

## *Od nezávislosti k nepreniknuteľnosti*

č. 22/2009, časopis Týždeň

Lucia Žitňanská

Justícia spravidla nie je top témou spoločenského a politického diskurzu ani vtedy, ak sa občas objaví na obálke časopisu. Až kým sa nestane niečo „veľké“. Veľká kauza alebo nález Ústavného súdu, ktorým de facto zrušil Špeciálny súd. „Veľká“ je aj kandidatúra Štefana Harabina na post predsedu Najvyššieho súdu. Zvyčajne nasledujú pobúrené reakcie časti verejnosti a komentátorov, rôzne vyjadrenia politikov a „rozvážne odborné“ vyjadrenia právnikov. Až na výnimky chýba diskusia o stave justície. V nej by sme mohli nájsť odpoveď na otázku prečo potrebujeme Špeciálny súd a prečo je Štefan Harabin pre sudcov (aj na pozícii ministra spravodlivosti po tom všetkom, čo bolo medializované) prijateľný. Diskutovať na otázku „ako je to možné?“ a najmä hľadať v diskusii odpoveď na otázku „čo s tým?“ nemožno bez pomenovania a hodnotenia všetkého, čo sme už s justíciou alebo na justícii od roku 1989 vyskúšali. Nebolo toho málo. Výsledkom je, že súdy nepoživajú dôveru verejnosti (na Slovensku podľa Eurobarometra 2008 dôveruje súdom 29 percent obyvateľov) a padá na ne kritika, že súdne konania trvajú dlho.

### I. Nežná revolúcia (deväťdesiate roky)

Nežná revolúcia bola nežná aj v justícii. Väčšina sudcov na súdoch zostala. Mnohí z tých, ktorí odišli sa stali advokátmi a zostali tak súčasťou širšieho justičného systému. Postavenie justície bolo dané Ústavou a zákonmi schválenými začiatkom deväťdesiatych rokov. Sudcov volila Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády najskôr na štyri roky. Po uplynutí štvorročného obdobia pôsobenia na súde sa sudca mohol uchádzať o znovuzvolenie do funkcie sudcu bez časového obmedzenia, a to na návrh vlády.

Začiatkom deväťdesiatych rokov sa výrazne zvýšil počet prípadov, ktoré museli súdy rozhodnúť. Zmeny po roku 1989 priniesli vlnu reštitučných sporov, na súdoch pribudli obchodné spory, po prvej vlne privatizácie množstvo sporov medzi občanmi a investičnými fondmi z kupónovej privatizácie.

Po roku 1989 sa legislatíva začala meniť zásadným spôsobom. Súdne konania však prebiehali podľa procesných pravidiel pôvodne zo šesťdesiatych rokov. Modifikácie zo začiatku deväťdesiatych rokov nezmenili zásadným spôsobom „duch“ týchto predpisov, ktorý spočíval v povinnosti súdu hľadať materiálnu pravdu. Justícia nebola kapacitne ani odborne pripravená zvládnuť nápor nových prípadov a novej legislatívy. Dôsledkom bolo predlžovanie konania a mnohokrát

rozporuplné rozhodnutia. Vzniklo prostredie „pýtajúce“ korupciu. Nedôvera v justíciu začala byť problémom.

V tejto situácii koncom deväťdesiatych rokov minulého storočia vznikol tlak na zmeny v justícii. Lídrmi tohto procesu vo vnútri krajiny bola sudcovská samospráva, vtedy reprezentovaná Združením sudcov Slovenska a tretí sektor. Tlak zvonka na vytvorenie štandardného prostredia nezávislej justície sa tvoril s procesom prípravy na vstup krajiny do Európskej únie.

## II. Dôveryhodnosť justície – prvý pokus. Téma - nezávislosť justície (roky 1998 – 2002)

Výsledkom tlaku na zmeny v justícii bolo prijatie komplexu právnych noriem v rokoch 2000 a ž 2002, ktoré posilnili garancie nezávislosti justície.

Najzásadnejšími zmenami bolo vytvorenie Súdnej rady Slovenskej republiky ako orgánu legitimacy súdnej moci a zrušenie inštitútu tzv. „štvorročného sudcu“. Na súdnu radu prešli rozhodujúce kompetencie výkonnej moci a parlamentu pri menovaní sudcov, umiestňovaní sudcov na sudy a kariérom raste sudcov. Súdna rada predkladá návrhy na vymenovanie sudcov prezidentovi a rozhoduje o pridelení sudcov na jednotlivé sudy. Sudcu môže súdna rada preložiť na iný súd len s jeho súhlasom. Prezident menuje sudcov na návrh Súdnej rady na „doživotie“ (bez časového obmedzenia). Na súdoch boli zriadené sudcovské rady ako orgány sudcovskej samosprávy.

Všetky tieto zmeny vznikali v úzkej spolupráci so Združením sudcov Slovenska a bolo to predovšetkým toto združenie, ktoré malo predstavu ako majú garancie nezávislosti súdnictva vyzerat'. Združenie v tomto zmysle našlo na ministerstve spravodlivosti partnera. Ak v tomto čase existovali predstavy o tom, ako majú vyzerat' garancie nezávislosti súdnictva, tak neexistovala ucelená predstava čo robiť, aby justícia fungovala aj efektívne. Vytváral sa však priestor pre vznik viacerých projektov financovaných zo zahraničných grantov.

Vtedy sa začal pilotný projekt na zmenu organizácie práce na súdoch s podporou počítačového vybavenia a vyšších súdnych úradníkov (projekt súdneho manažmentu). Rovnako sa vyskúšal a následne zákonom zaviedol aj princíp náhodného pridelovania prípadov jednotlivým sudcom pomocou počítačového programu ako jeden z najvýznamnejších antikorupčných nástrojov v justícii.

Zmeny v postavení súdnictva vzbudili veľké očakávania, ktoré sa nenaplnili. Realita, potvrdená aj prieskumami ukázala, že nezávislosť justície ako predpoklad nestranného rozhodovania sama o sebe nie je garanciou dôveryhodnosti justície a už vôbec nie efektívnosti justície.

## III. Dôveryhodnosť justície – druhý pokus. Témy - efektívnosť justície, trestná politika štátu (roky 2002 – 2006)

Výsledky viacerých projektov, v rámci ktorých sa na niektorých súdoch vyskúšali pre slovenskú justíciu nové spôsoby organizácie práce na súdoch, sa premietli do oficiálnej politiky ministerstva spravodlivosti.

Konzervatívne prostredie justície na Slovensku v krátkom čase zažilo proces informatizácie, príchod novej kategórie súdnych zamestnancov – vyšších súdnych úradníkov a silný tlak na zmenu organizácie práce. Zmenil sa systém správy súdov tak, aby sa predseda súdu nezaoberal otázkami bežného chodu súdu, ale výlučne zabezpečoval riadny chod výkonu súdnictva. Uplatnenie projektu súdny manažment ukázalo, že budovanie tímu okolo sudcu a dobrého technického zázemia súdu – ak sa súčasne zmení aj organizácie práce - môže výrazným spôsobom zefektívniť činnosť súdu. Náhodné pridelovanie súdnych prípadov prostredníctvom elektronickej podateľne zasa zásadným spôsobom zúžilo priestor pre manipuláciu pri pridelovaní jednotlivých prípadov sudcom. Zmeny sa dotkli aj súdnej mapy. Presadil sa koncept trojstupňovej sústavy súdov a v politicky veľmi citlivom procese bolo desať malých súdov začlenených do väčších súdov.

Vznikol Špeciálny súd a Úrad špeciálnej prokuratúry ako osobitné špecializované orgány určené na odhaľovanie a stíhanie trestných činov korupcie a organizovaného zločinu.

Paralelne s tlakom na zmeny v spôsobe práce, manažmente súdov a organizácie súdov museli sudcovia absorbovať zásadné zmeny právnych predpisov, najmä procesných predpisov. Rekodifikovalo sa Trestné právo. Zmenil sa trestný proces. V trestných procesoch sa začala zavádzať audiovizuálna technika na zaznamenávanie pojednávaní.

Lídrom zmien v tomto období bol minister spravodlivosti Daniel Lipšic. Ministerstvo spolupracovala prakticky na všetkých opatreniach a návrhoch zákonov so sudcami. Nešlo však už o inštitucionálnu spoluprácu. Naopak, pri mnohých návrhoch a riešení bolo citelné pnutie medzi ministerstvom a sudcovskou samosprávou. Ukázalo sa, že konzervatívne prostredie justície sa ťažko prispôbuje zmenám a bráni sa zmene organizácie práce. Výsledkom je, že efekty všetkých zmien na jednotlivých súdoch sú rôzne, v závislosti od toho, do akej miery sa podarilo jednotlivým súdom skutočne zmeniť organizáciu práce na súde a absorbovať všetky zmeny. Inými slovami, výsledky boli podstatne citelnejšie a viditeľnejšie na súde, kde bol predseda súdu a kritická masa sudcov presvedčená alebo aspoň ochotná aktívne zmeny zavádzať.

Kapacita systému sa po všetkých opatreniach zvýšila, od roku 2005 súdy vybavajú viac prípadov ročne ako je prílev nových prípadov. Výsledky súdov sú ale veľmi rozdielne. Miera percepcie korupcie na súdoch sa podľa prieskumu znížila z 59 percent (2004) na 47 percent (2006). Stále však podľa prieskumu Transparency International Slovensko z marca 2006 necelá polovica

respondentov (47percent) považovala súdy a prokuratúru za oblasť s veľmi rozšíreným úplatkárstvom. Pozitívny trend viditeľný zo štatistiky a pozitívny trend vo vnímaní korupcie viditeľný z prieskumov ale opäť nedokázal naplniť očakávania. Očakávania rýchlej zmeny sa ukázali ako nerealistické.

#### IV. Štefan Harabin ministrom (2006 - ?)

Minister Harabin začal svoje pôsobenie otvorenou kritikou Špeciálneho súdu. Odvolal predsedov súdov známych tým, že participovali za predchádzajúcich vlád na príprave zákonov a projektov ako bol napríklad súdny manažment. Zrušenie Špeciálneho súdu zákonom vo vláde nepresadil. Presadil ale znovuobnovenie súdov zrušených predchádzajúcou vládou. Presadil zvýšenie počtu sudcov. Sudcom sa začali vyplácať 14-te platy. Súčasne verejnosť vníma, že minister si buduje popularitu a chodí na kontroly pojednávania a vyhráza sa, že „vyzlečie z talárov“ sudcov, ktorí nepracujú. To sú viditeľné a ľahko uchopiteľné zmeny. Súčasne stoja pred disciplinárnymi senátmi sudcovia, ktorých verejnosť doteraz poznala ako tých, ktorý spolupracovali na zmenách v justícii, dokázali povedať svoj názor a vnímala ich ako čestných. Zneužívanie disciplinárneho konania na vyrovnávanie účtov je už verejnosťou ťažšie uchopiteľné. Zopár sudcov situáciu verejne kritizuje. Sudcovská samospráva sa vážne zaoberá tým, či sudkyňa mohla verejne povedať, že sudcovia sa boja.

Lídrom procesov je minister spravodlivosti Štefan Harabin. Na verejnosti necítiť pnutie medzi ministrom spravodlivosti a sudcovskou samosprávou a Združením sudcov Slovenska, ktoré stále ešte existuje. Štatistické výsledky potvrdzujú trend, ktorý začal za predchádzajúcej vlády . Kapacita súdov je dostatočná. Dôveryhodnosť justície nedosahuje ani 30 percent.

Nenaplnené očakávania v kombinácii s tým, že zmeny v justícii sú často ťažko pochopiteľné spôsobujú, že verejnosť nevníma ani nemá šancu vnímať ohrozenie nezávislosti justície ako problém. Naopak, nie je výnimočný názor, že pomalé súdy sú dôsledkom nezávislosti justície. To je prostredie, v ktorom si človek, ktorý má moc vo vzťahu k justícii, môže dovoliť prakticky všetko

Faktické zrušenie Špeciálneho súdu Ústavným súdom vzbudilo záujem verejnosti. Rovnako kandidátúra Štefana Harabina na funkciu predsedu Najvyššieho súdu. Menší záujem vzbudil návrh, vlády (Harabina) preniesť prakticky všetky kompetencie ministra spravodlivosti a ministerstva spravodlivosti, ktoré minister a ministerstvo dnes má vo vzťahu k súdom a sudcom na predsedu Najvyššieho súdu (ktorý je súčasne zo zákona predsedom Súdnej rady) a Súdnu radu.

Paradoxom predkladaného vládneho (Harabinovho) návrhu navyše je, že minulý rok táto vláda (ten istý Harabin) navrhovala naopak významné poslnenie kompetencií ministra spravodlivosti vo vzťahu k súdom. Zákon prešiel a od 1. januára platí. Dnes predkladané zmeny súdneho prostredia idú úplne opačným smerom. Mechanickým spôsobom „prerozdeľujú“ doterajšie kompetencie ministra a ministerstva spravodlivosti medzi Súdnu radu/predseda Súdnej rady či Najvyšší súd/predseda Najvyššieho súdu. A ten istý minister, ktorý pred pár mesiacmi obhajoval, prečo treba posilniť kompetencie ministra spravodlivosti voči súdom dnes predkladá novely tých istých zákonov s argumentom, aby konečne bola súdna moc na Slovensku skutočne úplne nezávislá.

## V. Nezávislosť justície? (2009-?)

Nezávislosť justície je dôležitá na to, aby bolo garantované nestranné rozhodovanie súdov, bez akéhokoľvek vplyvu výkonnej moci. Preto je legitímna otázka, prečo protestovať proti úplnému „odstrihnutiu“ súdov od ministerstva spravodlivosti.

Nepreniknuteľnosť súdnej moci nie je to isté ako nezávislosť súdnej moci. Trojdelenie moci neznamená absolútne vákuum medzi troma mocami v štáte, ale vyváženie týchto mocí tak, aby žiadna z nich nemohla byť zneužívaná. Musí existovať priestor, aby excesy nezostali tolerované a to aj v prípade zlyhania samoregulačných mechanizmov justície. O to viac, ak samoregulačné mechanizmy nefungujú. Vládne (Harabinove) zmeny sudcovských zákonov smerujú k nepreniknuteľnosti súdnej moci, k absencii akejkoľvek vonkajšej kontroly. Pretože, aj keď podľa zákona je polovica 18-člennej Súdnej rady volená parlamentom (traja), výkonnou mocou (3) a prezidentom (3) druhá polovica je tvorená sudcami, dôsledkom čoho bez súhlasu sudcov v súdnej rade nie je možné rozhodnúť o žiadnej veci. Preto totálne „odstrihnutie“ súdov od ostatných mocí v štáte v podaní ministra Harabina znamená závislosť sudcov a súdov na osobe predsedu Najvyššieho súdu a predsedu Súdnej rady v jednej osobe. Ak sa nič neočakávané nestane a vládou (Harabinom) navrhované zmeny zákonov týkajúce sa súdov a sudcov parlament schváli, nastane v justícii stav, ktorý sa bude meniť veľmi ťažko a dlho. Štefan Harabin ako minister dlhodobo pracuje na tom, aby skoncentroval moc v súdnictve a zároveň potichu a dnes už aj nahlas pracuje na tom, aby sa stal on týmto človekom s neobmedzenou mocou a bez kontroly.

V justícii potrebujeme odborne kvalifikovaných a čestných sudcov, to je dnes kľúčový problém pre budúcnosť justície. Aj keď zmien je treba viac, počnúc procesnými predpismi až po zásadné zefektívnenie práce sudcov a súdov, akokoľvek nastavený systém nebude fungovať bez kvalifikovaných a čestných ľudí. Dnes pracujú v justícii sudcovia, ktorí pôsobia v systéme justície ešte

z pred roku 1989, sudcovia, ktorí boli zvolení slovenským parlamentom a sudcovia, ktorých menoval prezident na návrh Súdnej rady. Výchova nových sudcov, výber nových sudcov, vzdelávanie sudcov, kariérny postup sudcov aj disciplinárne konania sa odohrávali a odohrávajú prevažne v uzatvorenom súdnom systéme.

Vo vzťahu k budúcnosti súdnictva sú kľúčové dve oblasti právnej úpravy. Ide o to, kto sa dostane do justície (pretože sudca je menovaný na „doživotie“) a ako je nastavený mechanizmus odchodu sudcu z justície v prípade neschopnosti alebo zlyhania (pretože sudca je menovaný na „doživotie“).

## Výberové konania

Sudcu menuje prezident na návrh Súdnej rady. Návrhu Súdnej rady predchádza výber kandidátov. Od pravidiel výberu kandidátov na sudcov a od toho, kto má možnosť toto rozhodnutie ovplyvniť, preto v rozhodujúcej miere závisí, kto sa na Slovensku môže stať sudcom (samozrejme musí spĺňať zákonné kritériá)

Keď prevzala moc súčasná vláda, platila právna úprava, podľa ktorej obsadzovanie voľných miest sudcov muselo ísť vždy výberovým konaním, to platilo aj pre justičných čakateľov a vyšších súdnych úradníkov. Teda aj ľudia, ktorí na súdoch pôsobia, sa o miesto sudcu museli uchádzať vo výberovom konaní rovnako ako právnici z „nesudcovského“ prostredia. Vyhlasovanie výberových konaní bolo decentralizované na úroveň okresných súdov.

Od prvého januára tohto roka platí právna úprava, ktorá síce ponecháva inštitút výberového konania a možnosť uchádzať sa o miesto aj z ľudom z „nesudcovského“ prostredia, ale uprednostňuje „súdmi vychovaných“ ľudí. Justiční čakatelia majú prednostné právo obsadiť voľné miesto sudcu. Voľné miesto sudcu na okresnom súde sa obsadzuje bez výberového konania justičným čakateľom, ktorý vykonáva stálu štátnu službu na tomto súde. Iba ak nemožno obsadiť miesto justičným čakateľom vyhlasuje sa výberové konanie. Treba súčasne povedať, že stratégia v predchádzajúcom období smerovala k utlmeniu počtu justičných čakateľov, umožňovala aj vyšším súdnym úradníkom po vykonaní justičnej skúšky uchádzať o miesto sudcu vo výberovom konaní a cielene otvorila výberové konanie aj pre ľudí z nesudcovského prostredia. Stratégia súčasného vedenia ministerstva spravodlivosti je opačná, je zreteľná snaha vychovávať vlastných ľudí. Preto sa cielene otvárajú miesta justičných čakateľov. Justiční čakatelia sú v stálej štátnej službe na súde, výberové konanie prebieha podľa zákona o štátnej službe a využíva sa aj možnosť „preklasifikácie“ z dočasnej štátnej služby na stálu štátnu službu - čo je cesta ako sa stať súdnym čakateľom aj bez výberového konania. Výberové konanie na miesto súdneho čakateľa aj na miesto sudcu (ak nie je pripravený justičný čakateľ) vyhlasuje a výberovú komisiu zostavuje pre okresné sudy v kraji predseda krajského súdu.

Pre úplnosť treba spomenúť aj “drobnú” legislatívnu zmenu, ktorá platí od 1. januára tohto roka, v dôsledku ktorej do výberového konania na krajský súd a Najvyšší súd na miesto sudcu sa môže prihlásiť iba sudca, už nie odborník z praxe, ktorí spĺňa podmienky na to, aby bol sudca.

Zmena, ktorá sa už stala, má za následok, že sa predsedovia krajských súdov prijímajú súdnych čakateľov, z ktorých budú po justičných skúškach sudcovia. Justiční čakatelia vedia, že po justičnej skúške a budú sudcami bez toho, aby o miesto sudcu museli súťažiť. Podľa počtu novoprijatých justičných čakateľov je už dnes jasné, že v budúcnosti nebudú výberové konania na miesta sudcov.

Niet divu, že o miesta súdnych čakateľov je dnes veľký záujem a niet divu, že sú na miesta súdnych čakateľov sú prijímané deti právnikov z justičného prostredia. Kruh sa uzatvorí.

## Koncentrácia moci

Nezávislosť justície nie je samoúčelná. Práve nezávislosť má garantovať nestranné rozhodovanie súdov, bez vplyvov výkonnej moci, bez vplyvu ľudí, ktorí skoncentrujú moc vo vnútri justícií. To, čo sa dnes deje, je pokus o totálnu koncentráciu moci nad justíciou v rukách niekoľkých ľudí vo vnútri justície, v rukách Súdnej rady a predsedu Najvyššieho súdu a predsedu Súdnej rady v jednej osobe. A to v situácii keď justičný systém ako celok ešte nepreukázal schopnosť a záujem prijímať medzi seba najlepších z najlepších a vytesniť z pomedzi seba nekvalifikovaných a nečestných. U nás zatiaľ neexistujú neformálne pravidlá, ktoré v tradičných demokraciách pomáhajú justičné systémy udržať nezávislými a funkčnými. Existovať ani nebudú, kým nebude existovať kritická masa sudcov, ktorá bude mať vôľu a schopnosť o nich rozprávať a presadzovať ich. V kruhu, ktorý sa pravdepodobne na najbližšej parlamentnej schôdzi - zmenami sudcovských zákonov – uzatvorí, nie je ani potenciál, aby takáto vôľa a schopnosť mala priestor a šancu sa presadiť.

## VI. „Ako ďalej“?

Celý vývoj v oblasti justície je poučný a dá sa zhrnúť do niekoľkých téz.

Garancie nezávislosti justície od výkonnej moci sú predpokladom pre nezasahovanie výkonnej moci do rozhodovania, ale negarantujú nestranné rozhodovanie ani rýchle súdne konania.

Úspech zmien v justičnom prostredí závisí od miery akceptácie zo strany sudcov. Udržateľnosť zmien je minimálna, pokiaľ neexistuje kritická masa sudcov, ktorá sa zmenám nielen podriadi, ale ich aj chce.

Uzatvorený systém justície vytvára prostredie, v ktorom sudcovský stav nie je odolný voči zneužitiu moci, naopak vytvárajú sa neformálne pravidlá umožňujúce zneužitie moci na jednotlivých úrovniach riadenia justície.

„Mlčiaca väčšina“ stráca označenie slušná, ak sa nečinne prizera represii voči kolegom, ktorí prejavia postoj. Takáto konštatácia, či apel však reálne nič nezmení. Motivácia je určujúca pre správanie sa ľudí, sudcovia nie sú výnimkou. Strach z represie je silá motivácia. Pokojný život je dostatočná motivácia, najmä ak neexistuje silnejšia pozitívna motivácia.

Zmeny v justícii budú vyžadovať „silnú skupinu“ pozitívne motivovaných sudcov. V uzatvorenom systéme justície bez neformálnych pravidiel, resp. pri fungovaní existujúcich neformálnych pravidiel, nie je pre vytvorenie takejto skupiny ani priestor. Je zodpovednosťou politikov, ktorí budú rozhodovať o návrhoch vlády (Harabina) na júnovej schôdzi parlamentu, aby neschválili úplné uzatvorenie justičného systému.

Nastavenie systému majú v rukách politici, ktorí schvaľujú zákony. Otvorenie justície pre občiansku kontrolu môže zabrániť stavu, že sa uzatvorený kruh justície stane nepreniknuteľným. Pomôcť môžu na začiatku verejné výberové konania, verejné justičné skúšky, občiansky prvok (aj ľudia bez právnického vzdelania) v disciplinárnych senátoch, využitie náhodného výberu pri vytváraní disciplinárnych senátov.

Neuzatvorenie systému justície, naopak pootvorenie dverí je v dnešnej situácii záchranná brzda. Aby vznikol priestor na diskusiu o systéme, ktorý bude motivovať sudcov rozhodovať nestranne a rýchlo.