

Predslov

Vydanie tejto práce o stave súdnictva dopĺňa prácu o súdnej nezávislosti vydanú v r. 2001; medzi týmito dvoma pojmami existuje zrejmé a úzke spojenie. Justícia je verejnou inštitúciou, zameranou na vykonávanie hodnotných spoločenských funkcií. Spôsob, akým sa vyberajú, ako postupujú, ako sa školia a hodnotia sudcovia a personál pod ich vedením a ako prebieha disciplinárne konanie proti nim; spôsob, akým vykonávajú svoje povinnosti individuálne aj kolektívne; a spôsoby manažmentu súdov tvoria neoddeliteľné prvky schopnosti súdnictva.

Zároveň každá z týchto oblastí nesie so sebou prvok *právomoci*, a teda je spojená s nezávislosťou: Ktoré osoby, ktoré inštitúcie budú kontrolovať súdnictvo? Počet politických a sociálnych činiteľov je obmedzený: exekutíva – t. j. ministerstvo spravodlivosti – parlament, národné súdne rady a samotné súdnictvo, vrátane jeho najvyššieho a ústavného súdu (ako to ukazujú nedávne rozhodnutia českého a maďarského Ústavného súdu o súdnej reforme) a predsedovia súdov. Kto rozhoduje a podľa akých postupov?

V ktorejkoľvek krajine je súdna reforma spojená s prekážkami, ťažkosťami a prietahmi – toto platí najmä pre krajiny strednej a východnej Európy po polstoročí komunistickej vlády, počas ktorej bolo súdnictvo, súdy a samotné právo zbavené svojich základov a tieto sa využívali skôr ako mocenský nástroj. Ich rehabilitácia vo verejnej mienke a získanie reálnej autonómie si vyžadujú čas a hmatateľné výsledky – dôkazy o ich efektívnosti a zodpovednosti – navyše k litere zákona. Tú vzniká trochu znepokojujúca otázka: Kto si už dnes žiada súdnu reformu?

Hodnotné štúdie, ktoré sú obsiahnuté v tejto práci, sú živou ilustráciou niekoľkých paradoxov: vo všetkých týchto krajinách sú potrebné hĺbkové štrukturálne reformy, ktoré umožnia justičným systémom plniť ich ústavné poslanie podľa požiadaviek demokratickej spoločnosti. Tieto reformy si vyžadujú silnú a trvalú politickú vôľu vlády a parlamentu – môžeme si však klásť otázku, či takáto vôľa v skutočnosti existuje, alebo dokonca či samotná Európska únia bola dôsledná pri dožadovaní sa takéhoto záväzku.

Politickí činitelia nie sú samozrejme ochotní vzdať sa mnohých prostriedkov, právnych aj *de facto*, prostredníctvom ktorých môže byť justičný systém ovplyvňovaný a náchylný na externý tlak. Ďalšie stránky obsahujú mnohé konkrétne a markantné príklady neprimeraného oprávnenia, nedostatok transparentnosti a zahmlené postupy; rovnako významne dokumentujú potrebu jasnejších štandardov tak, aby krajiny – či už ako kandidáti, alebo neskôr ako členovia – vedeli, čo musia urobiť v demokratickej spoločnosti. Vládu a parlament treba

pochváliť pri pokuse o prekonanie týchto prekážok – a treba ich podporiť v tom smere, aby boli odvážnejší a lepší, ak tak nekonajú.

V neposlednom rade sa pokusy o komplexnú reformu môžu stretnúť s iným druhom odporu, a tým je korporatizmus: pokúšenie súdnictva stať sa izolovaným a konzervatívnym cechom na rozdiel od zmeny a zodpovednosti – a pod zástavou nezávislosti.

Obhajcovia súdnej reformy majú ťažkú, ale dôležitú úlohu. Štúdie v tejto práci ukazujú, že v niektorých krajinách prišiel začiatok pomerne neskoro. Rok 2002 bol rokom reforiem, pravdepodobne vzhľadom na nadchádzajúcu Európsku radu v Kodani, kde sa pravdepodobne rozhodne o prijatí týchto krajín. Jedna vec je však dosť jasná: ak budú tieto krajiny prijaté, bude treba ešte veľa urobiť najmä vo výbere, školení a hodnotení; záväzky, ktoré tieto krajiny prijímú, nie sú záväzkami prístupu, ale členstva.

Ďalšie stránky budú dobrým vodítkom pre všetkých, ktorí sa angažujú v tejto základnej oblasti; Program monitorovania prístupu k Európskej únii Inštitútu otvorenej spoločnosti a autori si zasluhujú pochvalu za predloženie takýchto rozsiahlych užitočných informácií a hodnotenia. Čo je však dôležitejšie, ich zistenia by si mali prečítať a podľa nich by mali konať tí, ktorí majú záujem o to, čím sa stane Európska únia.

Roger ERRERA

Profesor, Stredoeurópska univerzita,
Conseiller d'Etat (hon.), Paríž

Úvod

Program monitorovania prístupu k Európskej únii (EUMAP) Inštitútu otvorenej spoločnosti sa začal v r. 2000 za účelom podpory nezávislého monitorovania procesu prístupu k EÚ.

Popri realizácii širších cieľov Inštitútu otvorenej spoločnosti sa EUMAP zamerail na monitorovanie dodržiavania politických kritérií zo strany vlády pre členstvo v EÚ, ako tieto kritéria definovala Európska rada v Kodani v r. 1993:

Členstvo si vyžaduje, aby kandidátska krajina dosiahla stabilitu inštitúcií, ktoré garantujú demokraciu, ľudské práva, vládu zákona a rešpektujú a chránia menšiny.

Správy EUMAP vypracovali nezávislí odborníci z krajín, ktoré boli monitorované. Tieto správy sú zamerané na podporu zodpovedného a udržateľného rozšírenia takým spôsobom, že osvetľujú význam politických kritérií a kľúčovú úlohu občianskej spoločnosti v podpore vlády pri dodržiavaní týchto kritérií – do prístupu a po ňom.

V r. 2001 publikoval EUMAP svoje dve prvé monitorovacie správy, o ochrane menšín a súdnej nezávislosti v desiatich kandidátskych krajinách strednej a východnej Európy. V r. 2002 boli vypracované nové a podrobnejšie správy o menšinách (vrátane správ o piatich najväčších členských štátoch EÚ), ako aj správy o stave súdnictva, korupcii a – v spolupráci so Ženským programom OSI/Nadáciou otvorenej spoločnosti v Rumunsku – o rovnakých príležitostiach pre ženy a mužov v kandidátskych krajinách CEE.

Správy EUMAP 2002 o stave súdnictva hodnotia schopnosť jednotlivých sudcov konať kompetentne a efektívne, ako aj organizačnú efektívnosť justičných odvetví a súdov.

Metodiky EUMAP pre monitorovanie stavu súdnictva (na internete www.eumap.org) vyvinul EUMAP s príspevkom z medzinárodnej poradenskej rady. Metodika obsahuje kompiláciu výsledkov pôvodnej správy z existujúceho prieskumu, štúdií prípadov, legislatívnej analýzy a pohovorov, ktoré viedli reportéri v danej krajine. Správy krajín nemajú v úmysle predstavovať vyčerpávajúci alebo vedecký prieskum pokrytých konkrétnych oblastí; ich hlavnou výhodou je trvalá aplikácia rovnakej metodiky vo všetkých monitorovaných krajinách. EUMAP preberá plnú zodpovednosť za ich konečný obsah.

Monitorovanie prístupového procesu do EÚ: Stav súdnictva

Obsah

I. Úvod	7
A. Konceptný rámec: Ako zlepšiť stav súdnictva	8
B. Úloha Únie: Objasnenie noriem pre trvalé členstvo	13
II. Prehľad zistení jednotlivých krajín	17
A. Súčasný vývoj, ktorý ovplyvňuje nezávislosť a schopnosť súdnictva – súhrn zistení jednotlivých krajín	17
1. Všeobecné pozorovania	17
2. Súhrny jednotlivých krajín	18
B. Profesionálna kompetencia sudcov	21
1. Výber a postup	22
2. Hodnotenie a regulovanie výkonov	27
3. Vzdelávanie profesionálneho súdnictva	33
C. Inštitucionálna schopnosť súdnictva	36
1. Riadenie a správa odvetvia súdnictva	36
2. Administratívna schopnosť súdov	43
D. Odporúčania	46
1. Pre kandidátske krajiny	46
2. Pre Európsku úniu	47

I. ÚVOD

Tento prehľad a pripojené správy krajín hodnotia stav súdnictva v desiatich krajinách strednej a východnej Európy, ktoré sa snažia o získanie plného členstva v Európskej únii.¹

V roku 2001 publikoval Program pre monitorovanie prístupu k EÚ správy o úsilí kandidátskych krajín splniť určité aspekty politických kritérií pre členstvo.² Tieto správy sa zameriavajú na záležitosti, ktoré sa týkajú súdnej nezávislosti konkrétne ako základný aspekt požiadavky, aby členské štáty Únie zabezpečili stabilitu inštitúcií garantujúcich vládu zákona a ľudské práva.

Tieto správy skúmajú súdnictvo ako doplnok k správam 2001.³ Ich cieľom je zamerať pozornosť vlády a súdnictva kandidátskych štátov, občianskej spoločnosti a Európskej únie na problémy, ktoré ešte stále treba riešiť, ak má súdnictvo kandidátskych štátov dosiahnuť úroveň potrebnú na splnenie podmienok pre členstvo.

Rozšírenie monitorovacích snáh EUMAP z nezávislosti súdnictva a nestrannosti na iné prvky, ktoré rozlišujú autonómne a výkonné súdnictvo, je výsledkom vývoja súdnej reformy v tejto oblasti. Hoci v zásade by súdna reforma mala riešiť všetky relevantné komponenty komplexne, vláda komunistického obdobia spôsobila, že emancipácia súdnictva v terajších kandidátskych krajinách, ktoré chcú vstúpiť do EÚ, je mimoriadne naliehavou úlohou.⁴ Nezávislosť je inherentná v koncepcii rozhodovania – stručne povedané, neexistuje rozhodovanie bez nezávislého a nestranného sudcu; pretože predchádzajúce režimy svojou vlast-

¹ V týchto správach termín „kandidátske krajiny“ znamená desať krajín, v ktorých EUMAP vykonala monitorovanie – Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko – neuvažujú však o Malte alebo Cypre; neuvažujú ani o Turecku. Odkazy na situáciu v konkrétnych kandidátskych krajinách sa v tomto prehľade vo všeobecnosti uvádzajú bez citácie; plná citácia je uvedená v pripojených správach krajín.

² *Pozri* Program monitorovania prístupu k EÚ: Monitorovanie procesu prístupu k EÚ: Nezávislosť súdnictva (Inštitút otvorenej spoločnosti, Budapešť, 2001) na internete www.eumap.org (ďalej ako “Správy EUMAP 2001”).

³ Tieto správy sú zostavené tak, že sa môžu čítať nezávisle alebo spolu so správami 2001; mnohé teoretické a praktické argumenty o reforme a najmä o súdnej nezávislosti, ktoré sú uvedené v týchto správach, sa podrobnejšie rozoberajú v správach 2001. Viď Správy EUMAP 2001.

⁴ *Pozri napr.* Lucie Atkins, Meniaci sa cieľ súdnej reformy: od nezávislosti k schopnosti, na internete www.eumap.org.

nou konštrukciou odmietali základnú nezávislosť a nestrannosť sudcu, je zvláštny dôraz na tento konkrétny prvok v strednej a východnej Európe oprávnený. Dnes, hoci určité problémy súvisiace so súdnou nezávislosťou zostávajú – a sú uvedené v správach z tohto roku – významný pokrok dosiahnutý vo väčšine krajín za ostatných dvanásť rokov v tejto oblasti⁵ umožňuje zvážiť iné prvky súdnej reformy, ktoré dopĺňajú a vyrovnávajú súdnu nezávislosť.

Toto rozšírenie zamerania nie je len možné, ale je aj potrebné z dôvodu stále sa zvyšujúceho významu európskeho súdnictva v politickom, hospodárskom a sociálnom živote a vo výsledných verejných požiadavkách na profesionalizmus, efektívnosť a zodpovednosť. Toto je relevantné najmä v prípade kandidátskych krajín; dramatická politická zmena z totality na Európsku úniu založenú na demokracii, voľnom trhu, ľudských právach a vláde zákona a s tým spojený rast právnych nástrojov ako prostriedku sociálnej regulácie viedli k značnému nárastu objemu a zložitosti prípadov predložených na riešenie súdom. Táto nová situácia vyžaduje od sudcov a súdnych úradníkov získanie a udržanie si nových schopností a rozvíjanie efektívnych a transparentných pracovných metód. Ak súdna reforma nemá odozvu v spoločnosti, dôvera verejnosti k legitímnosti súdnictva je ohrozená.

Na základe práce, ktorá sa začala zároveň so správami z ostatného roka, tieto správy uvádzajú hlavné zmeny v ústavnom a regulačnom rámci alebo praxi každej krajiny, ktoré majú vplyv na súdnictvo a ktoré vznikli od augusta 2001 do júla 2002, vrátane zmien ovplyvňujúcich súdnu nezávislosť. Hlavným cieľom je však overiť efektívnosť existujúcich mechanizmov a noriem na zabezpečenie toho, aby kvalita sudcov a podporná inštitucionálna infraštruktúra garantovala *schopnosť* pre nezávislý, kompetentný, zodpovedný a efektívny súdny proces.

A. KONCEPČNÝ RÁMEC: AKO ZLEPŠIŤ VÝKONNOSŤ SÚDNICTVA?

Koncepcia schopnosti súdnictva sa dá chápať tak, že zahŕňa štyri vzájomne sa dopĺňajúce pojmy: nezávislosť a nestrannosť; profesionálna schopnosť; zodpovednosť; a efektívnosť.

Nezávislosť a nestrannosť. Táto správa sa v zásade zameriava na schopnosť sudcu rozhodovať, ale základnou podmienkou pre rozhodovanie je to, že jednotlivým sudcom musí byť garantovaná skutočná nezávislosť pri vykonávaní ich kľúčových

⁵ Pozri napr. Správy EUMAP 2001, str. 21.

rozhodovacích funkcií.⁶ V širšom poňatí však sudcovia alebo súdnictvo ako celok často potrebuje určitú úroveň periférnej nezávislosti, ktorá zaručuje, že svoje vlastné záležitosti si môžu riadiť sami.

Toto nie je preto, že existuje inherentné právo na nezávislú administratívu ako takú, ale jednoducho preto, že skúsenosti ukázali, že priame a formálne záruky nezávislosti sú časti nedostatočné vtedy, ak existujú nepriame alebo neformálne spôsoby, ktorými môžu vonkajší činitelia ovplyvniť sudcov. Vonkajšia kontrola nad rozpočtom súdnictva, správou alebo disciplinárnym aparátom, alebo nad funkčným postupom sudcov môžu ohroziť rozhodovaciu právomoc sudcov dokonca aj v prípade formálnych záruk. Keď to vyžadujú alebo umožňujú okolnosti, súdnictvo by malo tvoriť nezávislé a autonómne (t. j. samoriadiace a samosprávne) odvetvie, alebo by prinajmenšom malo mať významnú účasť na správe svojich vlastných záležitostí.

Konkrétne v kandidátskych krajinách si dedičstvo podriadenosti súdov a nezávislosti a v širšom kontexte aj pretrvávajúce kultúrne vplyvy politickej diktatúry môže vyžadovať inštitucionálnu separáciu a inštitucionálne záruky súdnej nezávislosti, ktoré majú oveľa väčší dosah ako v krajinách s rozvinutou kultúrou súdnej nezávislosti alebo tradíciou rozhodovania, založenej na báze konsenzu a rokovania. Ale ktorákoľvek terajšia alebo budúca členská krajina, ktorá neposkytne svojmu súdnictvu primeranú úroveň autonómie pri správe jej vlastných záležitostí, by mala niesť bremeno vysvetľovania, prečo by sa mala takáto odchýlka od noriem členstva v Únii akceptovať.

Ako je to uvedené v Správach EUMAP 2001, súdna nezávislosť nie je absolútnym právom udeleným sudcom, ale štrukturovaným strategickým rozhodnutím spoločnosti udeliť sudcom určitú voľnosť za účelom zabezpečenia prístupu k rozumnej spravodlivosti pre všetkých. V tomto zmysle je to súčasťou širšieho rozsahu strategického výberu možností, ktorý robí spoločnosť na zabezpečenie takéhoto prístupu; takýto širší rozsah možností zahŕňa aj to, čo sa v týchto správach nazýva schopnosť súdnictva. Nezávislé riadenie a správa sa môžu rovnako dobre chápať ako aspekt nezávislosti súdov alebo schopnosti súdov – a skutočne formálne rozlíšenie podľa definícií je menej nápomocné pri formulovaní politiky než pragmatické zhodnotenie skutočných účinkov rôznych prístupov k štrukturalizácii, ktoré môžu mať sudcovské činnosti.

Profesionálne schopnosti. Rozhodovacia a dokonca aj administratívna nezávislosť môžu byť dôležité, sú však nedostatočné; nemá zmysel dať sudcom nezávislosť, pokiaľ sú neschopní. Ak sudcovia nie sú individuálne a kolektívne schopní

⁶ *Pozri napr.* Čl. 1 Univerzálnej charty sudcu, prijatý v r. 1999 Medzinárodnou asociáciou sudcov: "Nezávislosť sudcu je nevyhnutná pre nestrannú spravodlivosť podľa zákona."

vydávať rýchle, účinné rozhodnutia, ktoré sú v širokom rozsahu vykonateľné a podporujú zmysel spoločnosti pre spravodlivosť, spoločnosť dosiahne len málo v prípade, ak sa sudcom poskytne veľká úroveň nezávislosti.

Profesionálna schopnosť jednotlivých sudcov je preto kľúčovým prvkom schopnosti súdnictva. Sudcovia musia mať zdravý úsudok, musia byť profesionálne erudovaní a musia byť schopní vydávať rozsudky efektívne v súlade so zákonom a svojím vlastným svedomím. Na zabezpečenie tejto skutočnosti by sa mali sudcovia vyberať podľa jasného postupu, ktorý preverí ich osobnú a profesionálnu vhodnosť pre vysoké nároky tejto profesie. Podľa toho by postup sudcov v ich profesii mal primerane proporčne závisieť od ich demonštrovaných schopností a sudcovia by mali mať možnosť a možno aj povinnosť stále si obnovovať a zlepšovať svoje profesionálne vedomosti a znalosti.

Existujú rôzne modely na zabezpečenie toho, aby osoby s vysokou úrovňou profesionality vstúpili do súdnictva a rozvíjali ho; tieto zahŕňajú modely občianskej služby, ktoré priťahujú mladých odborníkov do súdnictva, a tradícia zvykového práva vymenovania sudcov niekedy neskôr v živote. Všetky kandidátske krajiny – tak ako väčšina členských krajín – prijali určitú formu modelu občianskej služby, ale oba tieto hlavné modely majú svoje výhody a nevýhody, pričom v tejto oblasti by sa mala urobiť reforma s dlhodobým výhľadom do budúcnosti. Napr. dôraz, ktorý mnohé krajiny kladú na čakateľské obdobia nových sudcov – spôsobom hodnotenia, ktorý samozrejme prináša riziko pre ich rozhodovaciu nezávislosť – je často priamym dôsledkom uznania skutočnosti, že noví sudcovia majú málo skúseností; toto je zasa priamym dôsledkom systému, ktorý najíma čerstvých absolventov univerzity za hotových sudcov.

Zodpovednosť. Záruky súdnej nezávislosti a opatrenia na podporu osobnej a inštitucionálnej schopnosti musia byť stanovené v kontexte mechanizmov na zabezpečenie kolektívnej a individuálnej zodpovednosti sudcov pred spoločnosťou ako celkom a voči iným odvetviám krajiny, ako aj v rámci samotného odvetvia súdnictva. Ako uvádzajú správy EUMAP 2001, zodpovednosť a nezávislosť sú v skutočnosti komplementárnym vyjadrením rozhodnutia spoločnosti udeliť obmedzenú mieru autonómie pre konkrétne spoločné účely a nezávislé súdnictvo musí byť preto s konečnou platnosťou zodpovedné za svoje rozhodnutia a operácie.

Bez jasných mechanizmov na stanovenie zodpovednosti súdnictvo prakticky nie je schopné zabezpečiť dôveru verejnosti v jeho schopnosť vykonávať účinnú spravodlivosť a chrániť sociálne, ekonomické a demokratické hodnoty. V celej strednej a východnej Európe sa zvýšená nezávislosť často chápala ako neprimerane znížená kontrola, ktorá je potrebná na zisťovanie a nápravu zneužitia právomoci v súdnictve. Hoci je vždy potrebné izolovať sudcov od politického procesu za účelom zabezpečenia ich rozhodovacej nezávislosti, mechanizmy

zodpovednosti by však mali zabezpečovať, že sudcovia budú profesionálne a verejne zodpovední za svoje výkony.

Niektoré mechanizmy na stanovenie súdnej nezávislosti v rámci zodpovednosti zahŕňajú zabezpečenie transparentnosti a vytváranie kanálov nekontrolnej komunikácie medzi sudcami, inými odvetviami, médiami a verejnosťou;⁷ tieto mechanizmy zrejme podporia profesionálnu schopnosť sudcov aj tým, že budú poskytovať spätnú väzbu výkonov sudcov. Zodpovednosť sudcov si konkrétne vyžaduje, aby boli zavedené primerane transparentné mechanizmy pre výber sudcov a vyhodnotenie ich výkonov a aby interné operácie v súdnictve boli vedené podľa vopred stanovených pravidiel, podliehajúcich určitej úrovni nekontrolného externého preskúmania. V prvom rade si preto zodpovednosť sudcov vyžaduje transparentnosť a zodpovednosť skôr než formálnu právnu povinnosť a sankcie, ktoré so sebou vždy prinášajú riziko pre rozhodovaciu nezávislosť sudcov.⁸

Organizačná efektívnosť. Spoločnosť dáva sudcom nezávislosť nie ako abstraktné právo, ale ako pragmatické privilégium na zabezpečenie blaha spoločnosti; aby si naďalej mohli udržať túto výhodu, sudcovia a súdnictvo ako celok musia preukázať schopnosť riešiť spory a vykonať spravodlivosť v súlade so zákonom včasným a účinným spôsobom. Lepšia administratíva a nová operačná kultúra v rámci súdnictva sú skutočne dôležitými – hoci často prehliadanými – prvkami efektívnej súdnej reformy.

Hoci skúsení sudcovia sú veľmi dôležití, nestačia; neadekvátne organizačná štruktúra zničí najlepšie úsilie aj tých najschopnejších sudcov. Na dosiahnutie adekvátnej úrovne systémovej kompetencie v určitom časovom horizonte musí byť súdnictvo ako celok organizované tak, aby kompetentní a zodpovední sudcovia mohli prospievať v podpornom operatívnom rámci. Tento rámec si vyžaduje silnú a transparentnú organizačnú štruktúru, kvalifikovaný a vysoko skúsený manažment a primerané ľudské, finančné a technické zdroje tak na národnej, ako aj justičnej úrovni.

⁷ Pozri Správy EUMAP 2001, str. 19-20.

⁸ V dôsledku toho nie sú záležitosti trestnej a občianskej zodpovednosti a profesionálnej disciplíny súdov, ako aj korupcia, súdna etika a konflikty záujmov, hoci sú dosť dôležité, kľúčovým predmetom správ r. 2002 a bude sa o nich uvažovať len v súvislosti s inými záležitosťami. Korupcia v desiatich kandidátskych krajinách, vrátane jej vážnych vplyvov v súdnictve, je uvedená podrobne v súbežnej sérii správ: Program monitorovania prístupu k EÚ, Monitorovanie procesu prístupu k EÚ: Korupcia a protikorupčná politika (Inštitút otvorenej spoločnosti, Budapešť, 2002), ktorý je na internete www.eumap.org.

Administratívne operácie súdnej organizácie by sa mali realizovať spôsobom, ktorý rešpektuje čas a výdavky klientov súdu. Súdny by mali mať prístup k adekvátnej úrovni techniky na spracovanie údajov a výskumných materiálov a správcovia v súdnictve by mali byť zodpovední za svoje výkony rovnako ako sudcovia. Navyše treba pestovať étos zodpovednosti a schopnosti – čo je veľmi významný prvok, ak berieme do úvahy tradične nízky štatút sudcu v systéme, ktorý predtým prevládal v členských krajinách.

Prepojenie reformných úsilí: Tieto štyri hlavné prvky akejkoľvek zmysluplnej súdnej reformy sú úzko prepojené a dokonca sa aj prelínajú. Napr. spôsoby a normy pre výber sudcov a funkčný postup sú kľúčové pre ochranu nezávislosti sudcov, ale aj na zabezpečenie kvality armády sudcov.⁹ Školenia zvyšujú úroveň vedomostí a skúseností sudcov – čo je nevyhnutné pre ich profesionálnu schopnosť – a v procese im dávajú možnosť byť nezávislejší, a to na základe ich lepších vedomostí a prostredníctvom autonómneho manažmentu. Hodnotenie výkonov sudcov je zasa formou profesionálnej zodpovednosti, ale znamená tiež podporu rozširovania ich profesionálnych skúseností a vedomostí, a teda aj nezávislosti. V širšom kontexte môžu inštitucionálne opatrenia buď podporiť, alebo zabrzdiť nezávislosť, profesionálnu schopnosť, zodpovednosť a efektívnosť sudcov.

Ideálne by akákoľvek zmena, ktorá sa týka súdnictva, mala zohľadniť všetky prvky schopnosti súdnictva a mala by pristupovať k reforme komplexným a celkovým spôsobom. Akékoľvek neprímerane úzke zameranie sa na jediný aspekt reformy, nech je akokoľvek sám osebe dôležitý, na úkor iných nemusí viesť k zlepšeniu výkonov v súdnictve. V skutočnosti to môže byť nebezpečné pre celkovú schopnosť súdnictva vydávať včasné a kvalitné rozhodnutia.

Napr. výlučná pozornosť venovaná efektívnosti, pokiaľ ide o rýchlosť, akou sa vybavujú prípady, môže byť škodlivá, pretože efektívny, ale podriadený sudca je vlastne kompromisom samotnej koncepcie neutrálneho rozhodovania. Alternatívne neprímeraný dôraz na súdnu nezávislosť bez ohľadu na širší rozsah

⁹ Pozri napr. Základné zásady OSN pri nezávislosti súdnictva, čl. 10 (na internete http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm) ktoré priamo spájajú nezávislosť súdnictva s profesionálnymi a osobnými kvalitami sudcu: „Osoby vybraté pre súdny úrad budú osobami bezúhonnými a schopnými, s príslušným vzdelaním alebo kvalifikáciou v oblasti práva.“

faktorov ovplyvňujúcich prácu sudcu, môže viesť k zmareniu úsilia monitorovať činnosť sudcu, a tým prídde k poklesu profesionalizmu a výkonnosti.¹⁰

Čo je ešte dôležitejšie, tieto správy nemajú naznačovať, že existujú čisto technické riešenia, nech sú akokoľvek komplexné, ktoré by mohli zabezpečovať efektívne, zodpovedné, kompetentné a nezávislé rozhodovanie právnych sporov. Akt vytvorenia skutočne nezávislého a schopného súdnictva – alebo reformovanie existujúceho súdnictva v súlade so zásadami súdnej nezávislosti a schopnosti – je komplexným sociálnym javom, ktorý nemožno okamžite vyriešiť podľa statických vzorcov, a ani úspech alebo neúspech takejto reformy neznamená čisto záležitosť matematického hodnotenia alebo zaradenia. Úspešná reforma vyžaduje okrem finančných alebo technických zdrojov aj spoločenské a politické zaujatie; viac ako čokoľvek iné potrebuje zmenu v atmosfére. Spoločnosť – obyvatelia a ich vládnuce zložky potrebujú chápať vytvorenie a udržanie skutočne nezávislého a schopného súdnictva ako významné spoločné dobro spoločného záujmu, ktoré má zaslúžene dostať vysokú prioritu. Toto je spoločný cieľ, ktorý môže Únia a všetci jej členovia spoločne sledovať.

B. ÚLOHA ÚNIE: OBJASNENIE NORIEM PRE TRVALÉ ČLENSTVO

Proces prístupu znamenal vznik bezprecedentného momentu potreby súdnej reformy v kandidátskych krajinách a demonštroval význam stále trvajúcej úlohy, ktorú hrá Európska komisia. Komisia kládla veľký dôraz na schopnosť súdnictva chrániť práva občanov, prispievať k priaznivému podnikateľskému prostrediu a zavádzať legislatívu EÚ,¹¹ ako aj v ostatnom čase na rozhodovaciu a adminis-

¹⁰ Napr. reformné úsilie v Taliansku ukázalo, že ak sa sleduje súdna nezávislosť na úkor iných dôležitých hodnôt, ako je napr. zodpovednosť sudcu a záruky profesionálnej schopnosti, reforma sa môže stať sama sebe hrobárom a v konečnom dôsledku je dokonca pre súdnu nezávislosť škodlivá. Pozri Giuseppe Di Federico, „Súdna nezávislosť v Taliansku: Kritický pohľad v (nesystematickej) komparatívnej perspektíve“, v Smernici pre podporu súdnej nezávislosti a nestrannosti (Agentúra USA pre medzinárodný rozvoj, Úrad pre demokraciu a vládu, séria technických publikácií, január 2002) na internete <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>.

¹¹ Práca o stratégii Európskej komisie, na internete www.eumap.org (s poznámkou, že „[a] predpovedateľný a efektívny súdny systém je ... dôležitý pre občanov a podnikanie; [a kandidátske krajiny] „potrebujú adekvátnu úroveň ... schopností súdov zavádzať a vyvíjať acquis [“).

tratívnu nezávislosť súdnictva.¹² Napr. v roku 2002 spustila Komisia Akčný plán pre súdnictvo každej kandidátskej krajiny, ktorý bol spojený s finančnou pomocou za účelom jej administratívnej a súdnej schopnosti.

Podpora a iniciatíva Komisie sa ukázala celkom efektívna pri propagácii reformy súdnictva; počas ostatných dvoch rokov boli prijaté na Slovensku zmeny v ústave týkajúce sa súdnictva a súhrnné zákony alebo významné zmeny existujúcich zákonov nadobudli účinnosť v Poľsku (v r. 2001), v Bulharsku, Českej republike, Estónsku, Litve, Slovensku a Slovinsku (všetky v r. 2002). Rôzne špecifické zmeny sa zrealizovali vo všetkých krajinách a niektoré ústavné súdy vyniesli dôležité rozhodnutia ovplyvňujúce súdnictvo.

V mnohých týchto krajinách však novoprijaté právne akty musia byť ešte efektívne zavedené a v mnohých prípadoch treba napraviť mnohé vážne chyby v existujúcej reforme. Súčasná verejná a politická priorita venovaná súdnej reforme sa musí preto udržať aj po počiatkovej legislatívnej fáze a v skutočnosti sa ukáže účinnou len vtedy, ak bude pokračovať aj po dni prístupu, teda počas obdobia plnoprávneho trvalého členstva.

Význam jasných noriem presahuje súčasných kandidátov na členstvo, avšak súčasné členské krajiny sú tiež zaangažované na prebiehajúcich reformných snahách, zameraných na zvýšenie schopnosti súdnictva, ako je napr. súčasné vytváranie súdnych rád v celej západnej Európe – v Írsku (1998), Dánsku (1999), Belgicku (1999) a Holandsku (2002). Západoeurópske súdnictvo zápasí s problémami podobnými tým, s ktorými mali skúsenosti kandidátske krajiny na výchoďe. Dobro zdokumentovaný taliansky prípad ukazuje, že jednostranné reformy, ktoré riešia len jeden prvok schopnosti súdnictva, môže viesť k situácii, keď sa súdnictvo stane uzavretým, nezodpovedným, neefektívnym a skameným cechom.

V tomto kontexte musí Európska únia vrátane jej súčasných členov a žiadateľov o členstvo zabezpečiť, aby štandardy, ktoré musia dosiahnuť kandidátske krajiny, boli nimi samotnými jasne definované, racionálne spojené s požiadavkami Kodanských kritérií, a samozrejme aby sa uplatňovali v celej Únii, a to rovnako u členov ako u kandidátov. Do dnešného dňa však proces prístupu ukázal, že samotná Únia potrebuje komplexnejší prístup k otázke reformy. Existuje niekoľko štandardov, ako by malo byť organizované súdnictvo a ako by malo fungovať, pričom existujúci systém odbornej podpory je často nekoordinovaný a neefektívny.

¹² Po prvý raz v r. 2001 uviedli Pravidelné správy komisie význam chránenia súdnej nezávislosti. Pozri Európska komisia, Pravidelné správy o postupe v prístupe 2001, na internete www.eumap.org.

Existujú aj prípady, keď Európska komisia vyslala zmiešané signály kandidátskym krajinám.¹³ Niekedy smerovanie súdnych reforiem v rôznych krajinách záviselo od odbornej rady členských štátov EÚ; v prípade absencie širších noriem EÚ predprístupoví poradcovia a zástupcovia twinningových inštitúcií často podporovali prijatie konkrétnych riešení importovaných z ich vlastných krajín. V niektorých prípadoch nebola ich rada v súlade s jasne preferovanou praxou alebo medzinárodnými normami.¹⁴ Rozdielne prístupy zo strany rôznych twinningových inštitúcií a odborníkov zamestnaných v EÚ sú tiež čiastočne zodpovedné za nerovnomerné reformy v celom tomto regióne. Od kandidátskych krajín nemožno rozumne očakávať, že zmenia svoje súdnictvo podľa štandardov, ktoré samotné nie sú definované.¹⁵

Súdna reforma – ako právna reforma v širšom kontexte – bude pravdepodobne vždy nevyhnutne mať vysoko konkrétny národný charakter z toho dôvodu, že je založená výlučne na domácich prvkoch a rozdielnych tradíciách rôznych právnych systémov členských krajín. Ak uvažujeme o tom, že Únia pozostáva z členov, ktorí majú zvykové právo, ako aj rôzne systémy občianskeho práva, bude vždy existovať široký rozsah voľby v tom smere, ako majú členské štáty organizovať svoje súdnictvo – a to dokonca až k takému bodu, že to, čo sa môže zdať základom spravodlivého systému v jednej krajine, sa môže považovať za protietické v druhej krajine. Avšak napriek tomu, že rozsah voľby môže byť veľmi široký, nie je nekonečný; existujú a samozrejme musia existovať oblasti zhody. Ak chce Únia a jej členovia vytvoriť komunitu spoločných hodnôt, treba určiť niektoré opatrenia bežného štandardu, ktoré budú tvoriť minimum potrebné pre členstvo.

Jednou z najhodnotnejších služieb, ktoré by mohla Únia a Komisia poskytnúť, je identifikovanie takéhoto spoločného minima a poskytnutie pomoci krajinám

¹³ Napr. Komisia opakovanne odporúčala, aby Slovensko zrušilo čakateľské obdobie pre sudcov, ale neurobila podobné odporúčania v iných prípadoch, hoci niektorí iní kandidáti a členské krajiny využívajú takýto systém a jeden kandidát – Slovinsko – v súčasnosti uvažuje o zavedení päťročného čakateľského obdobia.

¹⁴ Napr. v Lotyšsku predprístupový poradca EÚ navrhol zamestnať sudcov na Ministerstve spravodlivosti ako spôsob zvýšenia efektívnosti ministerstva, hoci takáto prax prináša so sebou vážne riziko pre nezávislosť súdnictva.

¹⁵ Napr. v Slovinsku vláda prehlásila, že niektoré kontroverzné opatrenia, ktoré majú tendenciu obmedzovať nezávislosť sudcov – ako napr. päťročné čakateľské obdobie a povinné prepustenie z dôvodu niektorých priestupkov – sú *potrebné* pre prístup k Únii – požiadavka, ktorá deklaruje potrebu Únie objasniť to, o čom sa domnieva, že by malo byť obsahom procesu a politických kritérií.

v realizácii ich spoločného záujmu pri stanovení tých štandardov, ktoré plnia všetky členské krajiny. Tieto štandardy, hoci sú minimálne a do veľkej miery odrážajú existujúcu prax v členských a kandidátskych krajinách, by napriek tomu mali mať povinný charakter; mali by byť riadne chápané ako výraz politických záväzkov, daných v Kodanských kritériách a ďalej pretrvávajúcich záväzkov pre všetkých členov.

Proces vyjasňovania a definovania týchto štandardov bude pravdepodobne vyžadovať, aby sa samotná EÚ angažovala v ďalšom monitorovaní, a to do veľkej miery tak, ako to robila počas kandidátskej etapy prostredníctvom Pravidelných správ Komisie, ktoré sa ukázali užitočným nástrojom podpory reformy. Úkon monitorovania – ako sa pokúsili demonštrovať vlastné správy EUMAP – je sám osebe impulzom na vyjasnenie nepísaných, ale spoločne akceptovaných štandardov. Takéto monitorovanie – či už ho robí samotná Únia, alebo externé skupiny, ktoré spolupracujú s Úniou – by samotné malo byť nezávislé, mal by ho robiť dostatočný personál, malo by byť stabilne finančne zabezpečené a jeho zistenia by mali mať politickú podporu.

Najdôležitejšie je to, aby stanovenie štandardov a monitorovanie mali dôsledky podporované všetkými členmi. Kodanské kritériá by sa mali chápať ako nevyhnutný trvalý záväzok. Akákoľvek odchýlka od minimálnych spoločných štandardov, ktoré definuje Únia sama pre seba, či už zo strany kandidáta, alebo člena, by mala byť odôvodnená, a to nielen uplatnením privilégia, tradície, alebo unikátnej histórie, ale na základe jasne odôvodneného, presvedčivého a – ak to bude potrebné – aj trvalého dôkazu v tom smere, že odchýlka neporušuje Kritériá a hodnoty, ktoré ležia za nimi, ale najmä legitímne potreby nezávislého a schopného súdnictva.¹⁶ Stále dodržiavanie spoločne definovaných minimálnych politických a demokratických štandardov by malo byť podmienkou *sine qua non* členstva; právomoc odvodiť tieto minimálne štandardy a trvale monitorovať ich dodržiavanie zo strany členských krajín je logickou a potrebnou funkciou životaschopnej Únie.

¹⁶ Pozri Rada pre európske odporúčania č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov. Zásada I9, čl. 2c., *na internete* <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12htm>; Univerzálna charta sudcu, čl. 9, *na internete* http://www.iaj-uim.or./ENG/frameset_ENG.html, („Tak, kde sa toto nedá zabezpečiť inými spôsobmi, ktoré sú zavedené v existujúcej a *preukázanej* tradícii, výber musí robiť nezávislý orgán, ktorý má značné zastúpenie súdnictva.“) (toto sa zdôrazňuje).

II. PREHLAD ZISTENÍ JEDNOTLIVÝCH KRAJÍN

Zvyšok tohto úvodného prehľadu je do veľkej miery paralelný so štruktúrou pripojených správ jednotlivých krajín a predkladá ich zistenia, poskytuje teoretické a praktické odôvodnenia záležitostí, ktoré podrobne skúmajú, pričom z nich odvodzuje všeobecne platné pozorovania a objasňuje konkrétne problémy, ktoré sú hodné povšimnutia. Správy krajín by sa mali čítať v spojení s týmto prehľadom, ktorý ukladá zistenia každej správy do teoretického a regionálneho komparatívneho kontextu.

A. SÚČASNÝ VÝVOJ, KTORÝ OVPLYVŇUJE NEZÁVISLOSŤ A SCHOPNOSŤ SÚDNICTVA – SÚHRN ZISTENÍ JEDNOTLIVÝCH KRAJÍN

1. Všeobecné pozorovania

Hoci generalizácie z desiatich krajín so značne rôznorodými právnymi systémami, úrovňou ekonomického rozvoja, históriou a sociálnou organizáciou sú nevyhnutne problematické, napriek tomu má význam stanoviť niektoré trendy, na ktorých sa zúčastňujú všetky alebo niektoré členské krajiny. Väčšina členských krajín si v ostatných rokoch dovolila o niečo vyššiu úroveň autonómie svojho súdnictva, hoci táto úroveň veľmi kolíše a niektoré z nich ešte musia vykonať významné zmeny.

Jedným zo zaujímavých trendov je to, že v tých členských krajinách, ktoré umožnili širokú autonómiu svojmu súdstvu, ako je napr. Maďarsko a Litva, súčasným základným záujmom nie je ohrozenie súdnej nezávislosti ako takej, ale skôr riziko nedostatočne zodpovedného, izolovaného a korporatistického súdnictva. Mechanizmy na zabezpečenie toho, aby mala spoločnosť nekontrolovaný prístup k informáciám o rozhodovacom a administratívnom procese súdnictva, môžu pomôcť obmedziť riziko takejto novoty a môžu tiež pomôcť zabezpečiť, aby súdstvo rozvinulo svoj profesionalizmus.

V iných členských krajinách zostáva riziko súdnej nezávislosti reálne, pretože exekutíva má ešte stále neprímeraný vplyv na administratívu súdnictva a služobný postup sudcov. Toto je situácia v Bulharsku, Lotyšsku a Rumunsku; v Českej republike bol tento systém nedávno spochybnený Ústavným súdom, nevyvinula sa však žiadna náhrada. Tieto systémy podliehajúce exekutíve – ako aj skoro

univerzálna tendencia umožniť súdnictvu len minimálnu účasť na plánovaní rozpočtu – tiež obmedzujú schopnosť súdnictva rozvíjať svoj profesionalizmus, a to podporovaním stálej závislosti od externých odborníkov.

Okrem týchto štrukturálnych záujmov existuje široký rozsah zlepšení v administratívnych postupoch. Všetky členské krajiny, či už zrealizovali autonómiu svojho súdnictva, alebo nie, naďalej uplatňujú také procesy výberu, hodnotenia a funkčného postupu, ktoré sú nedostatočne transparentné a objektívne. Len niektoré z nich majú primerané školiace systémy a žiadna z nich neposkytuje ten druh školenia v technickej a manažérskej oblasti, aký by autonómne súdnictvo potrebovalo na zabezpečenie svojho profesionalizmu.

2. Súhrny jednotlivých krajín

Nasledujú stručné súhrny progresu a nedostatkov každej kandidátskej krajiny pri zabezpečení súdnej nezávislosti a schopnosti:

V súčasnosti je dobre známe, že mnohé vážne problémy ohrozujúce súdnictvo **Bulharska** – ako neexistencia jasných operačných štandardov, zahmlený výber a služobný postup a neefektívne hodnotenie výkonov – si vyžadujú komplexné záväzné riešenie. V r. 2001 sa reforma súdnictva po prvýkrát prejavila ako ústredný politický záujem. Súčasnú legislatívnu zmenu mohli poskytnúť dobrý základ pre celkové reformné úsilie; teraz je veľmi dôležité, aby boli zavedené v plnom rozsahu a spôsobom, ktorý je plne v súlade so zásadami súdnej nezávislosti a súdnej schopnosti.

Okrem toho by určité ďalšie zmeny v skutočnosti ohrozili postavenie a profesionalizmus súdnictva a mali by sa opätovne zvážiť. Navyše zmeny neriešia kľúčový problém: potrebu reformy Najvyššej súdnej rady, súčasné zloženie ktorej zbytočne obmedzuje nezávislosť sudcov a ich schopnosť zlepšiť profesionálnu úroveň súdnictva.

Súdna reforma v **Českej republike** ešte stále prebieha, pretože Ústavný súd nedávno vyhlásil neplatnosť dôležitých častí nového Zákona o súdoch a sudcoch. Pri zrušení tohto nového zákona súd jasne vyhlásil, že model centralizmu pre riadenie a správu súdnictva sa musí zmeniť.

Samotné rozhodnutie súdu je vítanou opravou nesprávnej časti legislatívy, ale súdy sú ešte stále v neistom postavení. Ochota zúčastniť sa vážnej diskusie o súdnej reforme, ktorú politické zložky demonštrovali pri schvaľovaní zákona, je sama osebe významnou a vítanou zmenou; vláda, parlament by sa mali vrátiť k stále otvorenej otázke, ako formovať nezávislé, zodpovedné a efektívne súdnictvo.

Estónsko urobilo významný pokrok pri zriadení a podpore nezávislého a schopného súdnictva. Na súdoch pracuje čoraz viac schopných a vyškolených profesionálov; reforma súdnych a administratívnych štruktúr má v politickom programe prioritu.

Nový zákon o súdoch potenciálne predstavuje hlavný krok vpred v posilnení súdneho systému, ak sa budú jeho ustanovenia efektívne realizovať, najmä tie o novej Rade pre správu súdov. Konkrétne sa však vyžaduje ďalší progres na integrovanie súdnictva do rozpočtového procesu, vyjasnenie procesu výberu sudcov a vývoj komplexného systému na hodnotenie výkonov, založeného na jasných štandardoch.

V **Maďarsku** je nezávislosť súdnictva ako separátneho odvetia dobre zavedená. Vo všeobecnosti fungujú štruktúry súdnej samosprávy a samoregulácie efektívne. Nedávne rozhodnutie Ústavného súdu pomohlo zabezpečiť, aby boli základné otázky organizácie súdnictva chránené pred politikou.

Zároveň trvalá účasť exekutívy v procese zostavovania rozpočtu pre súdnictvo mala za následok trvale nedostatočné financovanie, ktoré oslabuje jeho nezávislosť a schopnosť. Širšie povedané, pre samotný úspech súdnictva, ktorý dosiahlo pri uplatňovaní širokej autonómie, je mimoriadne dôležité ďalšie zvyšovanie profesionalizmu sudcov a vyhnutie sa vytvoreniu izolovanej a nezodpovednej inštitúcie, ktorá nemá dôveru a podporu verejnosti.

Lotyšsko nemá komplexný prístup k modernizácii a posilneniu svojho súdnictva. Súdna reforma prebiehala, ak vôbec prebiehala, spôsobom *ad hoc* ako reakcia na konkrétne problémy a nepodarilo sa jej vytvoriť efektívny systém výberu, vzdelávania, hodnotenia a správy sudcov. Problémy, ktoré kvária operácie súdnictva, sú do veľkej miery výsledkom trvalého nedostatočného financovania.

Nedávno navrhnuté zmeny zákonov, ktorými sa riadi súdnictvo, sľubujú určité zlepšenie, napriek tomu sa však zdá, že neexistuje dostatočná politická vôľa na to, aby boli tieto zmeny efektívne zavedené; v súčasnosti tieto zmeny dokonca obsahujú prvky, ktoré pravdepodobne ničím nezlepšia postavenie súdnictva.

Litva urobila rozhodujúci krok k zabezpečeniu súdnej nezávislosti; nové inštitúcie súdnej samosprávy majú široké právomoci, ktoré dokážu zabezpečiť adekvátne zastupovanie záujmov a potrieb súdnictva. Niektoré oblasti ešte stále vyžadujú pozornosť: systém výberu a postupu sudcov musí byť viac založený na zásluhách a musí byť transparentnejší; treba uvážiť rozvoj systému periodického hodnotenia výkonov; školenie ešte stále treba postaviť na stabilný a udržateľný piedestál.

Čo je ešte dôležitejšie, pre rozšírenú inštitucionálnu autonómiu je mimoriadne

dôležité, aby súdnictvo zabezpečilo aj jej zodpovednosť, čiastočne získaním špecializovanej odbornosti vo verejnej správe a zvyšovaním transparentnosti jej operácií; prvé náznaky ukazujú, že systém môže mať tendenciu smerovať k izolovanosti a odolávaniu profesionalizácii.

Poľsko urobilo v minulom roku významný pokrok v súdnej reforme. Dva nové zákony zaviedli postupy a profesionálne personálne postavenia, ktoré – ak budú riadne zavedené – by mohli zvýšiť schopnosť súdov riadiť sami seba na profesionálnej a autonómnej úrovni.

Reformné snahy však treba realizovať s väčšou razanciou. Hoci sudy získali značnú autonómiu, reforma postupovala po kúskoch a prišlo aj k návratom späť. V minulom roku Ministerstvo spravodlivosti zaviedlo prísne opatrenia, ktoré demonštrovali riziká súdnej autonómie, ktoré existujú, ak si exekutíva ponechá finančný alebo administratívny dozor nad súdmi. Ktorýkoľvek orgán, ktorý si ponechá právomoc nad správou súdov, musí byť transparentnejší a musí vyvinúť regulované a obsažné postupy.

Rumunsko urobilo malý pokrok pri realizovaní väčšej nezávislosti alebo profesionalizácie súdnictva. Niektoré hlavné štrukturálne problémy – ako je pokračujúca administratívna právomoc Ministerstva spravodlivosti, zmiešané zloženie Najvyššej rady magistrátu a spoločná jurisdikcia nad súdmi a prokurátormi – neboli vyriešené, čo bráni efektívnemu a nezávislému fungovaniu súdneho systému a prispieva k vysokej nedôvere verejnosti voči súdom.

Vláda, parlament a spoločnosť ako celok sa musia zaviazat, že urobia komplexnú a udržateľnú reformu vnútornej štruktúry súdnictva a jeho vzťahu k zvyšku krajiny, pokiaľ sa má v plnej miere realizovať nezávislosť sudcov a ich profesionálna schopnosť.

V ostatných dvoch rokoch urobilo **Slovensko** značný pokrok vo vyjasňovaní rovnoprávnosti súdnictva a v posilnení nezávislosti, kompetencie a efektívnosti súdov. Rozsiahla implementácia nového Zákona o súdnej rade značne prispeje k zvýšeniu autonómie a efektívnosti súdnictva.

V niektorých oblastiach sú však ešte stále potrebné ďalšie zlepšenia, vrátane príliš uzavretých postupov pri výbere a vážnych prietahov v rozhodovaní prípadov. Hoci nedávne konštitučné a legislatívne zmeny preniesli niektoré právomoci na novú Súdnu radu, Ministerstvo spravodlivosti si ponecháva rozsiahle právomoci pri riadení súdneho sektoru. Nech už bude administratívnu kontrolu nad súdmi vykonávať v konečnom dôsledku ktorýkoľvek orgán, tento musí vyvinúť profesionálnejšiu administratívnu schopnosť a odbornosť.

Slovinsko urobilo značný pokrok pri zriadení nezávislého a schopného súdnictva. Profesionálne a politické angažovanie stále zlepšovalo súdnictvo na vrcholku reformnej agendy. Legislatívne úsilie na vyriešenie určitých záujmových

oblastí – zostavovanie rozpočtu, výberové postupy, hodnotenie a priebeh prípadov – prebieha v súčasnosti.

Nedávno prijatá legislatíva a navrhované zmeny ústavy by však v skutočnosti zmenšili rozsah súdnej nezávislosti. Konkrétne by sa malo opätovne zväziť navrhované päťročné čakateľské obdobie, povinné prepustenie sudcov v prípade porušenia ústavy a systém stanovenia platov sudcov.

B. PROFESIONÁLNA KOMPETENCIA SUDCOV

Jedným zo základov schopného a legitímneho súdnictva je profesionálna kompetencia jednotlivých sudcov; v skutočnosti sa prístup k profesionálnej kompetentnému súdnemu rozhodnutiu považuje za ľudské právo tých, ktorí využívajú služby súdov.¹⁷ Najrelevantnejšími nástrojmi na zabezpečenie toho, aby kompetentní sudcovia slúžili v súdnictve, sú tie, ktoré riešia profesionálnu kariéru sudcov a nadobúdanie skúseností – t. j. systém výberu a postupu, vyhodnotenia výkonov a vzdelávanie. Ak sú tieto systémy navrhnuté nedostatočne, môžu umožniť neskúseným, nekompetentným a nemotivovaným osobám obsadiť súdnu lavicu a môžu zdržať vývoj profesionálnych štandardov. Na rozdiel od toho racionálne navrhnuté metódy a postupy podporujú zásluhy a stimulujú trvalé obnovenie a vývoj profesionálnych a motivovaných kádrov z radov sudcov, ktorí zasa zabezpečia, aby spoločnosť mala prístup k efektívnemu a včasnemu súdnemu rozhodovaniu svojich sporov.

¹⁷ Medzinárodný dohovor o občianskych a politických právach. Čl. 14 (deklarujúci právo na kompetentný, nezávislý a nestranný tribunál), *na internete* http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

1. Výber a postup

Kvalita osôb vybraných a vymenovaných na vykonávanie sudcovskej činnosti je kľúčová pre schopnosť súdnictva poskytovať vysokokvalitné služby. Medzinárodné štandardy uznávajú význam objektívnych kritérií pre výber a postup,¹⁸ a venujú značnú pozornosť uplatňovaným postupom vrátane toho, ktorý orgán kontruje tento proces a aké má zloženie.¹⁹

Zdá sa nevyvrátiteľné, že ako minimum kvalita justície priamo závisí od kvality jednotlivcov, ktorí sú vybratí za sudcov; organizačné systémy môžu len zlepšovať skúsenosti a schopnosť jednotlivcov, ktorí boli pôvodne vybratí a ktorí postúpili.

¹⁸ Rada pre európske odporúčania č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov, prijala dňa 13.10.1994, čl. 2c, *na internete* <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> (deklarujúci, že výber a kariéra sudcov by mala byť založená na zásluhách, zohľadňujúc kvalifikáciu, bezúhonnosť, schopnosť a efektívnosť); Univerzálna charta sudcu, čl. 9, *na internete* http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html (deklarujúci, že výber a každé vymenovanie sudcu by sa mali urobiť podľa objektívnych a transparentných kritérií, založených na riadnej profesionálnej kvalifikácii); Charta sudcov v Európe, čl. 4 (deklarujúci, že výber musí byť založený výlučne na objektívnych kritériách stanovených na zabezpečenie profesionálnej kompetencie a postup sudcov musí rovnako závisieť od tých istých zásad objektívnosti, profesionálnej schopnosti a nezávislosti).

¹⁹ Rada pre európske odporúčania č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov, Zásada I, čl. 2c, je pravdepodobne najkonkrétnejšia:

Orgán, ktorý robí rozhodnutie o výbere a kariére sudcov, by mal byť nezávislý od vlády a administratívy. Za účelom ochrany ich nezávislosti by mali pravidlá zabezpečiť, aby napr. jeho členovia boli vybraní súdniectvom, a že o svojich procesných pravidlách rozhoduje samotný orgán. Avšak tam, kde ustanovenia ústavy alebo zákonov a tradície umožňujú, aby boli sudcovia vymenovaní vládou, musia existovať záruky na zabezpečenie toho, že postupy pri vymenovaní sudcov sú v praxi transparentné a nezávislé a že rozhodnutia nebudú ovplyvnené akýmikoľvek dôvodmi, ale len tými, ktoré súvisia s objektívnymi kritériami... Týmito zárukami by mohli byť napr. niektoré z nasledovných:

- i. Zvláštny nezávislý a kompetentný orgán, ktorý by poskytoval vláde rady, ktoré by realizovala v praxi; alebo
- ii. Právo osoby odvolať sa proti rozhodnutiu nezávislého orgánu; alebo
- iii. Orgán, ktorý robí rozhodnutie, sa chráni proti neprimeranému vplyvu.

Pozri tiež Univerzálna charta sudcu, č. 9 („Tam, kde to nie je zabezpečené inými spôsobmi, ktoré sú zakorenené v existujúcej a overenej tradícii, výber by mal robiť nezávislý orgán, ktorý má aj značné zastúpenie súdnictva.“).

Význam kvality sudcov pre celkovú silu súdnictva si vyžaduje, aby sa vytvorili platné kritériá a procesné pravidlá a aby sa uplatňovali spôsobom, ktorý zabezpečuje jasný, racionálny a objektívny výber a postup tak, aby sa zabránilo politickému uprednostňovaniu alebo iným nezaslúženým preferenciám pri prijatí do profesie alebo v neskoršom postupe.

Hoci v prvom prípade je najdôležitejším momentom to, aby kritériá pre výber a postup boli spravodlivé a transparentné, aby malo v praxi rovnaký význam to, že súdnictvo uplatňuje niektoré opatrenia autonómnej kontroly nad procesom. Stupeň autonómie, ktoré súdnictvo uplatňuje pri výbere a postupe, je v rozsahu od skoro autonómneho v Maďarsku a Litve až po minimálny v Rumunsku.

Niektoré členské krajiny ešte stále umožňujú exekutíve, aby mala značný vplyv na určovanie kariéry sudcov, čo nevyhnutne umožňuje zasahovať do rozhodovacej nezávislosti sudcov a má tendenciu spomalovať vývoj autonómnej schopnosti v rámci ešte stále závislého súdnictva. Zatiaľ čo exekutíva ešte stále kontroluje výber a funkčný postup, nezávislosť sudcov je zmrazená a navyše možnosti profesionálneho vývoja súdnictva ako celku majú tendenciu byť obmedzenejšie, pretože subjekt s rozhodovacou právomocou nad kariérou sudcov má nevyhnutne inštitucionálne záujmy, ktoré sa líšia od záujmov samotného súdnictva.

Všetky kandidátske krajiny zaviedli novelizované procesy pri výbere a postupe sudcov, v pokuse zosúladiť ich s medzinárodnými štandardmi. Prijatie na túto profesiu a následný postup sú založené na právne definovaných minimálnych požiadavkách a procesných pravidlách rôzneho stupňa špecifickosti. Napriek neodškriepiteľným zlepšeniam existuje niekoľko aspektov, ktoré treba opätovne prehodnotiť z hľadiska racionality a efektívnosti kritérií a procesov pri výbere a postupe. Ak sa tieto problémy nevyriešia, budú naďalej podkopávať hodnovernosť takýchto systémov. Existujú konkrétne tri aspekty, ktoré si ešte stále vyžadujú zlepšenie: pravidlá, ktoré zbytočne limitujú rozsah a kvalitu okruhu kandidátov; chýbajúce objektívne kritériá; a bezdôvodne uzavretý a neprehľadný proces.

a. Zbytočne malý okruh kandidátov: Existuje jasná tendencia zužovať okruh právnikov, ktorí majú možnosť stať sa členmi komory. Podľa typickej kontinentálnej tradície zaviedli všetky kandidátske krajiny model civilnej služby alebo kariéry, ktorý uprednostňuje nových absolventov práva alebo mladých profesionálov,²⁰ ktorí potom postupne postupujú v celej ich kariére. Tento systém

²⁰ Napr. Poľsko a Slovensko jasne uprednostňujú justičných čakateľov – na Slovensku sa verejná súťaž na obsadenie voľného miesta vyhlasuje len vtedy, ak na toto miesto neexistuje čakateľ – a tak dokonca aj súdni aspiranti s dlhou právnou praxou môžu byť vylúčení v prospech menej skúsených čakateľov.

efektívne bráni – alebo prinajmenšom silne obmedzuje – skúseným právnym profesionálom pri vstupe do tejto profesie;²¹ toto zasa limituje okruh kvalifikovaných kandidátov. Hoci predchádzajúca právna prax *per se* nie je zárukou toho, že kandidát bude dobrým sudcom, neexistuje pravdepodobne žiaden dôvod diskriminovať tých, ktorí by chceli priniesť komore svoje profesionálne vedomosti a životné skúsenosti. Rôznorodosť by samozrejme nielen posilnila súdnictvo profesionálne, ale zvýšila by aj jeho demokratickú legitímnosť.

Okrem toho, keď sudcovia kontrolujú proces výberu bez účinného zásahu zvonka, model kariéry môže dokonca prispieť k vývoju uzavretej a hierarchicky inštitucionálnej kultúry, ktorá je nepriaznivá pre hodnotnú inováciu a sociálnu odozvu.²² Toto riziko je akútne najmä v Českej republike, Maďarsku, Litve, Poľsku a na Slovensku, a do určitej miery v Bulharsku.

Prax v niektorých iných členských krajinách ukázala, že určité kvóty vyhradené pre skúsených právnych profesionálov môžu zmenšiť tento nedostatok systému súdnej kariéry; jednoduché otvorenie procesu skúšania žiadateľov každého veku s väčšími skúsenosťami bez predsudkov by tiež mohlo podobne zlepšiť celkovú kvalitu kandidátov.

b. Príliš všeobecné a samovoľné kritériá: Vo väčšine kandidátskych krajín sú kritériá pre výber a postup sudcov príliš všeobecné. Tieto kritéria typicky zahŕňajú požiadavky štátneho občianstva, právneho vzdelania, občianskeho postavenia, minimálneho veku a buď čistý trestný register, alebo morálnu bezúhonnosť. Tieto požiadavky sú často príliš minimálne na to, aby viedli úradníkov a orgány zodpovedné za rozhodnutia, kto je vhodným kandidátom; namiesto toho tieto otvorené a všeobecné smernice jednoducho umožňujú príliš široké rozhodovanie, ktoré nesúvisí so zásluhami kandidátov.

Napr. v Bulharsku je proces určovania, výberu a nominovania kandidátov a sudcov ponechaný do veľkej miery na rozhodovanie predsedov súdov, ktorí predkladajú návrhy na vymenovanie Najvyššej súdnej rade spolu s oznámením

²¹ Treba však poznamenať, že existuje tendencia urobiť výnimku pre držiteľov akademických titulov. Napr. v Litve držitelia titulu PhD. s určitým počtom rokov pedagogickej praxe môžu byť prijatí do komory. Dôvod tejto výnimky nie je jasný; je nepochybne sporné, či je pedagogická prax relevantnejšia alebo užitočnejšia ako napr. súdna skúsenosť právnika po absolvovaní praxe.

²² Táto vec je tiež vynikajúcim príkladom potreby komplexnej reformy: Zatiaľ čo súdnictvo by malo mať autonómnu kontrolu, alebo prinajmenšom značný vplyv na výber a postup sudcov, neobmedzená alebo netransparentná kontrola môže znížiť, ako sme to uviedli vyššie, zodpovednosť a v skutočnosti okresať iniciatívu pri zvyšovaní profesionálnej schopnosti.

o profesionálnej praxi danej osoby. Existuje len veľmi málo formálnych požiadaviek: bulharské občianstvo, absolvent právnickej fakulty, čistý trestný register a určitý počet rokov profesionálnej praxe; kandidáti musia mať tiež určité nedefinované „potrebné morálne a profesionálne kvality“.

V Rumunsku menuje sudcov prezident krajiny na návrh Najvyššej rady magistrátu, ale len na základe odporúčania ministra spravodlivosti; Rada nemusí uvažovať o kandidátovi, ktorého neodporučil minister, ktorý má takto efektívne a nekontrolované rozhodovacie právo veta nad každým kandidátom.

V Maďarsku majú rozhodovaciu právomoc pri určovaní postupu slúžiacich sudcov na sudy vyššej inštancie skoro úplne predsedovia súdov; v takýchto prípadoch sú predsedovia súdov jednoducho oprávnení vybrať sudcov na obsadenie voľných postov.

Kritériá pre výber a postup sa musia ďalej dopracovať tak, aby nepredstavovali len formálne požiadavky na spôsobilosť. Slovinsko už urobilo kroky v tomto smere tak, že vypracovalo špecifickejšie kritériá na vyhodnotenie schopností vykonávať profesiu sudcu, ako je uvedenie, pracovitosť, schopnosť ústne a písomne sa vyjadriť a schopnosť komunikovať a pracovať s účastníkmi.²³

Sudcovské skúšky, ktoré sú podmienkou pre prijatie vo všetkých kandidátskych krajinách okrem Slovinska, majú vo všeobecnosti úzky rozsah a testujú len technické právne vedomosti žiadateľa. Hoci takéto vedomosti sú samozrejme dôležité, malo by byť rovnako dôležité preskúšať osobnú alebo psychologickú vhodnosť daného jednotlivca pre profesiu;²⁴ ak osobné schopnosti nie sú podrobené overeniu, môže to viesť k selekcii „dobrých právnikov“, ktorí však napriek tomu nemajú vyzretú osobnosť a pokoru, ktoré sú potrebné pre nestranné rozhodovanie, prijateľné pre spoločnosť. Testy by sa preto mali zamerať na hodnotenie viac než technických právnych vedomostí; psychologické testy, aké sa používajú napr. v Maďarsku, sú krokom správnym smerom.

Najmä štandardy pre ústne skúšky potrebujú ďalšie objasnenie s dôrazom na overenie osobných kvalít kandidátov. Ústne skúšky sú hodnotné najmä pri zisťovaní osobných kvalít žiadateľov, ale svojou povahou znamenajú aj viac rozhodovacej voľnosti a sú náchylnejšie na zneužívanie než anonymné písomné skúšky. Tento výmenný obchod je pravdepodobne nevyhnutný, ale členské

²³ Nie je však vždy zrejmé, ako sa tieto vlastnosti overujú.

²⁴ Hodnota sudcovských skúšok sa tiež znižuje klauzulami o výnimkách, ktoré existujú vo všetkých krajinách. Dôvod týchto výnimiek nie je vždy jasný a tieto často dávajú neprimerane široké rozhodovacie oprávnenie ministerstvu spravodlivosti. Napr. v Rumunsku je minister spravodlivosti oprávnený udeliť výnimkou bývalým členom parlamentu a politickým kandidátom ministerstva.

krajiny by mali urobiť oveľa viac na zabezpečenie toho, aby boli ústne skúšky čo najnestrannejšie.

Napr. komisie pre ústne skúšky by mali vždy pozostávať z rôznorodých členov, najlepšie pochádzajúcich z viacerých organizácií a vymenovaných týmito organizáciami.²⁵ Tí, ktorí vedú pohovory, by sa mali školit a mali byť mať presne vypracované smernice pre vedenie pohovorov. Mali by byť povinní predložiť písomné hodnotenie každého kandidáta; ak je to možné, kandidáti by mali mať právo nazrieť do týchto hodnotení a odvolať sa proti nim, čo by malo byť k dispozícii aj pre interných hodnotiacich.

Štandardizovanie postupov je potrebné najmä v Lotyšsku, kde ústne skúšky predstavujú celý proces hodnotenia.²⁶

c. Neprimerané uzavretý a zahmlený proces: Proces výberu a postupu je nedostatočne transparentný a chýbajú mu možnosti vonkajších vstupov. Vo všetkých kandidátskych štátoch je proces výberu a postupu sudcov zahmlený a môže ho vykonávať len malý počet úradníkov, väčšinou nevyškolených sudcov alebo úradníkov z ministerstva spravodlivosti, ktorí majú dost veľkú rozhodovaciu právomoc. Mnohé podrobnosti o procese výberu a určenia jednotlivých kandidátov nie sú prístupné verejnosti.

Za účelom minimalizovania neprimeranej rozhodovacej právomoci a vyhnutia sa riziku zneužitia by sa mali podmienky pre funkčný postup a voľné miesta oznamovať verejnosti, kandidáti by mali byť verejne predstavení a širšia právna komunita – sudcovia, právnické združenia a právni akademici – by mali mať možnosť vyjadriť svoj názor na vhodnosť kandidátov.

²⁵ Konkrétne prax umožňujúca predsedovi jednotlivého súdu, ktorý má uvoľnené miesto, zostaviť skúšobnú komisiu, by mala prestať; noví sudcovia by mali byť schopní rozhodovať kdekoľvek v krajine danej jurisdikcie, a teda by sa mali v konečnom dôsledku vybrať podľa štandardov, ktoré sú do istej miery reprodukovateľné kdekoľvek. Právo predsedu súdu vybrať sudcov pre svoj súd by malo byť vo väčšine prípadov obmedzené na výber z kandidátov, ktorých už schválil do funkcie sudcu kdekoľvek v krajine alebo jurisdikcii iný orgán.

²⁶ V Lotyšsku musia kandidáti vykonať skúšku pred Súdnou kvalifikačnou radou. Skúška, ktorú pripravilo Súdne oddelenie Ministerstva spravodlivosti, pozostáva len z ústneho pohovoru testujúceho právne vedomosti kandidáta. Neexistuje žiadna písomná časť, vyhodnotenie schopnosti uviesť právne dôvody alebo schopnosti písomne sa vyjadriť, ani psychologické hodnotenie za účelom zistenia vhodnosti kandidáta na funkciu sudcu a ani neexistujú kritériá pre stupeň hodnotenia alebo postupy. Okrem toho táto rada pozostáva výlučne zo sudcov, ktorí neabsolvovali žiadne ďalšie školenie, ktoré by ich pripravilo na hodnotenie vhodnosti justičných čakatelov.

Procesná transparentnosť a vonkajšie vstupy sú mimoriadne odporúčané pre súdne systémy, ktoré dosiahli vysokú úroveň administratívnej autonómie, ako napr. Maďarsko a Litva. Ak si majú tieto systémy zabezpečiť podporu verejnosti pre ich novozískanú nezávislosť s ďalekosiahlym dosahom, musia konštituovať ich členstvo spôsobom, ktorý je transparentný a primerane otvorený vonkajším vstupom a podrobnému preskúmaniu. Hmlisté procesy výberu a postupu budú len prispievať k podozreniu zo zneužívania a následnej nedôvere verejnosti, ktorá je ešte stále vo väčšine kandidátskych krajín vysoká.

V súhrne je nevyhnutné a akceptovateľné, aby bola členom výberových komisií ponechaná určitá miera rozhodovania a utajenosti. Ak je však absencia jasného určenia, ako neškolené výberové komisie prišli k rozhodnutiu, spojená s nedostatkom vstupu od iných právnych profesionálov alebo zástupcov občianskej spoločnosti, hodnota ústnych pohovorov ako legitímneho prostriedku na overenie profesionálnej schopnosti sa znižuje a zvyšujú sa možnosti svojvoľného alebo dokonca zaujatého výberu. Preto sa odporúča zahrnutie zástupcov právnych profesií a akademikov do procesu, lepšia príprava členov výberových komisií a transparentnejšie konania.

2. Hodnotenie a regulovanie výkonov

Monitorovanie a hodnotenie výkonov jednotlivých sudcov je relatívne novým javom. Zvýšené spoliehajú sa na súdy a väčšia zložitnosť prípadov mali za následok vyššie pracovné zaťaženie a dlhšie konania, čo zase zvýšilo požiadavky verejnosti na kompetentné a efektívne súdy. Toto zasa viedlo v mnohých kandidátskych krajinách k poznaniu, že systém hodnotenia založený len na systéme odvolaní a na tradičnom administratívnom dozore nad výkonmi sudcov je nedostatočný na zabezpečenie trvalého zlepšovania sudcovských výkonov. Chýbajúca spätná väzba môže viesť k profesionálnej stagnácii a úpadku štandardov. V systéme kariéry sú periodické hodnotenia obzvlášť dôležité na zabezpečenie funkčného postupu na základe výkonov.

Systematické hodnotenie výkonov jednotlivých sudcov podľa vopred stanovených štandardov je formou individuálnej zodpovednosti. Pretože hodnotenie tiež poskytuje určitú formu periodickej spätnej väzby pre kvalitu a efektívnosť ich práce, napomáha tým ďalšiemu profesionálnemu rozvoju a môže byť tiež hodnotným nástrojom pri zlepšovaní celkovej schopnosti sudcov, najmä ak sa spojí so školiacimi programami.

Existujú dve hlavné vecné oblasti, kde treba zlepšiť prax kandidátskych krajín: v malom počte krajín existujú obavy v oblasti nezávislosti súdnictva z dôvodu pretrvávajúceho vplyvu exekutívy na hodnotenie, v niektorých prípadoch spôsobom spojeným s disciplinárnymi sankciami alebo služobným postupom; vo

všeobecnosti vo všetkých krajinách, ktoré majú hodnotiace systémy, existuje potreba väčšieho objasnenia a sofistikovania používaných štandardov.

a. Zodpovednosť a nezávislosť v procese hodnotenia: Prvotným záujmom pri navrhovaní akéhokoľvek hodnotiaceho systému je to, že nesmie zasahovať do nezávislosti sudcov, ani do výkonu ich kľúčovej rozhodovacej funkcie, najmä ak hodnotenie súvisí s funkčným postupom, alebo inak s reguláciou štatútu alebo správania sa sudcov. Toto však neznamená, že sa nemôže urobiť žiadne hodnotenie, alebo že hodnotenie nesmie mať žiadne následky; legitímny záujem spoločnosti o zodpovedné a efektívne súdnictvo neposkytuje pôdu pre skúmanie výkonov sudcov.

V prípade, ak sankcie alebo značné profesionálne následky vyplývajú z výsledkov hodnotenia, čo umožňuje exekutíve ponechať si právomoc bežne sankcionovať sudcov prostredníctvom vyhodnocovacieho alebo disciplinárneho procesu, nevyhnutne to prináša so sebou vážne riziko pre nezávislosť; požiadavky na súdnu nezávislosť do veľkej miery znamenajú, že v takýchto prípadoch by mala rozhodovacia alebo určovacia právomoc zostať súdnictvu alebo skutočne nezávislému orgánu, v ktorom má súdnictvo významné zastúpenie.

Vo všeobecnosti v dôsledku smerovania k väčšej inštitucionálnej nezávislosti, trendom v regióne bolo previesť zodpovednosť za hodnotenie výkonu sudcov na samotné súdnictvo. Takto bola zodpovednosť za hodnotenia rôznym spôsobom prevedená na predsedov súdov (Maďarsko, Rumunsko a Slovensko), zvláštne komisie vytvorené zo sudcov alebo nimi kontrolované (Lotyšsko a Estónsko), súdne personálne rady (Slovinsko), alebo na sudcov vyšších súdov (Poľsko, Rumunsko²⁷). Obvykle sa na tomto procese zúčastňujú iní individuálni sudcovia – obyčajne na odvolacej úrovni – a orgány v rámci súdnictva, ako napr. súdne rady.

Vo všeobecnosti je schopnosť sudcov hodnotiť profesionálnu stránku svojich kolegov určite väčšia ako outsiderov, a tento trend sa vo všeobecnosti prijíma pozitívne. Keď však súdne inštitúcie dostanú celkom voľnú ruku, môžu sa stať menej citlivými na legitímne záujmy v oblasti efektívnosti súdnictva a zodpovednosti za úmyselné konanie, než by boli externé orgány. Prípád Talianska bol už citovaný ako príklad škodlivosti pre zodpovednosť sudcov,

²⁷ Rumunsko zaviedlo systém monitorovania a hodnotenia, v ktorom má Ministerstvo spravodlivosti, odvolacie súdy a predsedovia súdov široké kontrolné a hodnotiace právomoci.

ako aj pre nezávislosť súdov, čo bolo spôsobené zaujatostou voči príliš nezávislému a nedostatočne zodpovednému súdnictvu.²⁸

Tam, kde majú súdne orgány výlučné alebo skoro výlučné oprávnenie hodnotiť výkon sudcov, musia sa snažiť demonštrovať širšej verejnosti, že dokážu prevziať túto úlohu s profesionálnosťou; nekontrolné mechanizmy za účelom prepracovania procesov hodnotenia tak, aby boli transparentnejšie, môžu pomôcť zabezpečiť, aby súdnictvo neupadlo do izolovaného správania sa alebo takého správania sa, ktoré bude slúžiť len samotnej inštitúcii.

V niektorých členských krajinách však ešte stále prevláda opačný záujem: v Lotyšsku a Rumunsku si ministerstvo spravodlivosti ponechalo – a v Bulharsku nedávno nadobudlo – inšpekčnú právomoc, ktorá má priamy alebo nepriamy vplyv na hodnotenie výkonov. Napr. v Rumunsku existovali správy generálnych inšpektorov z ministerstva, kde bolo ich hodnotenie rozšírené aj na dôvody rozsudkov pod pláštikom overovania toho, ako sa v danom konkrétnom prípade aplikuje právo; mnohí sudcovia vyjadrili obavu, že ministerstvo využíva inšpekcie na kontrolu súdnictva.

V Bulharsku sú právomoci Ministerstva spravodlivosti ešte širšie. V r. 1998 získalo ministerstvo právomoc podať návrh na disciplinárne konanie, v pokuse obísť váhavosť predsedov súdov disciplinárne postihovať sudcov zo svojich súdov. Samozrejme nie je vhodné, aby ministerstvo ako odvetvie exekutívy malo takéto značné právo na návrh na začatie disciplinárneho konania, ako aj na vedenie toho, čo nevyhnutne predstavuje základné vyšetrovanie.

V zásade nie je nič zlé na tom, ak je na hodnotení sudcov zainteresované iné odvetvie, ak sa vezme do úvahy legitímny záujem spoločnosti na sudcovskej zodpovednosti. Majúc však na zreteli skutočnosť, že dedičstvom regiónu je dominancia exekutívy nad súdnictvom a skutočnosť, že právomoci ministerstva nie sú často presne definované, zdá sa, že táto prax je v rozpore so zásadou nezávislosti súdnictva a malo by sa od nej celkom upustiť.

Tam, kde si orgány exekutívy napriek tomu ponechali inšpekčné právomoci, alebo sa inak zúčastňujú na hodnotení, by mala existovať jasne viditeľná stena

²⁸ *Pozri napr.* Giuseppe Di Federico, "Súdna nezávislosť v Taliansku: Kritický pohľad na (nesystematickú) komparatívnu perspektívu", v *Smernici pre podporu súdnej nezávislosti a nestrannosti* (Agentúra USA pre medzinárodný rozvoj, Úrad pre demokraciu a riadenie, séria Technických publikácií, január 2002) str. 88. („V Taliansku... vyhodnotenia, hoci sa ešte stále vyžadujú zo zákona, boli de facto zrušené radou CSM [CSM – Najvyššia rada magistrátu], zloženie a volebný systém ktorej je tak, že je v prospech služobných postupov stanovených radou [“]).

medzi týmito hodnotiacimi právomocami a uplatnením disciplinárnej právomoci orgánu nad rozhodovaním o funkčnom postupe sudcov – právomoci, ktoré by mali byť v každom prípade obmedzené alebo odstránené, pretože sú pravdepodobne neetické voči nezávislosti súdництва.

Napriek tomu však demokratický systém vládnutia implikuje zásadu zodpovednosti súdництва: strednou cestou je preto zverenie hodnotenia nezávislým orgánom, ktoré sa budú skladať zo sudcov a zástupcov iných verejných a súkromných inštitúcií, advokátskych komôr a právnických fakúlt, ktoré však môžu zahŕňať aj ministerstvo spravodlivosti. Sudcovia môžu mať v týchto orgánoch väčšinové zastúpenie, ale iné skupiny sú tiež zastúpené a riadne postupy by zabezpečili, že by v tomto procese nemohla celkom dominovať jedna osoba alebo zástupcovia jednej skupiny.²⁹ Toto by znamenalo zavedenie určitého stupňa verejnej účasti na procese a znížilo by legitímnu obavu z profesionálnej zaujatosti.

Ďalším spôsobom, akým možno zabezpečiť legitímny záujem spoločnosti o zabezpečenie zodpovednosti sudcov, je poskytnúť širokej verejnosti možnosti – aj keď len nepriamo – vyjadriť svoje názory na výkon sudcov a mať legitímne práva na nápravu v prípade úmyselného konania sudcov. Mechanizmy na podporu verejnej účasti sú mimoriadne dôležité najmä v spoločnostiach kandidátskych krajín, ktoré nemajú tradíciu verejnej kontroly súdництва prostredníctvom občianskych organizácií.

Čiastočne môžu byť tieto spoločenské požiadavky splnené zavedením efektívnych mechanizmov riešenia sťažností, ktoré umožňujú podanie návrhu na konanie proti sudcom v prípade úmyselného konania. Okrem toho, že riešenie sťažností verejnosti môže slúžiť ako mechanizmus spustenia disciplinárneho konania, tieto sťažnosti môžu byť aj významným zdrojom informácií, ktoré môžu urýchliť zlepšenie vo výkone sudcov za predpokladu, že proces bude zahŕňať tak nápravné, ako aj trestné sankcie. V súčasnosti však žiadna kandidátska krajina nevyvinula komplexný mechanizmus riešenia sťažností; tieto buď úplne chýbajú, ako je to napr. v Litve, alebo nemajú jasné smernice a postupy, ktoré by zabezpečili, aby sa sťažnosti v skutočnosti riešili seriózne spôsobom, ktorý buď napráva správanie sa sudcov, alebo ich sankcionuje za úmyselné konanie.

Nová skutočnosť, ktorá sa vyskytuje v regióne, je to, či a do akej miery môže byť ombudsman zaangažovaný do kontroly výkonov sudcov. V Estónsku,

²⁹ Napr. právomoc začať hodnotenie z disciplinárnych dôvodov by mala byť oddelená od právomoci viesť takéto hodnotenie v skutočnosti; alebo funkcie hodnotenia a uvalenia sankcií by mali byť oddelené.

Slovensku a Slovinsku udelili ombudsmanovi právomoc dostávať sťažnosti verejnosti na sudcov a v niektorých prípadoch im zverili právomoc na začatie disciplinárneho konania. Niektorí kritici najmä z radov súdnictva argumentujú tým, že právo začať disciplinárne konanie proti sudcovi porušuje nezávislosť súdnictva. Možno je príliš skoro hodnotiť, či je toto nové riešenie v súlade so zásadou, alebo dokonca či je efektívne pri nahrádzaní iných mechanizmov pre vybavovanie sťažností verejnosti.

Je zrejmé, že existuje potreba efektívnych mechanizmov, ktoré by riešili sťažnosti verejnosti na sudcov, okrem odvolacích systémov a systémov monitorovania a periodického hodnotenia výkonov sudcov. Vo všeobecnosti by však úrad ombudsmana mal podliehať rovnakým testom a obmedzeniam ako akékoľvek iné separátne odvetvie vo vzťahu k súdnictvu; toto konkrétne nastáva vtedy, ak úrad ombudsmana v skutočnosti závisí od zákonodarnej moci alebo od exekutívy, alebo ak je jeho nezávislosť akýmkoľvek spôsobom obmedzená.

b. Obsah hodnotenia: Pokiaľ ide o obsah hodnotenia, zmysluplné kritériá by mali zahŕňať najmenej tri prvky: kvalitu rozhodovania, efektívnosť spracovania prípadu a profesionalizmus vo vedení; okrem toho by sa mali zvoliť meracie kritériá tak, aby sa vyhlo zásahu do nezávislosti sudcov. V praxi je výzvou to, ako definovať a vytvoriť rovnováhu medzi týmito prvkami a ako si vybrať zdroje údajov a informácií, ktoré sa použijú tak, aby hodnotenie slúžilo zvýšeniu možností a iniciatív pre sudcov v rozvoji ich profesionálnej schopnosti.

Toto sú oblasti, v ktorých existujú súčasné problémy v mnohých kandidátskych krajinách. Dve kandidátske krajiny (Česká republika a Litva) musia ešte zaviesť systém periodického hodnotenia výkonu sudcov; v iných krajinách (najmä v Bulharsku,³⁰ Estónsku,³¹ Lotyšsku³² a Poľsku³³) existuje systém periodického hodnotenia, vyžaduje si však značné zmeny na zlepšenie hodnotiacich kritérií a postupu.

³⁰ Systém bol zavedený v júli 2002.

³¹ Estónsko zaviedlo povinné hodnotenie novovymenovaných sudcov na konci ich prípravnej služby, ale potom už nie je výkon sudcov podrobený žiadnemu periodickému hodnoteniu.

³² V Lotyšsku je hodnotenie výkonu spojené s kvalifikačným systémom, ktorý určuje platy sudcov. Hoci zákon vyžaduje, aby bol postup do vyššej kvalifikačnej triedy založený na vedomostiach a pracovných skúsenostiach sudcu, sudcovia postupujú viac-menej automaticky po skončení minimálnej doby ich predchádzajúcej kvalifikačnej triedy.

³³ V Poľsku sú hodnotenia súčasťou pravidelných inšpekcií, ktoré vykonávajú určení sudcovia – inšpektori, a tieto sa majú konať každé tri roky, hoci v praxi sa toto pravidlo často nedodržiava.

Niekoľko kandidátskych krajín sa do veľkej miery spolieha na kvantitatívne meranie efektívnosti sudcov,³⁴ analyzujúc objektívne údaje ako je počet obdržaných a vyriešených prípadov alebo dĺžka konania. Hoci tieto merania môžu poskytnúť iniciatívu pre zníženie prietahov na súdoch, prísne numerické merania nemusia byť spoľahlivým ukazovateľom výkonov súdництва; napr. sudca ktorý ukončí desať zložitých prípadov mesačne, nemusí v skutočnosti pracovať efektívnejšie ako ten, ktorý ukončí dvadsať jednoduchých prípadov.

Širšie povedané, iniciatíva, ktorú numerický systém vytvára pre zníženie prietahov, môže v skutočnosti znižovať kvalitu rozhodovania; ak nie je čisto kvantitatívne hodnotenie podložené kvalitatívnymi kritériami, môže spôsobiť to, že sudcovia sa zamerajú skôr na rýchle ukončenie prípadov než na vynesenie dobrého rozhodnutia. Toto platí najmä vtedy, ak za negatívnym hodnotením nasledujú sankcie, čo je prípadom v niektorých kandidátskych a členských krajinách.³⁵

Tam, kde je to možné, by hodnotenie malo byť v prvom rade rutinné a zahrnuté do školenia, a nemalo by sa využívať ako mimoriadny disciplinárny mechanizmus. Sudcovia by mali mať možnosť zúčastniť sa na procese hodnotenia a možnosť spätnej väzby, aby to videli ako možnosť zlepšenia a aby sa toho ochotne zúčastnili.³⁶

Bez ohľadu na nedostatky sú pokusy zaviesť kvantitatívne ukazovatele do systému hodnotenia výkonu vítaným zlepšením hodnotenia, ktoré je v základe bez štandardov, alebo ktoré závisí od jednostranného hodnotenia, takže by sa

³⁴ Napr. Súdna rada na Slovensku zaviedla *Kritériá pre určovanie plánovaného objemu súdnej práce*, ktoré určujú čisto numerické normy pre riešenie prípadov – 18 prípadov mesačne alebo 180 ročne pre sudcov okresných súdov. *Kritériá* však neberú do úvahy komplexnosť prípadov a iné špecifické okolnosti, ako je napr. miesto súdu, priestorové a ľudské zdroje.

³⁵ Napr. v Slovinsku môžu rozhodnutia Súdnej rady o periodických hodnoteniach personálnymi radami ovplyvniť funkčný postup sudcov, ako je postup na vyššie súdy a vyššie platové zaradenie; negatívne hodnotenie môže mať za následok odvolanie z funkcie Súdnou radou. *Kritériá pre určovanie plánovaného objemu súdnej práce* Rady, hoci ich primárnym úmyslom bolo slúžiť ako nástroj na zníženie prietahov na súdoch, sa využívajú aj v procese hodnotenia výkonu; nedosiahnutie plánovaných cieľov v objeme prípadov má negatívny vplyv na hodnotenie výkonu sudcu. Komentátori z oblasti súdництва a akademickej pôdy kritizovali *Kritériá* a ich vplyv na kariéru sudcov argumentujúc, že kvantitatívne ukazovatele súdnej práce nie sú vyvážené jasnými kritériami kvalitatívneho hodnotenia.

³⁶ V súčasnosti sú do ich vlastného procesu hodnotenia zaangažovaní jednotliví sudcovia len v Maďarsku a do určitej miery v Slovinsku.

malo ďalej podporovať. Sofistikovanejšie merania by mohli zohľadňovať rôzne faktory – ako napr. zložitosť súdnych postupov³⁷ – a mohli by byť vyvážené kvalitatívnymi meraniami, ako je napr. znalosť zákonov, praktická schopnosť ich aplikácie, a dôkazy o nestrannosti. EÚ by mohla hrať užitočnú úlohu v koordináčnych snahách za účelom vývoja spoločných minimálnych štandardov alebo metodiky hodnotenia.

3. Vzdelávanie profesionálneho súdnictva

Efektívne vzdelávanie justičných čakatelov a sudcov je najpriamejším spôsobom ako zvýšiť ich schopnosť vydávať nestranné, kompetentné a efektívne rozhodnutia. Nedostatok adekvátneho vzdelávania môže viesť k slabému výkonu a môže dokonca spôsobiť aj to, že sudcovia sú ovplyvniteľní. Na druhej strane dobre navrhnuté vzdelávanie nielenže zvyšuje kľúčové rozhodovacie schopnosti sudcu, ale môže tiež pomôcť sudcom v tom, aby lepšie reagovali a boli zodpovednejší, čím zlepšia chápanie úlohy sudcu v spoločnosti.

Význam justičného vzdelávania už uznali európske listiny stanovujúce štandardy, ktoré vyhlasujú, že členské krajiny by mali zabezpečiť počiatočné a trvalé justičné vzdelávanie na náklady členskej krajiny.³⁸ Európska charta štatútu sudcov ďalej uvádza, že akýkoľvek orgán zodpovedný za zabezpečenie kvality vzdelávacích programov by mal byť nezávislý od exekútyvy a legislatívnej moci a mal by mať najmenej polovicu svojich členov z radu sudcov; naznačuje tiež, že justičné vzdelávanie by malo byť širšie ako technické právne vzdelávanie a malo by zahŕňať aj spoločenské a kultúrne vedomosti.³⁹

Všetky kandidátske krajiny poskytujú justičné vzdelanie v takej či onej forme a sudcovia majú čoraz vyšší značný vplyv na plánovanie a zavádzanie justičného

³⁷ Napr. na Slovensku sa existujúci systém merania zmenil na bodový systém navrhnutý tak, aby zohľadňoval zložitosť jednotlivých prípadov. Sudcovia musia dosiahnuť minimálny štandard 1000 bodov mesačne, ktoré sa dajú akumulovať rôznym spôsobom. Zdá sa však, že systém nevyriešil vážny problém súdnych prieťahov a bol kritizovaný z dôvodu, že nemá racionálny vzťah ku skutočnému objemu práce, ktorú sudcovia môžu alebo by mohli vykonať.

³⁸ Rada pre európske odporúčania č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov, prijatá dňa 13. októbra 1994, Zásada III, čl. 1.a; Európska charta štatútu sudcov, prijatá 8-10. júla 1998, DAJ/DOC (98) 23, čl. 2.3 a 4.4.

³⁹ Európska charta štatútu sudcov, čl. 2.3 a 4.4.

školenia.⁴⁰ Vo všeobecnosti je však úroveň verejného a politického chápania úlohy, ktorú hrá vzdelávanie, slabé, čoho dôsledkom je nedostatok adekvátnych zdrojov, obmedzená inštitucionálna kapacita, náhodné plánovanie a úzky technický rozsah takéhoto vzdelávania, ak vôbec existuje.

Stabilné a dostatočné financovanie je pravdepodobne najrozhodujúcejším faktorom na zabezpečenie programu trvalého vzdelávania. Neadekvátne financovanie – najpriamejší odraz slabého politického záujmu – sťažuje strategické plánovanie, inštitucionalizáciu a profesionalizáciu justičného vzdelávania. Vo všetkých kandidátskych krajinách je finančná podpora justičného školenia malá a v Estónsku a Poľsku sa dokonca ešte znižuje; bulharská vláda neposkytuje svojmu Magistrátnemu školiacemu stredisku žiadnu podporu. Skôr než na spoliehanie sa na neisté externé zdroje by mali členské krajiny vyvinúť mechanizmy financovania, ako sú napr. mnohoročné blokové granty alebo jasné legislatívne záväzky stanovenej úrovne financovania, ktoré sú založené na jasných štandardoch s racionálnym vzťahom k plánovanému rozsahu vzdelávania.

V dôsledku slabého financovania nie je prekvapujúce, že inštitucionálna schopnosť poskytovať kvalitné justičné vzdelávanie je vo všeobecnosti tiež obmedzená. Štyri krajiny – Maďarsko, Poľsko, Slovensko a Slovinsko – nemajú vôbec stále inštitúcie pre justičné vzdelávanie, zatiaľ čo inštitúcie zriadené v iných členských krajinách sú slabo financované a majú nedostatočný personál a ich budúce perspektívy (v niektorých prípadoch dokonca aj ich prežitie) zostávajú neisté.⁴¹ Slovensko je názorným príkladom zlyhaného pokusu zaviesť vzdelávací program bez zabezpečeného a stabilného financovania po celú dobu projektu.

⁴⁰ Existuje jasný trend prenosu zodpovednosti za justičné školenie z exekutívy na buď nezávislé firmy, alebo orgány v rámci súdnictva. Len v Lotyšsku, Poľsku a Rumunsku ešte stále zostáva celkové riadenie justičného vzdelávania ministerstvu spravodlivosti. Negatívne dôsledky tohto modelu sú najlepšie ilustrované jednostranným a dramatickým obmedzením justičného školenia poľským Ministerstvom spravodlivosti v r. 2001.

⁴¹ V Bulharsku, Estónsku, Lotyšsku a Litve justičné vzdelávanie realizujú mimovládne centrá pre justičné školenia. Pretože zahraniční sponzori postupne znižujú svoju finančnú podporu pre programy týchto centier, tieto krajiny by mali buď začať poskytovať financie týmto zariadeniam, alebo ich zaradiť do systému justičného školenia organizovaného štátom, alebo by mali inak využiť skúsenosti naakumulované v centrách, aby sa ich potenciál nezhodil. V niektorých prípadoch môže byť pomoc EÚ kľúčová pri zabezpečení dlhodobej udržateľnosti týchto zariadení; príspevky EÚ k budovaniu inštitucionálnej schopnosti by mali byť skôr dlhodobou investíciou než financovaním konkrétnych vzdelávacích programov.

Dôsledkom je to, že mnohé krajiny sa spoliehajú na semináre, ktoré organizujú a financujú mimovládne organizácie alebo zahraniční sponzori ako doplnok alebo dokonca náhrada inštitucionálneho vzdelávania, a to hoci rozsah takéhoto vzdelávania je vo všeobecnosti veľmi limitovaný a koná sa *ad hoc*, pričom samotné financovanie často závisí od projektu a má obmedzené trvanie. Tieto semináre však často nie sú koordinované so skutočnou prácou sudcov a často sú príliš základné a opakujú sa.

Vo všeobecnosti sú programy justičného vzdelávania úzke a zriedkakedy zahŕňajú témy, ktoré by pomohli sudcom vyriešiť problémy spojené s prebiehajúcim prechodom na demokratické súdnictvo. Programy justičného vzdelávania v kandidátskych krajinách typicky učia sudcov v hlavných oblastiach hmotného a procesného práva, nezahŕňajú však témy, ktoré sa týkajú zmeny postojov a správania sa. Takéto vzdelávanie je len zriedkavo zamerané na relevantné nesúdne znalosti, ako je napr. príklad manažérskych techník.

Hoci je aktualizácia vedomostí sudcov o hmotnom práve dôležitá, dobre zostavené a komplexné vzdelávanie by malo učiť aj praktické znalosti potrebné na vybavovanie stále sa zvyšujúcej komplexnosti prípadov a objem práce na súdoch. Justičný školiaci program by sa mal minimálne zamerať na témy a znalosti, ktoré pomôžu zabezpečiť, aby sudcovia boli adekvátne vyškolení tak, aby zvládli nápor, ktorý so sebou prináša správa autonómneho a profesionálneho odvetvia, ako napr.:

- pochopenie základných prvkov demokratického systému vlády, vrátane správnej úlohy súdov a sudcov;
- rozpoznanie významu súdnej etiky a znalosť toho, ako aplikovať konkrétne etické koncepcie v praxi;
- vedomosti o vyšších právnych princípoch, ktoré usmerňujú prípravu zákonov a implementáciu práva v demokratickom systéme;
- oboznámenie sa s modernými interpretačnými technikami, právnym zdôvodňovaním a vyhotovením návrhov;
- zvládnutie kritického myslenia;
- sociálne a psychologické vedomosti a zvládnutie ľudí; a
- znalosť techník vybavovania prípadov a školenia na funkciu predsedu súdu.

Iné faktory, ktoré môžu zvýšiť výsledky vzdelávacieho úsilia – ako napr. zabezpečenie toho, aby sa na školiacich seminároch zúčastnili sudcovia, ktorí vykonávajú podobnú prácu, kde by bola účasť povinná, alebo dokonca zabezpečenie toho, aby systémy platieb, funkčného postupu a hodnotenia

implicitne nezahŕňali prekážky pre účasť sudcov⁴² – vo všeobecnosti chýbajú a mali by sa zväziť.

C. INŠTITUCIONÁLNA SCHOPNOSŤ SÚDNICTVA

Veľká časť pozornosti, ktorá sa venuje súdnictvu, sa zameriava na široký právny alebo ústavný rámec, alebo na rozhodovaciu nezávislosť jednotlivých sudcov. Rovnako dôležité je však zabezpečiť to, aby sudcovia mali adekvátny rozsah oprávnenia, čo však je kolektívnou administratívnou a manažérskou schopnosťou súdnicstva na celoštátnej aj súdnej úrovni. Autonómne súdnictvo bude môcť lepšie a flexibilnejšie reagovať na svoje vlastné potreby než to, ktoré je riadené externým úradom. Organizačná štruktúra súdnicstva, jeho prevádzkové štandardy a prax a jeho úroveň manažérskych a administratívnych skúseností je priamo alebo nepriamo spojená s nezávislosťou, kompetenciou a súdnym procesom.

1. Riadenie a správa odvetvia súdnicstva

V regióne ako celku existuje jasný trend prenosu riadiacich, reprezentatívnych a administratívnych právomocí na organizácie, ktoré sa vytvorili mimo exekutívy a ktoré riadia sudcovia, ktorí takto preberajú kolektívnu zodpovednosť za svoje správanie a úlohu. Ešte stále však existuje určitý počet krajín, kde si exekutíva ponechala neprimerane veľkú úroveň zasahovania do súdnej správy na celoštátnej úrovni.

Hoci ústavné a právne záruky na oddelenie právomocí a súdnej nezávislosti sa v Európe praktizujú už po dlhý čas a v kandidátskych krajinách už od začiatku 90. rokov,⁴³ koncepcia súdnicstva ako jediného národného subjektu získala široké

⁴² Zdá sa, že slovinské *Kritériá pre určovanie plánovaného objemu súdnej práce* bránia účasti na školeniach: kým *Kritériá* stanovujú zníženie pracovného objemu pre tých sudcov, ktorí majú administratívne povinnosti, nedávajú žiadne možnosti sudcom, ktorí sa zúčastňujú na seminároch pre profesionálny vývoj.

⁴³ Konkrétne v kandidátskych krajinách dedičstvo nedávnej minulosti znamenalo ďalšie zabrzdenie inštitucionálnej reformy. V predchádzajúcom režime malo súdnictvo len malý význam a nízky štatút a bolo podriadené exekutíve a závislé od nej pri všetkých svojich potrebách, vrátane financovania a administratívnej podpory. Toto dedičstvo ešte sťažilo politickým odvetviám rozpoznanie súdnicstva ako rovnocenného partnera; chápanie skutočnosti, že súdnictvo je verejným sektorom, ktorý treba usmerňovať, viesť a dozorovať, ešte stále pretrváva a čiastočne zabránilo sudcom, aby rozvinuli kolektívne uvedomenie si samých seba ako separátneho, nezávislého a rovnocenného odvetvia.

uznanie len nedávno, berúc na vedomie, že obmedzenie nezávislosti a profesionálnej schopnosti sudcov môže pochádzať z nepriamych zdrojov, ako aj z priamej intervencie, a že sudcovia spoločne vyžadujú širšie opatrenia pre autonómiu za účelom rozvoja ich schopnosti poskytovať spoločnosti službu efektívneho a nestranného rozhodovania jej sporov.⁴⁴

Sudcovia, ktorí majú pocit zodpovednosti, alebo ktorí môžu ovplyvniť správu svojich vlastných záležitostí, budú mať väčšiu iniciatívu konať ako rovnocenní aktívni účastníci pri zlepšovaní výkonov súdnictva. Inštitucionálna reforma, ktorá dáva sudcom významnú úlohu pri organizácii súdnych operácií na celoštátnej úrovni, je prostriedkom na zvýšenie súdnej kompetencie, nestrannosti a efektívnosti za predpokladu, že sudcovia sú ochotní a schopní rozvíjať potrebné odborné znalosti a zdravú a transparentnú prax.

Medzi kandidátskymi krajinami existujú tri základné modely pre riadenie a správu, ktoré možno v širokom ponímaní označiť za nezávislé, prechodné alebo podieľajúce sa na moci a centralizované okolo exekutívy. O rozpočtových záležitostiach sa bude uvažovať separátne, pretože vo všeobecnosti sa sudcovia v celom regióne v skutočnosti veľmi málo zaoberajú procesom zostavovania rozpočtu, čo zasa na oplátku obmedzuje ich efektívny stupeň autonómie v ktoromkoľvek z týchto modelov.

a. Model nezávislosti – Maďarsko a Litva: Tento model zahŕňa autonómne riadenie a správne orgány – vo všeobecnosti nazvané Súdna rada⁴⁵ – ktoré preberajú všetky zodpovednosti za systém justície, okrem politickej zodpovednosti. Takýto systém vytvára rámec so silným potenciálom na zlepšenie výkonnosti súdnictva, ale naopak vyžaduje ďalšie zameranie na vývoj administratívnej schopnosti v rámci nezávislých riadiacich a správnych orgánov, pretože tieto sa už nemôžu spoliehať na odborné znalosti a podporu exekutívy; širšie povedané, tieto nové autonómne inštitúcie budú možno v konfrontácii s profesionálnou kultúrou, ktorá je vo všeobecnosti zdržanlivá pri prijímaní externých odborných znalosti

⁴⁴ *Pozri napr.* Chartu sudcu v Európe, čl. 6 (deklarujúci, že správu súdnictva musí vykonávať orgán, ktorý je zástupcom sudcov a ktorý je nezávislý od akéhokoľvek iného orgánu). Ak je v skutočnosti nejaký iný orgán zodpovedný za súdnictvo, vždy bude mať úmysel a možnosti na to, ako dať súdnictvu menšiu prioritu. *Pozri Správy EUMAP 2001*, str. 24.

⁴⁵ *Pozri vo všeobecnosti*, Wim Voermans, Európska komisia/TAIEX, univerzita Tilburg/Inštitút Schoordijk, 1999, *na internete* http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097.

do súdництва.⁴⁶ Je tiež dôležité, aby inštitucionálne nezávislé súdnictvo operovalo transparentne; bez špecializovaných odborných vlastností a transparentných postupov sa súdnictvo môže stať neefektívnym, nereagujúcim, nezodpovedným a nedôveryhodným profesionálnym cechom.

V Maďarsku aj v Litve sa vytvorilo do veľkej miery samoriadiace a samosprávne súdnictvo. Súdne rady sú inštitúciami, ktoré stanovujú politiku, zastupujú a rozhodujú. Schvalujú návrhy rozpočtov pre súdy, zabezpečujú regulačný rámec pre prevádzku súdov, majú dohľad nad činnosťou súdov, rozhodujú o záležitostiach súvisiacich s výberom a kariérou sudcov a zúčastňujú sa disciplinárnych konaní proti sudcom. Radám slúžia nezávislé národné úrady pre správu súdov; tieto úrady pomáhajú radám prostredníctvom výskumu, analýzy a prípravy rozhodnutí a realizácie rozhodnutí rady a zodpovedajú za každodennú prevádzku súdov.

Maďarská súdna rada a Úrad fungujú od r. 1998 a zdá sa, že sú to efektívne a dostatočne transparentné inštitúcie; prijali niekoľko štandardov na zabezpečenie kompetentných a efektívnych súdnych postupov a publikujú ročné správy o svojej činnosti. Úrad by mohol ďalej profitovať z vývoja jasnejších požiadaviek pre neprávnické funkcie za účelom zabezpečenia kompetentných profesionálnych manažérov a expertov. (Úrad pre národnú súdnu správu v Litve začal fungovať len nedávno.)

Maďarské skúsenosti tiež ukazujú, že autonómia samosprávneho súdnictva môže byť obmedzená účinkami procesu zostavovania rozpočtu, kde je účasť súdnictva ešte stále minimálna. Hoci Národná súdna rada zostavuje návrh rozpočtu, exekutíva má právo vypracovať paralelný návrh, ktorý v praxi akceptoval parlament ako základ pre svoje rokovanie namiesto návrhu Súdnej rady. Za týchto okolností nie je zrejmé, aký objem praktickej účasti môže súdnictvo v skutočnosti mať, napriek svojim formálnym právam.

Nová vláda sa zaviazala rešpektovať právomoc zostavovania rozpočtu Národnej súdnej rady; avšak spoliehanie sa na dobrú vôľu meniacich sa vlád podkopáva samotnú ideu samosprávy súdnictva a prakticky vedie k trvalému podfinancovaniu súdnictva, čo má priame dôsledky pre jeho schopnosť.

b. Prechodné systémy alebo systémy s podielaním sa na právomoci – Bulbarsko, Estónsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko: Hoci presná forma organizácie súdnictva v týchto krajinách sa značne líši, vo všetkých z nich sa riadiace

⁴⁶ *Pozri napr.* Giuseppe Di Federico, "Súdna nezávislosť v Taliansku: Kritický pohľad na (nesystematickú) komparatívnu perspektívu", *Smernica pre podporu súdnej nezávislosti a nestrannosti* (Agentúra USA pre medzinárodný rozvoj, Úrad pre demokraciu a riadenie, séria Technických publikácií, január 2002) str. 93.

a správne právomoci nad súdnictvom do určitej miery delia medzi autonómnou súdnu radu a iný orgán, obvykle v exekutive.

Tieto súdne rady nemajú rovnakú úroveň riadiaceho oprávnenia, ako je to v prípade maďarského alebo litovského modelu, ale vo všeobecnosti majú značnú zodpovednosť za personálne rozhodnutia alebo účasť na nich, ako je výber, služobný postup a disciplína sudcov, čo by malo v zásade pomôcť chrániť nezávislosť sudcov. Rady stále vo väčšej miere udeľujú súhlas alebo vydávajú poradné názory na také záležitosti, ako sú návrhy rozpočtov a návrhy právnych úkonov týkajúcich sa prevádzky súdnictva. V niektorých prípadoch môžu uplatňovať aj určité právomoci pri stanovovaní štandardov, ako je napr. určenie noriem pre objem súdnej práce (Slovinsko). Ministerstvo spravodlivosti si však ponecháva určité hlavné alebo výhradné právomoci súvisiace s prípravou politiky, rozpočtu a správy súdov. Niekedy najvyššie súdy, ako je to v Slovinsku, vykonávajú určité reprezentatívne a rozhodovacie funkcie.

Tento model môže predstavovať zlepšenie v príprave politiky a správy oproti modelu centralizácie okolo exekutívy za predpokladu, že súdna rada je schopná predstavovať v oblastiach spoločného rozhodovania efektívnu protiváhu ministerstvu spravodlivosti. Doterajšia prax v kandidátskych krajinách však naznačuje, že existujú veľké prekážky pre úplnú realizáciu tohto modelu pre reformu, vrátane problémov so zložením Rady, kontrolou nad ich agendou, ich administratívnou kapacitou a vyjasnením rozdelenia právomocí medzi ministerstvo a radu.

Tieto prekážky sú zrejme najmä v Bulharsku a Rumunsku. Bulharsko vytvorilo inštitucionálnu štruktúru, ktorá je na papieri relatívne blízko nezávislému modelu, zatiaľ čo Rumunsko nasledovalo francúzsky model obmedzenejšej rady, ktorá sa v prvom rade zúčastňuje na personálnych rozhodnutiach. V praktických operáciách je však schopnosť týchto rád konať autonómne alebo chrániť legitímne záujmy súdnictva a podporovať jeho profesionálny rozvoj dost obmedzená.

Jedno z najvýznamnejších obmedzení sa týka zloženia Rady. Rady v oboch štátoch zahŕňajú prokurátorov a v Bulharsku vyšetrovateľov, ako aj sudcov. Negatívne dôsledky zmiešaného zloženia najlepšie ilustruje prípad Bulharska. Konfliktné záujmy sudcov, prokurátorov a vyšetrovateľov – a orgánov, ktoré ich volia do rady – často obmedzili schopnosť rady zabezpečovať trvalý manažment; namiesto toho rozdielne dôvody manažmentu – vyplývajúce z rozdielnej úlohy, ktorú hrajú vyšetrovatelia, prokurátori a sudcovia – viedli ku konfliktnej politike v justičnom systéme. Napr., pretože vláda je politicky zodpovedná za úspešné vyriešenie trestného činu, mala aj má zrejmy záujem na zriadení aspoň nejakej kontroly nad vyšetrovaním a stíhaním za účelom realizácie trvalej politiky boja proti zločinnosti. Toto viedlo tri vlády k uzákoneniu

legislatívy o nahradení Najvyššej súdnej rady ešte pred vypršaním jej ústavného mandátu. Takáto priama politická intervencia nevyhnutne bráni členom, rady, aby zaujali principiálne stanovisko v rozpore so záujmami vlády pri moci, a to dokonca aj v prípade, ak tieto záujmy môžu byť škodlivé pre profesionálny rozvoj súdництва.

Rumunsko predstavuje jasný príklad toho, že rada musí riadiť svoju vlastnú agendu, alebo prinajmenšom sa zúčastňovať na jej formovaní. Najvyššia rada magistrátu sa zúčastňuje na rozhodnutiach týkajúcich sa služobného postupu sudcov a môže vyjadrovať názory na návrhy zákonov a záležitosti, ktoré sa týkajú správy súdov; rada však môže konať len na základe návrhu ministerstva spravodlivosti. V skutočnosti to vyzerá tak, že táto rada funguje len ako pečiatočková inštitúcia pre dôležité rozhodnutia, ktoré sa prijali niekde inde.

Schopnosť rád efektívne plniť svoje úlohy závisí aj od ich administratívnej schopnosti, ktorá má tendenciu byť nedostatočná vo všetkých kandidátskych krajinách, ktoré sledujú model podielania sa na moci. Ministerstvá spravodlivosti majú tendenciu naďalej poskytovať radám administratívnu podporu. Administratívna schopnosť Najvyššej súdnej rady Bulharska je napr. jasne nedostatočná pri riešení mnohých jej formálnych zodpovedností; v praxi sa rada spolieha v administratívnej podpore a stanovení štandardov na ministerstvo, ktoré má oveľa viac personálu. Administratívna závislosť rád na ministerstvách, najmä ak sa spája s ich kontrolou alebo značným vplyvom na agendu a financovanie a chýbajúce presne definované rozdelenie právomocí medzi nich, môže dať ministerstvám možnosť ovplyvňovať správu súdництва v rozsahu, ktorý prekračuje ich legálny mandát.

Často nejasné rozdelenie zodpovedností medzi radu a ministerstvo a nízka administratívna schopnosť rady prispievajú k regulačným nedostatkom. Do určitej miery vo všetkých kandidátskych krajinách chýbajú dostatočné štandardy v oblastiach, ako sú napr. normy objemu prípadov (čo poskytuje bázu pre určenie počtu sudcov a personálu na súde), vypracovanie rozpočtu, rozdelenie pridelených finančných prostriedkov, technika a vybavenie, priestory a zariadenia súdu. Napr. v Slovinsku Najvyšší súd v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti vypracúva rozpočet pre súdnictvo podľa finančných plánov súdov a predkladá ho vláde, kým Súdna rada tiež predkladá svoj názor na predložený rozpočet; súdnictvo je však veľmi zriedka zastúpené v rozhodujúcom štádiu, keď sa o štátnom rozpočte rokuje v rámci exekutívy, pretože Ministerstvo spravodlivosti ako člen vlády nemá žiadnu formálnu zodpovednosť zastupovať ho.

b. Model centralizácie okolo exekutívy: Česká republika a Lotyšsko: Podľa tohto modelu sa súdnictvo neberie ako separátny subjekt, ale skôr ako agentúra podriadená ministerstvu spravodlivosti. Ministerstvo vypracúva a dozoruje

politiku súdneho systému a vykonáva nad ním riadiace, reprezentatívne a administratívne právomoci, s výnimkou samosprávnych najvyšších súdov.⁴⁷ Ministerské právomoci zahŕňajú vypracovanie rozpočtu pre súdnictvo, pridelenie finančných prostriedkov, určenie počtu sudcov a súdneho personálu, výber sudcov a disciplinárne konanie proti nim, vymenovanie a odvolanie predsedov súdov a stanovenie štandardov, ako sú napr. normy pre objem prípadov. Ministerstvo tiež typicky vykonáva široké monitorovacie právomoci v súvislosti s organizáciou a fungovaním súdov a sudcov. Predsedovia súdov fungujú efektívne ako úradníci exekutívy.

Model centralizácie okolo exekutívy nielenže porušuje zásadu súdnej nezávislosti, ale aj len veľmi málo prispieva k podpore efektívnosti v manažmente a správe. Nedokázal donútiť sudcov, aby si zlepšovali svoju profesionálnu schopnosť, ale podporil skôr závislosť a obmedzenú iniciatívu.

Okrem toho, napriek svojej rozsiahlej právomoci sa tieto ministerstvá spravodlivosti neosvedčili ako schopné zabezpečiť efektívnu prevádzku súdov. Ich vedenie bolo nestabilné, s častými zmenami ministrov⁴⁸, čo malo za následok vystavenie súdnictva rôznym meniacim sa politickým prioritám. Veľmi dôležité je to, že ministerstvá nemajú odborné znalosti, aby mohli vyvinúť jasné a racionálne štandardy, ktoré by pomohli pri modernizácii súdov a podpore kompetentného a efektívneho rozhodovania. Napr. v Lotyšsku poradca pre prístup k EÚ uviedol, že zamestnanci ministerstva majú nedostatočnú profesionálnu schopnosť, čo je spôsobené častými zmenami personálu a jeho neskúsenosťou;⁴⁹ toto malo za následok chýbajúce jasné kritéria v takých oblastiach, ako je vypracovanie rozpočtu, počet sudcov a podporný personál alebo normy pre techniku a vybavenie.

Lotyšsko aj Česká republika by mali revidovať svoje existujúce modely riadenia a správy tak, aby poskytli sudcom autonómne mechanizmy na vyjadrenie a obranu ich záujmov. Avšak bez ohľadu na to, ktorý model sa prijme, tieto súdnictvá vyžadujú profesionálnejší a transparentnejší manažment.

⁴⁷ Tradične sú najvyššie súdy samosprávne organizácie podľa všetkých inštitucionálnych modelov. V praxi, hoci sú najvyššie súdy v justičnom systéme administratívne autonómne, sudcovia najvyššieho súdu a najmä predsedovia najvyššieho súdu často hovoria v mene celého súdnictva.

⁴⁸ Napr. v Poľsku, kde Ministerstvo spravodlivosti hrá hlavnú úlohu v správe súdnictva, bolo za ostatných 25 mesiacov päť ministrov spravodlivosti.

⁴⁹ Reforma súdneho systému v Lotyšsku, Agentúra Tiesu Namu, Riga, 2001, str. 26, 30.

d. Vypracovanie rozpočtu a infraštruktúra: Veľký pokrok, ktorý sa urobil pri dosiahnutí administratívnej autonómie, je však obmedzený reštrikciami pri účasti sudcov v procese vypracovania rozpočtu. Kontrola rozpočtu súdnictva môže fungovať ako účinný ekonomický nástroj, ktorý priamo ovplyvňuje schopnosť súdnictva. Zatiaľ čo v demokracii je bežné, že zákonodarná moc má dominantnú kontrolu nad rozhodnutiami o rozpočte, vklad alebo účasť súdnictva pomáha zabezpečiť, aby boli legitímne záujmy sudcov chránené pred priamym ekonomickým nátlakom. Sudcovia majú najlepšiu pozíciu na to, aby vypracovali informované odhady investičných potrieb súdov; na oplátku sudcovia, ktorí sú prinajmenšom čiastočne zodpovední za rozpočtové rozhodnutia – alebo prinajmenšom za pridelenie rozpočtov – pravdepodobne časom preberú zodpovednosť za správu súdov a pri tomto si rozvinú svoju vlastnú schopnosť konať autonómne a profesionálne.

Avšak tam, kde je takáto kontrola úplne izolovaná od vstupov alebo účasti sudcov, zákonodarná moc má tendenciu dať financovaniu súdnictva malú prioritu; dôsledkom je podfinancovanie a malé investície, nižšie profesionálne štandardy a zastaralá infraštruktúra. Podfinancovanie môže prispievať k udržiavaniu kultúry administratívnej nezávislosti v súdnictve a podfinancovanie časom podmiňuje súdnu nezávislosť, čím sa jednotliví sudcovia a súdny personál stavajú náchylnejší na hospodársku korupciu a súdy ako inštitúcie sa stávajú závislejšie od ekonomického tlaku politických odvetví a menej schopné brániť svoje legitímne záujmy.

Vo väčšine kandidátskych krajín súdy boli a sú chronicky podfinancované. Ako bolo uvedené vyššie, toto je čiastočne dôsledkom minimálnej možnosti sudcov zúčastniť sa procesu vypracovania rozpočtu (s určitou výnimkou v Maďarsku⁵⁰ a Litve), ako aj chýbajúcej jasnej metodiky alebo štandardov pre určenie pridelenia finančných prostriedkov rozpočtu, a dokonca aj v tých prípadoch, keď súdy majú určité slovo, demonštratívne nízkej úrovne profesionalizmu pri príprave požiadaviek na rozpočet.⁵¹ Keby bola súdom umožnená väčšia účasť v rozpočtovom procese, príslušní úradníci – predsedovia súdov alebo manažéri súdov – by mohli absolvovať školenia o zásadách vyhotovenia rozpočtu a financovania; v súčasnosti takéto školenie nezabezpečuje žiadna krajina.

⁵⁰ Pozri II.C.1.a.

⁵¹ Napr. v Litve štátny audit zistil, že okresný súd nedodrжал povinné rozpočtové postupy, stanovené v celoštátnom predpise o vypracovaní rozpočtov.

2. ADMINISTRATÍVNA SCHOPNOSŤ SÚDOV

Väčšina každodennej administratívy sa deje na úrovni súdu; zvýšenie relevantnosti súdov a stále sa zvyšujúci počet a zložitosť súdnych sporov si vyžaduje, aby sa operácie súdu modernizovali nielen technologicky, ale aj organizačne. Súčasný všeobecný model využívaný vo všetkých kandidátskych krajinách – ktorý sa spolieha na nevyškolených predsedov súdov – je neadekvátny; na súdoch treba urobiť kroky na zavedenie alebo posilnenie profesionálnych manažérskych schopností.

Vo všetkých kandidátskych krajinách vykonávajú predsedovia súdov dôležité manažérske funkcie, ale ich manažérske schopnosti sú obmedzené; napriek širokej zodpovednosti za zabezpečenie efektívnej prevádzky súdu nemajú predsedovia súdov žiadne manažérske vzdelanie ani školenie. Neexistujú žiadne systémy pre školenie sudcov po ich vymenovaní tak, aby mohli slúžiť v manažérskom postavení a občasné kurzy na témy týkajúce sa súdneho manažmentu nie sú dostatočné na to, aby umožnili predsedom súdov riadiť čoraz komplexnejšiu prevádzku súdu.

Okrem toho vo všetkých kandidátskych krajinách musia sudcovia, ktorí nie sú v manažérskej funkcii, napriek tomu vykonávať často súdnu administratívu – ako napr. dohľad nad registrom, súdne archívy, kancelárie pre vymáhanie – technické úlohy súvisiace s konaním pred procesom a po procese,⁵² a jednoduché nenáročné právne úkony ako napr. registráciu položiek. Sudcovia, ktorí sú preťažení početnými administratívnymi, technickými a profesionálnymi nerozhodovacími úlohami, nemôžu adekvátne vykonávať svoju kľúčovú rozhodovaciu funkciu.

Súdy v celom regióne preto potrebujú kompetentnejší manažment a administratívnú podporu. Ako predbežné opatrenie by predsedovia súdov mali prioritne absolvovať špeciálne školenie v takých oblastiach, ako je strategické plánovanie, personálny manažment a manažment prípadov. Dokonca aj v prípade, keby boli sudcovia adekvátne vyškolení, ak vykonávajú manažérske úlohy, majú nutne menej času na svoju kľúčovú rozhodovaciu prácu.⁵³ Efektívnejším dlhodobým riešením by bolo koncentrovať sa na profesionalizáciu súdneho

⁵² Výskum vedený v Maďarsku ukázal, že v priemere čas súdneho procesu zaberá 27% času sudcu a písanie rozsudkov 15%, pričom zostatok je venovaný administratívnym úlohám, ako je manažment, štatistika a diktovanie zápisníc z pojednávaní.

⁵³ V Rumunsku predsedovia súdov, ktorí sú skúsenými sudcami, venujú 90% svojho času vybavovaniu administratívnych záležitostí, v dôsledku čoho majú málo času na rozhodovanie alebo pomoc svojim menej skúseným kolegom.

manažmentu prenosom niektorých manažérskych funkcií na nesúdnych odborníkov, ktorí by pracovali pod celkovým dohľadom predsedov súdov.

Súdy by mali zamestnávať vyškolených manažérov, ktorí vedia, ako majú plánovať prevádzku súdu, plniť úlohy súvisiace s prípravou rozpočtu a manažovať súdnu infraštruktúru a personál. Bulharsko, Estónsko, Poľsko a Slovinsko nedávno zaviedli nové posty v správe súdov, a to výkonných riaditeľov a súdnych tajomníkov. Toto môže v dlhodobej perspektíve zlepšiť manažment súdov za predpokladu, že sudcovia budú ochotní preniesť na týchto nových profesionálnych úradníkov dôležité a jasne určené právomoci a že sa vykonajú kroky na zabezpečenie toho, aby boli tieto posty obsadené osobami s príslušným vzdelaním a znalosťami.⁵⁴

V celom regióne je množstvo a kvalita súdneho podporného personálu nedostatočná – opätovne je to čiastočne dôsledkom chronického podfinancovania. Mzdy sú vo všeobecnosti dosť nízke – obvykle nižšie než mzdy porovnateľného administratívneho personálu v iných odvetviach – pracovné podmienky sú ťažké a profesionálny rast má len malú perspektívu; situácia je mimoriadne zložitá najmä v Českej republike,⁵⁵ Lotyšsku a Rumunsku, takže je ťažké najímať a udržať si dokonca aj nižších členov súdneho personálu, a súčasné reformy tento problém neriešia. Vo všetkých krajinách by sa mala venovať pozornosť lepšiemu odmeňovaniu, školeniu a pracovným podmienkam súdneho podporného personálu.

Súdy by mali zlepšiť efektívnosť aj tak, že by zamestnávali vyškolený nižší právny a administratívny personál pre špecifické kvázijustičné a nejustičné úlohy, ako je napr. vedenie nenáročného registra a záznamov alebo manažment prípadov; mali by sa zväziť posty nižšieho personálu s kompetenciami podobnými tým, ktoré sú zriadené v Poľsku, alebo kompetenciami *greffiers* alebo *Rechtspfleger*. Títo zamestnanci by mali dostať možnosť pravidelne si zvyšovať svoje kompetencie na základe stále prebiehajúceho školenia. Tento systém by oslobodil sudcov tak, aby sa mohli koncentrovať na svoju kľúčovú rozhodovaciu funkciu.

Okrem škodlivých účinkov nedostatočného financovania na schopnosť súdnictva rozvíjať svoje profesionálne administratívne schopnosti toto priamo spôsobuje veľa konkrétnych problémov, ktoré obmedzujú schopnosť súdov poskytovať kvalitné justičné služby. Fyzické podmienky na súdoch vo väčšine kandidátskych

⁵⁴ V Slovinsku sú súdni tajomníci – ktorí zastávajú manažérske funkcie na všetkých súdoch okrem okresných súdov – právnikmi, a nie vyškolenými manažérmi.

⁵⁵ V Českej republike sú mzdy súdneho podporného personálu od 6.000,- do 12.000,- českých korún (€200 až 400), zatiaľ čo priemerný príjem je v súčasnosti 16.000,- českých korún (€540).

krajín sa musia značne zlepšiť, najmä v Lotyšsku, Litve a Rumunsku. Chronicky chýbajúce investície mali za následok nevyhovujúce priestory, slabé zariadenia a zastarané vybavenie. Len v Estónsku a Slovinsku sú pracovné podmienky vo všeobecnosti uspokojivé, hoci v Slovinsku na niektorých súdoch ešte stále chýbajú vyhovujúce priestory.

Modernizácia je potrebná najmä v oblasti manažmentu záznamov, manažmentu toku prípadov, štatistiky konaní a zapisovania na pojednávaniach. V niektorých krajinách sa súdne dokumenty ešte stále spracúvajú manuálne a zápisnice z pojednávania sa ešte stále vyhotovujú pomocou diktafónov alebo ručne, čo vo všeobecnosti vysoko zvyšuje možnosti chýb a korupcie; reformu a modernizáciu potrebuje najmä rumunský archaický systém manuálne vedených registrov konaní a litovský systém čiastkovej rukou písanej zápisnice z pojednávania. Systém automatického spracovania dokumentov by zvýšil administratívnu efektívnosť a schopnosť súdov poskytovať profesionálne justičné služby.

Vo väčšine kandidátskych krajín ešte stále trápi konzumentov justičných služieb veľký počet nevybavených prípadov. Nevybavovanie prípadov negatívne ovplyvňuje kvalitu rozsudkov a poškodzuje dôveru verejnosti v súdy. Tento problém je kritický najmä v Lotyšsku,⁵⁶ Rumunsku, na Slovensku a podľa dôkazov z počutia aj v Bulharsku;⁵⁷ situácia sa stabilizovala alebo mierne zlepšila v Českej republike, Estónsku a Slovinsku.

Veľká časť infraštruktúrnych a administratívnych zlepšení, o ktorých sme hovorili vyššie, by priamo prispela k efektívnejšiemu a rýchlejšiemu rozhodovaniu prípadov tak, že by umožnila sudcom, aby sa viac zamerali na rozhodovanie, ktoré zasa urýchlí súdne konanie a zníži počet nevybavených prípadov. Okrem toho sa vyžaduje aj koncentrovanejšie úsilie pri právnej reforme, ako je dekriminálnizácia niektorých trestných činov, zjednodušené procesné pravidlá a alternatívne metódy rozhodovania sporov; veľmi málo kandidátskych krajín má k dispozícii komplexný program, ktorý by mohol preskúmať alternatívy, ktoré znižujú spoľahlivosť súdov.

⁵⁶ V Lotyšsku súdy pravidelne nedodržiavajú procesné požiadavky na časové limity na vybavenie prípadov. Na mnohých súdoch je agenda taká preťažená, že termíny pojednávania sa vytyčujú niekoľko rokov dopredu. Najhoršia situácia je na krajskom súde v Rige, ktorý už teraz vytyčuje termíny pojednávania na rok 2004; odvolania v trestných veciach sa vybavujú až po vypršaní trestu a prepustení odvolávajúcej sa osoby na slobodu.

⁵⁷ Bulharsko nemá spoľahlivý systém vedenia prípadov a informačný systém.

D. ODPORÚČANIA

Odporúčania, ktoré boli predložené jednotlivým krajinám, sú zahrnuté v správe danej krajiny. Tu uvádzame len všeobecne platné odporúčania a odporúčania pre EÚ.

1. PRE KANDIDÁTSKE KRAJINY

- Zabezpečiť, aby súdna reforma, zameraná na konsolidáciu nezávislosti súdnictva a zvýšenie jeho profesionálnej schopnosti, bola politickou prioritou.
- V krajinách, kde si exekutíva ponechala kontrolu alebo vplyv nad správou súdnictva alebo nad služobným postupom sudcov, zredukovať alebo eliminovať tento vplyv tak, aby sa zabezpečila rozhodovacia nezávislosť sudcov. Zvážiť zavedenie autonómnej justičnej správy.
- V krajinách, kde už súdnictvo má značnú autonómiu, zabezpečiť, aby legitímny záujem spoločnosti na zodpovednom rozhodovaní bol chránený zavedením transparentných nekontrolujúcich foriem vstupu a preskúmania.
- Zvážiť revíziu postupov pri zostavovaní rozpočtu tak, aby sudy mali väčšie vstupy do tohto procesu a aby sa vo veľkej miere realizovala administratívna autonómia súdov.
- Vyvinúť objektívnejšie, regulované a transparentné postupy a postupy založené na zásluhách pri riadení funkčného postupu sudcov.
- V súlade so zásadami súdnej nezávislosti a zodpovednosti vykonať kroky na zavedenie systémov periodického hodnotenia výkonov súdnictva, ktoré sú transparentné a založené na bilancii príslušných kvantitatívnych a kvalitatívnych kritérií. Zvážiť zosúladenie hodnotenia výkonov so školiacimi programami.
- Zabezpečiť, aby bolo vzdelávanie sudcov financované stabilným a udržateľným spôsobom. Zaviesť technické a manažérske znalosti do obsahu školení.
- Zaviesť profesionálnejší manažment na úrovni súdov. Previesť manažérske

a administratívne funkcie zo sudcov na vyškolených odborníkov pod ich dohľadom.

2. PRE EURÓPSKU ÚNIU

- Zdôrazniť, že vytvorenie a udržanie nezávislého schopného súdnictva je kľúčovou hodnotou, spoločnou pre Úniu a že je trvalým záväzkom členstva v EÚ.
- Pomôcť krajinám pri rozvoji efektívnych reforiem objasnením obsahu hodnôt, ktoré sú spoločné pre Úniu, s ohľadom na nezávislé a funkčné súdnictvo a následne stanoviť minimálne vyjadrenie týchto hodnôt v konkrétnej politike, ktoré si vyžaduje trvalé členstvo.
- Zdôrazniť význam komplexnej, a nie čiastočnej súdnej reformy na vyriešenie chýbajúcej inštitucionálnej nezávislosti a schopnosti v justičnom systéme.
- Vychádzajúc zo skúseností iných kandidátskych a členských krajín, poskytovať technickú pomoc pri stanovení vhodných kritérií a spôsobov výberu pre justičný post, funkčný postup a hodnotenie výkonov.
- Podporovať úsilie na zabezpečenie toho, aby malo justičné vzdelávanie dostatočné, stabilné a udržateľné financovanie. Podporovať inštitucionálnu konsolidáciu justičného vzdelávania a umožniť výmenu justičných školičov medzi školičiacimi inštitúciami v iných kandidátskych a členských krajinách EÚ za účelom zlepšenia vzdelávania v oblasti relevantných súdnych a manažérskych schopností pre sudcov a administratívnych schopností pre súdnych manažérov a personál.
- V súlade so zásadami súdnej nezávislosti a zodpovednosti vykonať kroky na zavedenie systémov periodického hodnotenia výkonov súdnictva, ktoré sú transparentné a založené na bilancii príslušných kvantitatívnych a kvalitatívnych kritérií. Zvážiť zosúladenie hodnotenia výkonov so školičiacimi programami.
- Zabezpečiť, aby bolo vzdelávanie sudcov financované stabilným a udržateľným spôsobom. Zaviesť technické a manažérske znalosti do obsahu školení.
- Poskytnúť technickú podporu pre programy na zníženie chronických prieťahov v súdnom konaní a počtu nevybavených prípadov.

Stav súdnictva na Slovensku

Obsah

A. Úvod	50
B. Súčasný vývoj, ktorý ovplyvňuje schopnosť a nezávislosť súdnictva	52
1. Zákon o súdnej rade	52
2. Iniciatíva na riešenie prietahov v súdnom konaní	52
C. Profesionálna kompetencia sudcov	54
1. Výberové konanie a funkčný postup	54
2. Hodnotenie a regulovanie výkonov	57
3. Vzdelávanie profesionálneho súdnictva	59
D. Inštitucionálna schopnosť odvetvia súdnictva	61
1. Riadenie a správa odvetvia súdnictva	61
2. Administratívna schopnosť súdov	64
E. Odporúčania	66
1. Pre vládu SR a zákonodarnú moc	66
2. Pre Európsku úniu	67

A. Úvod

Za ostatné dva roky urobilo Slovensko značný pokrok vo vyjasňovaní rovnoprávnosti súdnictva a posilnení nezávislosti, kompetentnosti a efektívnosti súdov.

Je však zrejmé, že v niekoľkých oblastiach sú ešte stále potrebné ďalšie zlepšenia. Hoci súčasné ústavné a legislatívne zmeny preniesli niektoré právomoci na novú Súdnu radu, Ministerstvo spravodlivosti si ponechalo rozsiahlu zodpovednosť za chod súdneho sektoru. Obavy o nezávislosť a postavenie sami osebe volajú po komplexnejšom prenose rozhodovacích a administratívnych právomocí na autonómny orgán so zastúpením súdnictva. Avšak v takom rozsahu, v akom si ministerstvo – alebo akýkoľvek orgán, ktorý bude v konečnom dôsledku vykonávať administratívnu kontrolu nad súdmi – skutočne ponechá túto právomoc, potrebuje rozvinúť profesionálnejšiu administratívnu schopnosť a odbornosť. Komplexné uplatnenie nového Zákona o súdnej rade vykoná veľa pre ďalšie posilnenie autonómie a efektívnosti súdnictva.

Ešte stále pretrvávajú značné a vážne prietahy v rozhodovaní prípadov, ktoré si vyžadujú zodpovednejší prístup; niektoré nedávne iniciatívy zlepšili túto situáciu a mali by sa uplatňovať dôslednejšie. Okrem toho procesný rámec pre výber nových sudcov by sa mal ďalej vyvíjať tak, aby eliminoval nepatričnú utajenosť a zvýšil transparentnosť. Nové spôsoby hodnotenia sú nepresné a mali by sa prehodnotiť. Snahy o vzdelávanie by mali mať silnejšiu inštitucionálnu podporu, stabilné financovanie a efektívne mechanizmy na realizáciu rozhodnutí, ktoré už boli prijaté.

B. Súčasný vývoj, ktorý ovplyvňuje schopnosť a nezávislosť súdnictva

Prijatie Zákona o Súdnej rade by malo zvýšiť účasť sudcov na riadení ich vlastných záležitostí, konkrétne pri riešení mnohých problémov, ktoré súvisia s výberovým konaním a funkčným postupom sudcov, avšak zriadenie Súdnej rady je ešte stále v počiatočnom štádiu. Prietahy v súdnom konaní predstavujú naďalej vážny problém, takže treba urobiť viac na ich riešenie, a to najmä prevodom nerozhodovacích funkcií na právny a technický personál pod dohľadom sudcov.

1. ZÁKON O SÚDNEJ RADE

Prijatie Zákona o Súdnej rade¹ v apríli 2002 vyriešilo právnu patovú situáciu v tom smere, ako regulovať kariérne postupy sudcov, ktorá existovala od februára 2001, t. j. od prijatia zmeny ústavy smerujúcu k súdnej reforme.² Zákon zriaďuje Súdnu radu s rozsiahlymi zodpovednosťami za personálne záležitosti, vrátane vymenovania, preloženia a odvolania sudcov;³ Rada začala fungovať v auguste 2002. Zákon tiež uľahčí obsadenie voľných miest a zmierni vážne problémy s prietahmi v konaní.⁴ Prijatie zákona bolo veľkým krokom vpred; efektívna implementácia zákona je dôležitá na to, aby mal zákon pozitívny vplyv na funkčný postup sudcov.⁵

2. INICIATÍVA NA RIEŠENIE PRIEŤAHOV V SÚDNOM KONANÍ

V rozhodovaní prípadov ešte stále existujú značné a vážne prietahy. Pred Európskym súdom pre ľudské práva prebieha veľký počet prípadov, týkajúcich sa

¹ Zákon o Súdnej rade č. 185/2002 Z.z.

² Zákon č. 90/2001 Z.z. o zmene a doplnení Ústavy Slovenskej republiky. Úplné znenie Ústavy, ktoré obsahuje všetky zmeny a doplnky, bolo publikované ako Zákon č. 135/2002 Z.z.

³ Pozri kapitolu C.1, "Riadenie a správa odvetvia súdnictva".

⁴ Pozri kapitolu A.2, "Iniciatíva na riešenie prietahov v súdnom konaní".

⁵ Pozri kapitolu B.1, "Výberové konanie a funkčný postup".

porušenia práva na súdne pojednávanie v primeranej časovej lehote.⁶ V decembri 2001 súd zistil, že Slovensko porušilo Európsky dohovor o ľudských právach neprimeranými prietahmi.⁷ Chronické prietahy v konaní vážne podkopávajú dôveru verejnosti v súdnictvo a jeho podporu.

Súčasnú iniciatívu na zníženie prietahov v súdnom konaní sú povzbudivé. Normy pre vybavovanie prípadov sa zmenili z čisto numerického systému, podľa ktorého bol každý sudca povinný skončiť 25 vecí mesačne, na bodový systém navrhnutý tak, aby zohľadňoval komplexnosť jednotlivých vecí.⁸ Okrem toho boli v niektorých občianskych veciach zavedené skrátené konania a vláda vyvíja probačnú a mediačnú službu, ktorá umožní podmienené zastavenie trestných stíhaní; tieto iniciatívy môžu znížiť bremeno sudcov a umožnia im efektívnejšie využívať čas na rozhodovanie.⁹

Okrem toho môže zriadenie Úradu ombudsmana¹⁰ rozšíriť prístup na súdy a podporiť rýchlejšie vybavovanie vecí. Ombudsman má právo začať disciplinárne konanie v mene občanov proti sudcom na všetkých úrovniach,¹¹ čo môže byť užitočné v tom smere, že to umožní verejnosti napadnúť súdy v prípade prietahov – samozrejme za predpokladu, že svoje nezávislé právomoci vykonáva ombudsman prísne v súlade s obmedzeniami vyplývajúcimi zo sudcovskej nezávislosti. Nový ombudsman bol vymenovaný v marci 2002; úrad začal fungovať koncom júla 2002. Úrad začal svoju činnosť s približne 1000 žiadosťami, z ktorých mnohé sa týkajú práce súdnictva a konkrétne prietahov v súdnom konaní.¹²

Hoci sú tieto kroky chvályhodné, ešte stále nie sú dostatočné na vyriešenie opakujúcich sa prietahov; disciplinárna právomoc ombudsmana nebude napr. priamo viesť k zvýšeniu výkonnosti súdov. Treba urobiť viac pre prevod nerozhodovacích záležitostí na technických profesionálov pracujúcich pod dohľadom sudcov, aby sa sudcovia mohli slobodne venovať svojej kľúčovej rozhodovacej funkcii.

⁶ Podľa správ má Slovensko najväčší počet sťažností na súde na jedného obyvateľa, pričom najčastejšou príčinou sú prietahy v súdnom konaní. *Pozri* RFE/RL NEWSLINE Zv. 6, č. 128, II: časť, 11. júla 2002.

⁷ Zistenie porušenia Článku 6 (právo na riadne a verejnú konanie v primeranej časovej lehote nezávislým a nestranným tribunálom zriadeným zákonom) v *Gajdúšek v. Slovensko*, Rozsudok, ECHR 40058//98, 18. decembra 2001.

⁸ Každý sudca musí dosiahnuť najmenej 1000 bodov mesačne. *Pozri* kapitolu B.2 "Hodnotenie a regulovanie výkonov".

⁹ *Pozri* kapitolu C.2 "Administratívna schopnosť súdov".

¹⁰ Zákon o verejnom ochrancovi práv č. 564/2001 Z.z.

¹¹ Zákon o verejnom ochrancovi práv, § 3.

¹² Údaj poskytol Úrad ombudsmana 6. augusta 2002.

C. Profesionálna kompetentnosť sudcov

Vytvorenie Súdnej rady by malo viesť k lepším postupom vo výberovom konaní a funkčnom postupe. Súčasný regulačný rámec je nevyvinutý a stále pretrvávajúci nedostatok jasných štandardov podporuje svojvoľné a dokonca zaujaté výberové konanie podporujúce uzavretú inštitucionálnu kultúru, ktorá je škodlivá pre profesionálny vývoj sudcov. Nové postupy vo výberovom konaní, hoci ešte neboli otestované, sa zdajú nedostatočne jasné a môžu vytvárať riziko pre nezávislosť sudcov. Neadekvátne vzdelávanie vytvára vážnu prekážku kompetentnosti jednotlivých sudcov.

1. VÝBEROVÉ KONANIE A FUNKČNÝ POSTUP

Slovensko urobilo kroky na zlepšenie postupov výberového konania v súdnictve. Napr. kandidátov na vymenovanie teraz nominuje Súdna rada a právomoc vymenovať sudcov bola prenesená z parlamentu na prezidenta krajiny,¹³ čo môže pomôcť odpolitizovať celý proces. Okrem toho však kariérny postup sudcov ešte stále závisí od neprimerane utajených postupov, ktoré prinášajú riziko pre nezávislosť sudcov a obmedzujú možnosti zvýšenia profesionálnej úrovne.

Jedným zo zdrojov obáv je prílišné spoliehanie sa na program justičných čakateľov v trvaní troch rokov, ktorý predchádza justičným skúškam a vstupu do danej profesie.¹⁴ Proces výberu v súdnictve uprednostňuje justičných čakateľov: výberové konanie na obsadenie voľného miesta sudcu sa na začiatku vyhlasuje len v prípade, že o voľné miesto neprejaví záujem žiaden justičný čakateľ;¹⁵ žiadatelia s dlhodobou právnou praxou sú takto vylúčení v prospech menej skúsených čakateľov.¹⁶ Táto prax neprimerane zužuje pole kvalifikovaných

¹³ Ústava Slovenskej republiky, čl. 145.

¹⁴ Zákon o súdnej rade, § 61.

¹⁵ Za podmienky, že justičný čakateľ vykonal justičnú skúšku. Zákon o sudcoch a príseďiacich č. 385/2000 Z.z., § 28, ods. 1).

¹⁶ Počet justičných čakateľov obvykle prevyšuje počet voľných miest; toto vylučuje tých žiadateľov, ktorí nie sú čakateľmi, a umožňuje príliš ľubovoľné rozhodovanie pri výbere čakateľov na miesto sudcu.

kandidátov. Hoci čakateľské programy sú určite hodnotné, cieľom by mal byť výber najkvalifikovanejších kandidátov na sudcovské miesto.

Pretože pri výbere nových sudcov majú čakatelia takéto prednostné postavenie, spôsob, akým sa vyberajú samotní čakatelia, je kľúčový. Regulačný rámec pre výber justičných čakateľov je však veľmi slabo vypracovaný.¹⁷ Kritériá pre udelenie čakateľstva nie sú dostatočne definované, čo umožňuje pomerne ľubovoľné rozhodovanie príslušných úradníkov.

Kandidáti vhodní na miesto justičného čakateľa¹⁸ musia prejsť písomným testom a ústnym pohovorom pred výberovou komisiou zriadenou *ad hoc*¹⁹, ktorá sa skladá zo štyroch sudcov (predsedu krajského súdu a troch sudcov) vymenovaných príslušnou sudcovskou radou a jedného zástupcu Ministerstva spravodlivosti.²⁰ Ministerstvo pripravuje písomný test,²¹ avšak neexistujú žiadne jasné kritériá pre ústny pohovor, ktorý je založený na vágne definovanom účeli zistiť osobnosť kandidáta a jeho schopnosť aplikovať právo.²² Postup a obsah systému, podľa ktorého sa vyberajú čakatelia, si vyžaduje ďalšie zlepšenie; konkrétne musí byť vyjasnený obsah a účel ústneho pohovoru. Odporúčanými opatreniami sú zahrnutie zástupcov právnických profesií a akademikov do procesu, lepšia príprava pre členov výberových komisií a transparentnejšie konania.

¹⁷ Pozri Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií, 19. apríla 2001. Zásady podpísal predseda Najvyššieho súdu (a spolu s ním aj *ex officio* predseda Rady sudcov) a minister spravodlivosti. Pozri <http://www.justice.gov.sk>, (dostupná od 25. septembra 2002).

¹⁸ Požiadavky na súdneho čakateľa zahŕňajú: slovenské občianstvo, vysokoškolské právnické vzdelanie, plná právna spôsobilosť, trvalé bydlisko v Slovenskej republike a bezúhonnosť a "morálne vlastnosti", ktoré zaručujú "správny výkon". Zákon o súdoch a sudcoch, § 62. Tieto sú podobné požiadavkám na sudcov, ktorí musia byť vo veku najmenej 30 rokov a musí mať úspešne ukončenú justičnú skúšku. Pozri Ústava Slovenskej republiky, čl. 145, (ods. 1 a 2) a Zákon o sudcoch a prísediacich, § 5 ods. 1.

¹⁹ Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií.

²⁰ Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií.

²¹ Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií, interview s Annou Heskovou, personálny odbor Ministerstva spravodlivosti, 27.3.2002.

²² Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií.

Ďalej sa hodnota čakateľstva ako legitímneho spôsobu overenia schopností kandidátov a ich prípravy na profesiu znižuje skutočnosťou, že minister spravodlivosti je oprávnený prideliť čakateľom počas prípravnej služby aj inú nesúdnú prácu.²³ Toto dáva ministrovi značné oprávnenie a umožňuje nesprávne výnimky z čakateľstva zo subjektívnych dôvodov.

Proces výberu na voľné miesto sudcu je tiež nejasný. Po skončení prípravnej služby sú kandidáti na sudcov povinní podrobiť sa justičnej skúške a žiadať o prijatie na voľné miesto sudcu.²⁴ Päťčlenné výbory pozostávajúce zo sudcov vymenovaných predsedom príslušného krajského súdu vyberajú kandidátov na nominácie sudcov.²⁵ Neexistuje žiadna právna požiadavka na prizvanie iných kandidátov v tomto procese, a ani to nie je v praxi obvyklé. Výberové komisie zakladajú svoje rozhodnutia na výsledkoch justičných skúšok,²⁶ hodnoteniach prípravnej služby predsedami súdov, hodnoteniach kandidátov príslušnými sudcovskými radami a na výsledkoch ústnych pohovorov s kandidátmi.²⁷ Kritériá pre hodnotenie kandidátov sú vágne, preto majú členovia výberových komisií značný a možno neprimeraný stupeň voľného rozhodovania. (Toto platí aj pre ústne pohovory pri postupe na krajské sudy a na Najvyšší súd.) Zároveň členom výberových komisií, ktorí sú všetci sudcami, chýba špecializované školenie, ktoré by ich mohlo viesť pri ich rozhodnutiach.

Táto kombinácia skonstateného systému kariéry a vágnych rozhodovacích kritérií, kde sa koncentrujú značné rozhodovacie právomoci pri výbere a funkčnom postupe v rukách ministra spravodlivosti a sudcov, pričom neumožňujú príležitosť vstupu z iných profesionálnych skupín alebo organizácií občianskej spoločnosti, môže posilniť uzavretú inštitucionálnu kultúru, ktorá je škodlivá pre trvalé obnovovanie súdnictva a pre profesionálny vývoj sudcov.

²³ Zákon o súdoch a sudcoch, § 63.

²⁴ Zákon o súdoch a sudcoch, § 63.

²⁵ Zákon o sudcoch a prísediach, č. 385/2000 Z.z., § 29.

²⁶ Minister spravodlivosti je oprávnený uznať aj iné skúšky, ako je napr. prokurátorská skúška, alebo môže túto požiadavku celkom odpustiť. Zákon o sudcoch a prísediach, § 5, ods. 2.

²⁷ Zásady výberového konania, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenie do vyšších sudcovských funkcií.

²⁸ Zákon o sudcoch a prísediach, č. 385/2000 Z.z.

²⁹ Zákon o sudcoch a prísediach, č. 385/2000 Z.z., § 27.

³⁰ Zákon o sudcoch a prísediach, č. 385/2000 Z.z., § 27.

2. HODNOTENIE A REGULÁCIA VÝKONOV

Bol zavedený systém periodického hodnotenia, ktorý však ešte stále nie je dobre rozpracovaný. Zákon, ktorý tento systém zaviedol,²⁸ je nedostatočne presný, preto sa odporúča prijatie podrobných právnych predpisov za účelom podpory profesionalizmu a zabránenia potenciálneho zneužívania, ktoré by mohlo ohroziť rozhodovaciu nezávislosť sudcov. Systém podania sťažnosti proti sudcovi je dosť izolovaný od verejnej kritiky a preskúmania, takže jeho potenciál na zavedenie inštitucionálnych zmien je limitovaný; prístup verejnosti k súdnym spisom a názorom sudcov je naďalej obmedzený.

Povinný systém hodnotenia výkonov bol zavedený v r. 2000²⁹ a testoval sa počas roka 2002. Zákon predpisuje pravidelné hodnotenia sudcov každých päť rokov; okrem toho sú hodnotenia povinné vždy v súvislosti s výberovým konaním alebo v súvislosti s disciplinárnym konaním, alebo ak sudca o hodnotenie požiada. Sudcu hodnotí predseda súdu, na ktorom sudca vykonáva funkciu sudcu; pri tomto hodnotení sa má za to, že predsedovia súdov hodnotia na základe prieskumu rozhodovacej činnosti sudcu, ktoré vyhotoví sudcovská rada, na základe stanoviska odvolacích senátov a svojich vlastných poznatkov.³⁰

Pretože tento systém sa v súčasnosti len testuje, je ešte príliš skoro posudzovať jeho efektívnosť. Povinný systém hodnotenia by sa mohol stať cenným nástrojom pri rozhodovaní o funkčnom postupe a pomoci sudcom v ich profesionálnom vývoji za predpokladu, že tento proces bude dostatočne transparentný; keď vezmeme do úvahy významnú úlohu predsedov súdov v tomto procese, mali by sa zaviesť predpisy na minimalizovanie možnosti zneužitia rozhodovacej nezávislosti sudcov.³¹

Vo februári 2002 Ministerstvo spravodlivosti zaviedlo experimentálny systém trvalého sledovania, založeného na bodoch pridelených za vykonanú prácu; tento systém teraz platí pre všetky sudy a sudcov.³² V súlade s týmto systémom sa práca sudcu trvale sleduje a porovnáva s vopred určeným počtom bodov pre konkrétne procesné úkony. Hoci je tento systém v prvom rade zavedený ako nástroj na riešenie prieťahov v súdnom konaní, môže sa stať aj dôležitým prvkom pri hodnotení výkonov za predpokladu, že sa bude používať v koordinácii s kvalitatívnymi kritériami. Systém bol kritizovaný za to, že má nega-

³¹ Predsedov súdov, okrem predsedu Najvyššieho súdu, vymenúva a odvoláva minister spravodlivosti. *Pozri* kapitolu C.2 "Administratívna schopnosť súdov".

³² Interview s Mgr. Alenou Roštárovou, riaditeľkou odboru občianskeho a správneho práva Ministerstva spravodlivosti, 5.4.2002.

tívny dopad na kvalitu súdnych rozhodnutí;³³ je zrejmé, že akýkoľvek hodnotiaci systém musí byť z hľadiska úmyslu a implementácie tiež v súlade so zásadami súdnej nezávislosti a zodpovednosti a nemal by vytvárať pre sudcov podnet na to, aby produkovali rýchlu prácu, alebo aby akýmkoľvek spôsobom znižovali kvalitu svojich rozhodnutí jednoducho len preto, aby splnili kvótu.

Systém sťažností verejnosti poskytuje nedostatočnú kontrolu správania sa sudcov. Ktokoľvek môže podať sťažnosti proti sudcovi v prípade prietahov, nevhodného správania sa alebo úmyselného konania, ktoré je škodlivé pre dôstojnosť súdneho konania.³⁴ V odpovedi je oprávnený štátny orgán – obvykle predseda súdu, ale niekedy minister spravodlivosti – povinný prešetriť skutočnosť, a ak je to potrebné, vypočúť strany. Sťažnosti sa musia vybaviť v lehote dvoch mesiacov a môžu viesť k disciplinárnemu konaniu.³⁵ Vo všeobecnosti však sťažnosti vybavujú sami sudcovia, pričom konečné rozhodnutie robia predsedovia súdov; táto celkom opačná orientácia má tendenciu znižovať hodnotu vybavovania sťažností pri podpore inštitucionálnej zmeny. Zavedenie funkcie ombudsmana do tohto procesu môže zlepšiť účinnosť vybavovania sťažností a zvýšiť výkon sudcov.³⁶

Prístup verejnosti k súdnym spisom a stanoviskám sudcov je obmedzený. Súdne spisy sú k dispozícii len pre účastníkov danej veci a ich právnych zástupcov, ako aj zástupcov spoločnosti alebo iných osôb, ktoré preukážu oprávnený právny záujem.³⁷ Neexistuje žiaden systém zverejňovania a všeobecnej cirkulácie súdnych stanovísk pre verejnosť alebo na internete. Širšia distribúcia súdnych rozhodnutí by podporila transparentnosť a konštruktívnu verejnú debatu a poskytla by neformálny zdroj spätnej väzby výkonov sudcov.

³³ Pozri napr. Dušan Konček, “Body vykláňajú váhy spravodlivosti”, *Nový deň*, 23.1.2002, kde sa uvádza, že niektorí sudcovia sa viac starajú o získavanie bodov než o spravodlivosť. Konkrétne hodnota bodov pridelená konkrétnym procesným úkonom nemusí nutne racionálne súvisieť s ich zložitostou alebo potrebným časom (Interview s Jurajom Majchrákom, predsedom Združenia sudcov Slovenska, 4.4.2002), a tak môže poskytovať skreslený obraz o výkone sudcu. Pozri tiež kapitola A.2, “Iniciatíva na riešenie prietahov v súdnom konaní”.

³⁴ Zákon o sídlach a obvodoch súdov, štátnej správe súdov, vybavovaní sťažností a o voľbách prísediacich č. 80/1992 Zb., § 17.

³⁵ Zákon o súdoch a sudcoch, § 6.

³⁶ Pozri kapitola A.2, “Iniciatíva na riešenie prietahov v súdnom konaní”.

³⁷ Zákon o trestnom konaní súdnom č. 141/1961 Zb.

3. VZDELÁVANIE PROFESIONÁLNEHO SÚDNICTVA

Nedostatky v justičnom vzdelávacom systéme spôsobujú vážnu prekážku zabezpečenia kompetencie jednotlivých sudcov v dlhšom časovom horizonte. Zatiaľ čo vzdelávanie justičných čakatelov sa zdá uspokojivé, vzdelávanie sudcov vo funkcii je nerovnomerné a nedostatočné. Čiastky určené na financovanie vzdelávania nedostačujú čiastočne aj z dôvodu, že súdnictvo nemalo úspech pri získaní podpory pre väčšie zdroje a pre vytvorenie permanentnej inštitúcie pre justičné vzdelávanie.

Neexistuje centralizované špeciálne zamerané vzdelávacie centrum pre sudcov alebo súdny personál; vzdelávanie zabezpečuje Ministerstvo spravodlivosti.³⁸ Zatiaľ čo vzdelávanie justičných čakatelov sa zdá uspokojivé³⁹, trvalé vzdelávanie sudcov vo funkcii je nedostatočné. Neexistujú žiadne normy na určenie prídeltu finančných prostriedkov pre vzdelávacie programy a neexistuje ani žiaden dlhodobý rozpočtový záväzok. V dôsledku toho je realizácia vzdelávacích programov slabá. Napr. plán justičného vzdelávania prijatý v r. 1995 (*Systém vzdelávania sudcov a iného personálu v sektore Ministerstva spravodlivosti*⁴⁰), ktorý stanovil povinné vzdelávanie pre určité kategórie sudcov a súdny personál, zostal vo veľkej miere nezrealizovaný. Namiesto toho personálny odbor ministerstva plánuje a organizuje semináre pre sudcov *ad hoc* na báze dobrovoľnosti. Je zrejmé, že neexistuje jasný systém pre výber sudcov na konkrétne vzdelávacie programy a žiaden systém, ktorý by sledoval účasť sudcov na rôznych školeniach, či ich už organizuje ministerstvo alebo iní organizátori.

Združenie sudcov Slovenska, ktoré nie je spokojné so systémom justičného vzdelávania financovaného štátom, organizuje paralelné semináre. Okrem toho od r. 2001 funguje projekt PHARE, ktorý je zameraný na vzdelávanie sudcov a uvádza témy, ktoré sú relevantné pre budúce členstvo v EÚ.⁴¹ Tieto projekty však neprispievajú k dlhodobej udržateľnosti justičného vzdelávania: Združenie

³⁸ Zákon o sudcoch a prísediach, § 35, ods. 2.

³⁹ Čakatelia navštevujú polročné semináre v trvaní jedného týždňa organizované Ministerstvom spravodlivosti, pravidelné semináre organizované krajskými súdmi (približne štyrikrát do roka) a prácu na okresných súdoch pod dohľadom školiteľa, vymenovaného spomedzi sudcov okresného súdu. Interview s Annou Heskovou, personálny odbor Ministerstva spravodlivosti, 27.3.2002 a Tiborom Kubíkom, podpredsedom Krajského súdu v Bratislave, 11.4.2002.

⁴⁰ Uznesenie Ministerstva spravodlivosti č. 3381/1995-30.

⁴¹ PHARE SR 99/IB/JU 03.

nebolo schopné zabezpečiť podporu Ministerstva spravodlivosti pre zriadenie trvalej inštitúcie pre justičné vzdelávanie,⁴² a až doteraz programy EÚ slúžili len na posilnenie praxe justičného vzdelávania *ad hoc*. Či už bude súdnictvo spravované profesionálom, špecializovaným odborom v rámci ministerstva, alebo samostatným centrom pre justičné vzdelávanie, schopné súdnictvo vyžaduje dlhodobý mechanizmus vzdelávania sudcov počas celej ich kariéry.

Nový Zákon o súdnej rade zvyšuje úlohu Súdnej rady v justičnom vzdelávaní.⁴³ Špeciálne úlohy, ktoré na seba prevezme Rada, sú špecifikované v súvisiacich predpisoch.

⁴² Interview s Jurajom Majchrákom, predsedom Združenia sudcov Slovenska, 4.4.2002.

⁴³ Zákon o súdnej rade, § 4.

D. Inštitucionálne funkcie v odvetví súdnictva

Nový Zákon o Súdnej rade prenáša niektoré právomoci na novú Súdnu radu, hoci Ministerstvo spravodlivosti si ponecháva širokú zodpovednosť za správu súdov. Do dnešného dňa ministerstvo nevypracovalo jasnú a objektívnu administratívnu politiku. Proces zostavovania rozpočtu rovnako dáva súdom malú možnosť účasti. Samotný záujem o nezávislosť a schopnosť volá po komplexnejšom prevode rozhodovacích a administratívnych právomocí na autonómny orgán so zastúpením súdnictva. V takom rozsahu, v akom si však takúto právomoc ponechá Ministerstvo spravodlivosti – alebo akýkoľvek orgán, ktorý bude v konečnom dôsledku vykonávať administratívnu kontrolu nad súdmi – musí rozvinúť profesionálnejšiu administratívnu schopnosť a odbornosť. Predsedovia súdov majú značné manažérske zodpovednosti, na ktoré nie sú vo všeobecnosti adekvátne pripravení. Pracovné podmienky zostávajú nezodpovedajúce a prietahy v súdnom konaní sú stále problémom.

1. RIADENIE A SPRÁVA ODVETVIA SÚDNICTVA

Hoci zmena Ústavy v r. 2001⁴⁴ a Zákon o súdnej rade previedli niektoré právomoci, najmä v personálnych záležitostiach, na novú Súdnu radu, Ministerstvo spravodlivosti si ešte stále ponechalo rozsiahle zodpovednosti za prevádzku súdneho sektora. Samotný záujem o nezávislosť a schopnosť volá po komplexnejšom prevode rozhodovacích a administratívnych právomocí na autonómny orgán so zastúpením súdnictva. V takom rozsahu, v akom si však takúto právomoc ponechá Ministerstvo spravodlivosti – alebo akýkoľvek orgán, ktorý bude v konečnom dôsledku vykonávať administratívnu kontrolu nad súdmi – musí rozvinúť profesionálnejšiu administratívnu schopnosť a odbornosť.

Pretože nová Súdna rada začala pracovať až v auguste 2002, jej úloha a schopnosť zabezpečovať vedenie a odbornosť pri riadení súdnictva zostáva nejasná. Zmena môže viesť k zlepšeniam v rozhodovacom procese a správe za predpokladu, že rada dostane dostatočné zdroje a kompetentný personál.

⁴⁴ Zákon č. 90/2001 Zb.

V súčasnosti Ministerstvo spravodlivosti naďalej vystupuje voči krajským a okresným súdom ako rozhodovací a administratívny orgán, čo je postavenie, ktoré nevyhnutne prináša riziko pre nezávislosť súdnictva. Okrem toho, napriek vykonávaniu týchto oprávnení, ministerstvo nevypracovalo normy a smernice na podporu určitých oblastí prevádzky súdov, ktoré sú potrebné pre efektívny a profesionálny rozvoj súdnictva.

Rozsiahle právomoci, ktoré si ponechalo Ministerstvo spravodlivosti, zahŕňajú: vypracovanie návrhov príslušných zákonov, zastupovanie súdnictva vo vzťahoch k politickým odvetviam, príprava a obhajoba rozpočtu súdnictva, správa pridelených finančných prostriedkov, určenie počtu sudcov a pomocného personálu, účasť na výbere a disciplinárnom konaní sudcov, vymenovanie a odvolanie predsedov súdov a vypracovanie a dohľad nad zavádzaním noriem a smerníc pre prevádzku súdov.

Napriek pôsobnosti, ktorú ministerstvo vykonáva nad širokou škálou záležitostí, dodnes nevypracovalo jasné a objektívne kritériá, ktoré by platili pre počet sudcov a pomocný personál na súdoch, alebo normy pre techniku a vybavenie, ktoré sú potrebné na podporu kompetentného a efektívneho rozhodovania. Toto má za následok nezrovnalosti a nedostatočné počty na súdoch. Pokusy o zvýšenie počtu personálu, zariadení a materiálov často závisia viac od osobných vzťahov a schopností predsedov súdov než od objektívnych noriem a potreby. Ani výber predsedov súdov nie je založený na jasných štandardoch.

Členovia Súdnej rady⁴⁵ boli vymenovaní⁴⁶ v júli 2002 a rada začala fungovať⁴⁷ v auguste 2002. Súdna rada:

- predkladá návrhy na vymenovanie sudcov;
- rozhoduje o pridelení sudcov na rôzne sudy;
- predkladá návrhy na odvolanie sudcov;
- volí a odvoláva členov disciplinárnych senátov;
- vyjadruje sa k návrhu rozpočtu súdov;⁴⁸

⁴⁵ Súdna rada pozostáva z predsedu Najvyššieho súdu, troch členov vymenovaných parlamentom, troch prezidentom krajiny, troch vládou a osem členov zvolených sudcami z ich radov.

⁴⁶ *Pozri* Sudcovia zvolili osem členov Súdnej rady”, SME, 1.7.2002 a “Schuster rozhodol o sudcoch svojsky”, SME, 6.7.2002.

⁴⁷ *Pozri* “Súdna rada už začala pracovať”, SME, 7.8.2002.

⁴⁸ ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, č. 141a, ods. 4).

- dostáva správy o čerpaní rozpočtových prostriedkov;
- koordinuje sudcovské rady; a
- vyjadruje sa k návrhu všeobecne záväzných predpisov upravujúcich organizáciu súdnictva, konanie pred súdom a postavenie sudcov.⁴⁹

Ministerstvo spravodlivosti bude tiež musieť spolupracovať s novou Súdnu radou na vypracovaní pravidiel pre vymenovanie a funkčný postup sudcov, hodnotenie výkonov, vymenovanie predsedov súdov, zásady súdnej etiky a určenie obsahovej náplne vzdelávania sudcov.⁵⁰

Treba však ešte vyriešiť problém financovania prevádzky Súdnej rady a rada ešte stále nemá priestory ani personál. Úspech rady bude do veľkej miery závisieť od zdrojov a kvality personálu, ktorý dostane.

Širšie povedané, rozpočtový proces robí len málo pre to, aby podporil účasť sudcov na ich vlastnej efektívnej správe. Štátny rozpočet pre súdnictvo je zahrnutý do kapitoly Ministerstva spravodlivosti, okrem Najvyššieho súdu, ktorý má svoju vlastnú rozpočtovú kapitolu. Systém prípravy rozpočtu a rozdeľovanie pridelených finančných prostriedkov nie je založený na jasnej metodike a nie je dostatočne transparentný.

Okresné a krajské sudy majú v súčasnosti malú účasť na príprave rozpočtu, hoci tento proces má významný dopad na prevádzku súdov. Ročný rozpočet zostavuje Ministerstvo spravodlivosti na základe výdavkov predchádzajúceho roka. V zákone ani v praxi neexistuje žiadna väzba medzi objemom vecí a rozpočtom.⁵¹ Pridelenia na krajské a okresné sudy sa pre ďalšie čerpanie filtrujú cez ministerstvo. Toto vytvára podmienky pre také rozhodnutia o rozpočte, ktoré závisia viac od osobnej šikovnosti a vzťahov predsedu súdu v rokovaní s ministerstvom než od objektívne určenej potreby.

Nová Súdna rada bude oprávnená vyjadriť svoj názor k návrhu rozpočtu pre sudy, čo predstavuje pozitívny vývoj. Okrem toho vytvorenie silnejšieho spojenia medzi pridelením finančných prostriedkov a objemom prípadov by pomohlo znížiť prietahy v konaní a zvýšiť rozhodovaciu schopnosť súdov.

⁴⁹ Zákon o Súdnej rade, § 4.

⁵⁰ Zákon o Súdnej rade, § 4.

⁵¹ Interview s Jurajom Majchrákom, predsedom Združenia sudcov Slovenska, 4.4.2002 a Mgr. Alenou Roštárovou, riaditeľkou odboru občianskeho a správneho práva Ministerstva spravodlivosti, 5.4.2002.

2. ADMINISTRATÍVNA FUNKCIA SÚDOV

Predsedia súdov majú značné manažérske zodpovednosti, na ktoré nie sú vo všeobecnosti adekvátne pripravení; nemajú ani školenie pre administratívnu prácu, a táto práca ani nepredstavuje najlepšie využitie ich vedomostí a vzdelania. Na okresných a krajských súdoch treba vybudovať tímy profesionálne vyškolených súdnych manažérov, ktorí odbremenia predsedov súdov tak, aby sa mohli zamerať na výkon spravodlivosti a zvyšovať kapacitu miestnych súdov. Ako minimum by predsedovia súdov mali mať špecializované školenie v oblasti manažmentu a využívania modernej techniky.

Manažérske povinnosti predsedov súdov zahŕňajú manažment ľudských zdrojov – ako je určenie počtu príseďacích a prijímanie administratívneho personálu a dohľad nad ním – až po dohľad nad rozpočtom, dohľad nad manažmentom prípadov, dohľad nad odborným školením čakateľov a vybavovanie sťažností.⁵² Predsedovia krajských súdov musia okrem toho dohliadať na správu všetkých okresných súdov v danom kraji.⁵³ Sudcovské rady na krajských súdoch sú len poradnými orgánmi a ich limitovaná úloha najčastejšie nie je zameraná na ten druh manažmentu miestneho súdu, ktorý predstavuje najväčší objem administratívnych povinností uložených predsedom súdov.⁵⁴

Napriek rozsiahlym manažérskym povinnostiam Ministerstvo spravodlivosti vyberá predsedov súdov spomedzi sudcov podľa nejasných kritérií, ktoré v žiadnom prípade neobsahujú hodnotenie manažérskych schopností kandidátov. Predsedovia súdov nemajú žiadne školenie pre manažérsku prácu.

Neobyčajne ťažké bremeno objemu prípadov spôsobilo vážne prietahy v súdnych konaniach. Jedným z hlavných dôvodov tohto problému je slabý systém podpory kompetentného a včasného rozhodovania. Nedostatok podpory zo strany personálu núti sudcov, aby venovali svoj vzácny čas technickým úlohám súvisiacim s prípravou vecí, a nie podstatným súdnym záležitosťam. Podľa niektorých odhadov zaberá táto práca sudcom až 50% ich času.⁵⁵ Ako bolo uvedené vyššie,⁵⁶

⁵² Zákon o sídlach a obvodoch súdov, štátnej správe súdov, vybavovaní sťažností a o voľbách príseďacích, § 15.

⁵³ Zákon o sídlach a obvodoch súdov, štátnej správe súdov, vybavovaní sťažností a o voľbách príseďacích, § 14.

⁵⁴ Zákon o sudcoch a súdoch, § 58.

⁵⁵ Interview s Mgr. Alenou Roštárovou, riaditeľkou odboru občianskeho a správneho práva Ministerstva spravodlivosti, 5.4.2002 a Jurajom Majchrákom, predsedom Združenia sudcov Slovenska, 4.4.2002.

⁵⁶ Pozri kapitola A.2, "Iniciatíva na riešenie prietahov v súdnom konaní".

prenos administratívnych a technických povinností na administratívny personál by umožnil sudcom zamerať sa na rozhodovanie – toto by si však vyžadovalo zároveň aj povinnosť viac rozvíjať schopnosti administratívneho personálu. Nedávny Zákon o súdnych funkcionároch⁵⁷ bol prijatý s cieľom odbremeniť sudcov od administratívnej práce.⁵⁸

Niekoľko pilotných projektov rieši problém prietahov v súdnom konaní rôznymi spôsobmi. Napr. od januára 2002 zaviedol experimentálny projekt na niektorých súdoch Probačnú a mediačnú službu, ktorá umožňuje podmienené zastavenie trestných stíhaní na základe uznania zodpovednosti a náhrady škody. Tento systém je čisto dobrovoľný tak pre páchatela, ako aj pre obeť, platí len pre menej závažné trestné činy a podlieha schváleniu súdu alebo prokuratúry.⁵⁹ Ak bude tento projekt úspešný a bude zavedený na celoštátnej úrovni, ako je to plánované do apríla 2003, môže potenciálne dramaticky znížiť objem prípadov.

Ďalšou iniciatívou bolo zavedenie skráteného konania za účelom urýchlenia vecí na súdoch,⁶⁰ pričom v januári 2002 bol zavedený obchodný register na internete,⁶¹ čo by malo urýchliť vybavovanie prípadov. Významným právnym nástrojom proti prietahom v súdnom konaní je možnosť občanov podať sťažnosť na Ústavný súd. V júli 2002 Ústavný súd vydal prvé dve rozhodnutia, ktorými priznal peňažné odškodnenie za prietahy v súdnom konaní.⁶²

Hoci v justičných zariadeniach v súčasnosti prebieha technická modernizácia,⁶³ na niektorých súdoch sa ešte stále vyhotovujú zápisnice z pojednávania ručne, alebo sa používajú diktafóny pre neskorší prepis; zlepšený systém zápisníc značne zvýši objem času, ktorý bude k dispozícii na prejednanie vecí a zníži možnosť zneužitia.

⁵⁷ Zák. č. 425/2002 Z.z.

⁵⁸ Interview s Mgr. Alenou Roštárovou, riaditeľkou odboru občianskeho a správneho práva Ministerstva spravodlivosti, 5.4.2002.

⁵⁹ Interview s Martinou Tabačkovou, odbor trestného práva Ministerstva spravodlivosti, 9.4.2002.

⁶⁰ Občiansky súdny poriadok, zák. č. 99/1963 Zb., § 172, § 175; Trestný poriadok, zák. č. 120/2001 Zb., § 314e.

⁶¹ Správa Ministerstva spravodlivosti o podmienkach v súdnom systéme, na internete: <http://www.justice.gov.sk>, (dostupná od 25. septembra 2002).

⁶² Sviatoslav Dohovič, "Súdy budú platiť tisíce", Pravda, 10.7.2002.

⁶³ Ministerstvo spravodlivosti vyvinulo s podporou EU PHARE iniciatívu na zníženie technického zaťaženia sudcov tak, že v priebehu roka vybavilo každého sudcu počítačom a prístupom na internet.

D. Odporúčania

1. PRE SLOVENSKÚ VLÁDU A ZÁKONODARNÚ MOC

- Zlepšiť regulačný rámec pre výber sudcov tak, aby funkcia sudcu bola dostupnejšia aj pre kvalifikovaných právnikov, pričom treba vyjasniť kritériá pre skúšky a pohovory, obmedziť neprimeranú utajenosť, zabezpečiť špecializované školenie pre výberové komisie a umožniť verejnosti určitý dohľad nad výberovým procesom.
- V súlade so zásadami súdnej nezávislosti ďalej definovať podrobnosti nového systému hodnotenia za účelom minimalizovania rizika ľubovoľného rozhodovania a zneužitia.
- Vykonať kroky na zabezpečenie stabilného inštitucionálneho a finančného rámca pre organizovanie justičného vzdelávania. Zaviest a podporovať silné vzdelávacie programy pre sudcov na všetkých stupňoch ich kariéry, ako aj pre súdnych manažérov a súdny personál.
- Poskytnúť novej Súdnej rade dostatočné zdroje a znalosti na zabezpečenie efektívneho vykonávania jej úloh a zodpovedností.
- Zvážiť zavedenie profesionálne vyškolených súdnych manažérov na okresných a krajských súdoch, čím by sa predsedovia súdov odbremenili tak, aby sa mohli venovať výkonu spravodlivosti a zvyšovať schopnosti miestnych súdov. Bezprostrednou prioritou by malo byť to, aby predsedovia súdov dostali systematické manažérske školenie, súdny personál by mal dostať špeciálne školenie v oblasti manažmentu prípadov a využívania modernej techniky.
- Pokračovať v úsilí zameranom na zníženie administratívneho zataženia sudcov, aby sa títo mohli sústrediť na podstatné súdne záležitosti; rozšíriť školenie a podporu súdneho personálu.
- Naďalej pokračovať a rozširovať pilotné projekty a právne reformy zamerané na zníženie objemu prípadov a dĺžky konania.

2. PRE EURÓPSKU ÚNIU

- Podporovať posilnenie justičného vzdelávania; zabezpečiť, aby programy sponzorované EÚ prispievali k trvalému komplexnému vzdelávaniu sudcov počas celej ich kariéry.
- Zdôrazniť potrebu zvyšovania úrovne profesionálneho manažmentu v súdnictve aj na celoštátnej úrovni. Čerpať zo skúseností iných kandidátskych a členských krajín EÚ za účelom poskytnutia technickej pomoci Slovensku pri jeho úsilí.

Pod'akovanie

Program monitorovania prístupu k EÚ Inštitútu otvorenej spoločnosti oceňuje primárnu úlohu nasledovných osôb pri príprave a spracovaní týchto správ o monitorovaní. Konečnú zodpovednosť za obsah správ nesie Program.

Bulharsko	Jonko Grozev	<i>Helsinská nadácia</i>
Česká republika	Miroslav Krutina	<i>Helsinská nadácia</i>
Estónsko	Jaan Ginter	<i>Právnická fakulta Univerzity v Tartu</i>
Maďarsko	Agnés Köver András Medgyesi	<i>Právnická fakulta ELTE Medgyesi & Nagy</i>
Lotyšsko	Kristine Krūma	<i>Právnická fakulta Univerzity v Rige</i>
Litva	Lina Sesickas	<i>Bernotas & Dominas GLIMSTEDT</i>
Poľsko	Lukasz Bojarski	<i>Helsinská nadácia pre ľudské práva</i>
Rumunsko	Monica Macovei Ioana Cornescu	<i>Helsinská nadácia pre ľudské práva Nezávislý konzultant</i>
Slovensko	Jozef Malý	<i>Detvai Ludik Malý Udvaros</i>
Slovinsko	Boštjan Zalar	<i>Lublanská univerzita Inštitút spoločenských vied</i>

Členovia Poradnej Rady

Karoly Bard	<i>Stredoeurópska univerzita, Maďarsko</i>
Giuseppe di Federico	<i>Najvyššia rada Magistrátu, Taliansko</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Okresný súd v Utrechte, Holandsko</i>
Ernst Markel	<i>Najvyšší súd Rakúska; Európska asociácia sudcov</i>

Peep Pruks	<i>Univerzita v Tartu; Otvorená nadácia Estónska</i>
Andras Sajo	<i>Stredoeurópska univerzita, Maďarsko</i>
Renate Weber	<i>Nadácia pre otvorenú spoločnosť, Rumunsko</i>

Chceli by sme poďakovať nasledovným osobám za ich cenný príspevok k správam vo forme výskumu alebo prehľadu a kritiky návrhov správ: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolík, Daniel Šmihula, Marek Tulipán.

Program Monitorovania Prístupu k EÚ

Rachel Guglielmo	<i>Riaditeľka programu</i>
Henrikas Mickevičius	<i>Právny poradca</i>
Timothy Waters	<i>Právny konzultant</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Programová asistentka</i>
Andrea Kiss	<i>Programová asistentka</i>

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Oktober 6 u. 12
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

Vydal: ÚVTIP Nitra, Vydavateľstvo NOI Bratislava ako účelovú publikáciu
pre Open Society Institute.

Preklad: Dr. Daniela Kardošová

Tlač: ÚVTIP Nitra, Vydavateľstvo NOI, Kocelova 17, Bratislava

Počet výtlačkov: 200

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002

Všetky práva vyhradené

OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Monitorovanie prístupového procesu do EÚ:

*Stav
súdnicstva*

2002