorí nie sú sudcami, absolvovali odbornú justičnú skúšku, by sa mala prehodnotiť, pretože, ako už bolo uvedené, iba „odborník s významnou kvalifikáciou v oblasti práva“ môže byť kandidátom, ktorý nie je sudcom, na najvyšší súd. Osoby s takouto kvalifikáciou by nemali byť nútené podstúpiť skúšku, aby preukázali, že sú schopné zaoberať sa právnymi otázkami, ktoré sú podstatou práce najvyššieho súdu;
- Malo by sa zrušiť tajné hlasovanie vo Vysokej súdnej rade; informácie týkajúce sa kvalifikácie kandidátov by sa mali zverejňovať a postup by sa mal zakladať na objektívnych kritériách, na základe ktorých je každý kandidát hodnotený, čím sa vytvorí skupina kandidátov, ktorí tieto kritériá splňajú. V rámci tejto skupiny by sa kandidáti mali zoradiť podľa skóre, ktoré získali počas postupu hodnotenia. To umožní predložiť parlamentu zoznam najlepších kandidátov;
- Musia sa predložiť odôvodnené rozhodnutia týkajúce sa výberu a vylúčenia kandidátov s možnosťou súdneho odvolania (pozri článok 35⁴ organického zákona o všeobecných súdoch);
- Člen Vysokej súdnej rady, ktorý je kandidátom na sudcu najvyššieho súdu, by mal byť vylúčený zo všetkých konaní týkajúcich sa výberu a nominácie týchto kandidátov.

Ďalšie odporúčania zahŕňajú:

- Proces menovania sudcu najvyššieho súdu by sa mal začať pred skončením funkčného obdobia sudcu, aby sa zabezpečilo, že najvyšší súd nebude mať nedostatok sudcov;

- V situáciách, keď kandidáti získali potrebný počet hlasov, aby boli nominovaní do druhého kola hlasovania, ale nie 2/3 požadovaných hlasov, ak je táto požiadavka zachovaná, je potrebný protiblokovací mechanizmus.

68. Benátska komisia ostáva k dispozícii gruzínskym orgánom v prípade akejkoľvek ďalšej pomoci.