

Odporúčanie CM/Rec (2010) 12

Výboru ministrov členskými štátmi

o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť

(Prijaté Výborom ministrov Rady Európy 17. novembra 2010 na 1098. zasadnutí zástupcov ministrov)

Výbor ministrov, podľa podmienok stanovených v článku 15. b štatútu Rady Európy,

Majúc na zreteli článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej uvádzaný ako „Dohovor“), ktorý stanovuje, že „každý má právo na spravodlivé a verejné prejednanie jeho veci v primeranej lehote, nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom“, a príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva;

Majúc na zreteli základné princípy OSN o nezávislosti súdnej moci, ktoré schválilo Valné zhromaždenie OSN v roku 1985;

Majúc na zreteli stanoviská Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), činnosť Európskej komisie pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ) a Európsku chartu o štatúte sudcov vypracovaných v rámci multilaterálnych rokovaní Rady Európy;

Konštatujúc, že pri výkone sudcovskej funkcie, je úloha sudcu nevyhnutná pri zabezpečovaní ochrany ľudských práv a základných slobôd;

V snahe zlepšiť nezávislosť sudcov, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou právneho štátu a je nevyhnutná pre nestrannosť sudcov a fungovanie súdneho systému;

Zdôrazňujúc, že nezávislosť súdnej moci zabezpečuje každej osobe právo na spravodlivý proces, a preto nie je výsadou pre sudcu, ale zárukou dodržiavania ľudských práv a základných slobôd, umožňujúcou každej osobe dôverovať súdnemu systému;

Uvedomujúc si nutnosť zabezpečiť postavenie a právomoci sudcov s cieľom dosiahnuť účinný a spravodlivý právny systém, a povzbudiť ich, aby sa zaviazali aktívne pôsobiť v súdnom systéme;

Uvedomujúc si potreby na zabezpečenie náležitého výkonu sudcovskej zodpovednosti, povinnosti a právomoci zameraných na ochranu záujmov všetkých osôb;

V snahe poučiť sa z rozmanitých skúseností členských štátov pokiaľ ide o organizáciu súdnych inštitúcií v súlade s princípmi právneho štátu;

Majúc na zreteli rôznorodosť právnych systémov, ústavných pozícií a prístupov k rozdeleniu moci;

Majúc na zreteli, že nič v tomto odporúčaní nemôže byť použité na zmenšenie záruk sudcovskej nezávislosti garantovaných ústavami alebo právnymi systémami členských štátov;

Majúc na zreteli, že ústavy alebo právne systémy niektorých členských štátov upravujú vytvorenie rady, ktorá je podľa tohto odporúčania uvedená ako „súdna rada“;

Podporujúc rozvíjanie vzťahov medzi súdnymi orgánmi a jednotlivými sudcami z rôznych členských štátov s cieľom podporiť rozvoj spoločnej právnej kultúry;

Berúc do úvahy, že Odporúčanie Rec.(94) 12 Výboru ministrov o nezávislosti, efektívnosti a postavení sudcov je potrebné zásadným spôsobom aktualizovať s cieľom posilniť všetky potrebné opatrenia na podporu sudcovskej nezávislosti a efektívnosti, zaručiť a zefektívniť ich zodpovednosť a posilniť postavenie jednotlivých sudcov a súdnictva vo všeobecnosti,

Odporúča, aby vlády členských štátov prijali opatrenia, ktoré zabezpečia, aby sa ustanovenia obsiahnuté v dodatku k tomuto odporúčaníu, ktoré nahrádza vyššie uvedené Odporúčanie Rec. (94) 12 aplikovali vo vnútroštátnych právnych predpisoch, politike a praxi, pričom sudcom je umožnené vykonávať ich funkcie v súlade s týmito ustanoveniami.

Dodatok k Odporúčaníu CM/Rec. (2010)12

Kapitola I. Všeobecné princípy

Rozsah pôsobnosti odporúčania

1. Toto odporúčanie sa vzťahuje na všetky osoby, ktoré vykonávajú sudcovské funkcie, vrátane tých, ktoré sa zaoberajú ústavnými záležitosťami.
2. Ustanovenia uvedené v tomto odporúčaní sa vzťahujú aj na prísediacich sudcov, okrem prípadov, keď z kontextu vyplýva, že sa tieto ustanovenia vzťahujú len na profesionálnych sudcov.

Sudcovská nezávislosť a úroveň na ktorej musí byť garantovaná

3. Účelom sudcovskej nezávislosti, ako je stanovené v článku 6 Dohovoru, je zabezpečiť každej osobe základné právo, aby jeho vec bola rozhodnutá v spravodlivom procese, na základe zákona a bez akéhokoľvek neprimeraného vplyvu.
4. Nezávislosť jednotlivých sudcov je zabezpečená nezávislosťou súdnictva ako celku. To je základným atribútom právneho štátu.
5. Sudcovia musia mať neobmedzenú slobodu rozhodovať vo veciach nestranne, v súlade so zákonom a ich interpretáciou faktov.
6. Sudcovia musia mať dostatočné právomoci a mať možnosť ich vykonávať v záujme plnenia svojich povinností a zachovávaní autority a dôstojnosti súdu. Všetky osoby, ktoré sú spojené s prípadom, vrátane verejnoprávnych subjektov alebo ich zástupcov sa musia podriaďovať autorite sudcu.

7. Nezávislosť sudcu a súdnictva musia byť zakotvené v ústave alebo na najvyššej možnej právnej úrovni v členských štátoch, s odvolaním sa na podrobnejšiu úpravu právnymi normami nižšej právnej sily.

8. Ak sa sudcovia domnievajú, že ich nezávislosť je ohrozená, musia mať možnosť obrátiť sa na súdnu radu alebo iný nezávislý orgán, alebo musia mať k dispozícii účinné prostriedky nápravy.

9. Pridelená vec nesmie byť odňatá konkrétnemu sudcovi bez zákonných dôvodov. Rozhodnutie o odňatí veci sudcovi musí byť prijaté na základe objektívnych, vopred stanovených kritérií a na základe transparentného procesu prostredníctvom justičného orgánu.

10. Iba samotní sudcovia môžu rozhodovať o svojej vlastnej právomoci v jednotlivých prípadoch, tak ako to je definované v zákone.

Kapitola II – Vonkajšia nezávislosť

11. Vonkajšia nezávislosť sudcov nie je výsadou ani privilegiom prepožičaným sudcom kvôli ich prospechu ale je v záujme právneho štátu a osôb, ktoré hľadajú a očakávajú nestrannú justíciu. Nezávislosť sudcov sa považuje za záruku slobody, rešpektovania ľudských práv a nestrannej aplikácie právnych predpisov. Sudcovská nestrannosť a nezávislosť je nevyhnutná na zabezpečenie rovnosti účastníkov konania pred súdmi.

12. Bez toho, aby bola dotknutá ich nezávislosť, sudcovia a justícia by mali udržiavať konštruktívne pracovné vzťahy s inštitúciami a orgánmi verejnej moci, ktoré sa podieľajú na riadení a správe súdov, rovnako ako aj s odborníkmi, ktorých úlohy sú spojené s prácou sudcov s cieľom uľahčiť účinný a efektívny výkon spravodlivosti.

13. Všetky potrebné opatrenia na ochranu a zdokonalenie nezávislosti a nestrannosti sudcov sa musia rešpektovať.

14. Zákon musí určiť sankcie voči osobám, ktoré sa snažia neprimeraným spôsobom ovplyvniť sudcu.

15. Rozsudky musia byť odôvodnené a vyhlásené verejne. Sudcovia nie sú inak povinní vysvetľovať dôvody svojich rozhodnutí.

16. Rozhodnutia sudcov nesmú podliehať inej revízii než akou je odvolacie konanie, resp. znovu otvorenie veci v zákonom stanovených prípadoch.

17. S výnimkou rozhodnutí o amnestii, milosti alebo podobných opatrení, výkonná a zákonodarná moc nesmie prijímať rozhodnutia, ktoré anulujú súdne rozhodnutia.

18. Pri komentovaní rozhodnutí sudcov, sa výkonná a zákonodarná moc musia vyhnúť kritike, ktorá by podkopala nezávislosť a dôveru verejnosti v súdnictvo. Musia sa tiež zdržať akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo spochybniť ich ochotu dodržiavať rozhodnutia sudcov, okrem vyjadrenia zámeru podať opravný prostriedok.

19. Súdne konania a záležitosti týkajúce sa správy súdov sú vo verejnom záujme. Právo na informovanie o súdnych záležitostiach by však malo byť vykonávané s ohľadom na obmedzenia, ktoré vyplývajú zo sudcovskej nezávislosti. Zriadenie súdnych hovorcov alebo tlačového resp. komunikačného odboru v rámci súdov alebo v rámci súdnych rád, alebo iných nezávislých orgánov je vítané. Sudcovia musia byť vo vzťahu k médiám zdržanliví.

20. Sudcovia, ktorí sú súčasťou spoločnosti, ktorej slúžia, nemôžu bez dôvery verejnosti, efektívne vykonávať spravodlivosť. O očakávaniach spoločnosti od súdneho systému a sťažnostiach na jeho fungovanie by sa mali navzájom informovať. Prispieť k tomuto by mali trvalé mechanizmy zriadené súdnou radou alebo iným nezávislým orgánom, ktoré by získavali tieto spätné väzby.

21. Sudcovia môžu vykonávať činnosti okrem ich oficiálnej funkcie. Aby sa zabránilo skutočným či vnímaným konfliktom záujmu, ich účasť musí byť obmedzená na činnosti, ktoré sú v súlade s ich nestrannosťou a nezávislosťou.

Kapitola III – Vnútorá nezávislosť

22. Princíp nezávislosti sudcu znamená nezávislosť jednotlivých sudcov pri výkone rozhodovacej funkcie. Vo svojom rozhodovaní by mal byť sudca nezávislý a nestranný a schopný konať bez akéhokoľvek obmedzenia, neprimeraného vplyvu, nátlaku, ohrozenia alebo zasahovania, či už priamo alebo nepriamo akoukoľvek autoritou, vrátane vnútorných orgánov súdnictva. Hierarchická organizácia súdnictva nesmie ohroziť individuálnu nezávislosť.

23. Vyššie súdy by nemali usmerňovať sudcov v tom, ako by mali rozhodovať v jednotlivých prípadoch, s výnimkou konaní o predbežnom rozhodnutí alebo pri rozhodovaní o opravných prostriedkoch v súlade so zákonom.

24. Pridelovanie prípadov na súde musí vyplývať z vopred stanovených kritérií s cieľom zabezpečiť právo na nezávislého a nestranného sudcu. Nesmie byť ovplyvňované záujmami účastníkov konania ani nikým iným, kto je zainteresovaný na výsledku prípadu.

25. Sudcovia musia mať možnosť vytvárať a byť členmi profesijných združení, ktorých cieľom je zabezpečiť ich nezávislosť, obhajovať ich záujmy a presadzovať právny štát.

Kapitola IV – Súdne rady

26. Súdne rady sú nezávislé orgány, zriadené zákonom alebo na základe ústavy, usilujú sa o zabezpečenie nezávislosti súdnictva a jednotlivých sudcov a tým podporujú efektívne fungovanie súdneho systému.

27. Najmenej polovica členov súdnych rád musí byť volená sudcami/kolegami zo všetkých úrovní súdneho systému a výber by mal rešpektovať pluralitu vo vnútri súdnictva.

28. Súdne rady preukazujú najvyšší stupeň transparentnosti voči sudcom a spoločnosti prostredníctvom odôvodnených rozhodnutí prijatých vopred stanoveným postupom.

29. Pri výkone svojich funkcií nesmú súdne rady zasahovať do nezávislosti jednotlivých sudcov.

Kapitola V – Nezávislosť, efektívnosť a zdroje

30. Efektívnosť sudcov a súdnych systémov je nevyhnutnou podmienkou na ochranu práv každého človeka v súlade s požiadavkami článku 6 Dohovoru, právnu istotu a dôveru verejnosti v právny štát.

31. Efektívnosť spočíva vo vydávaní kvalitných rozhodnutí v primeranej lehote pri zachovaní spravodlivého posúdenia jednotlivých prípadov. Sudcovia sú povinní zabezpečiť efektívny postup pri rozhodovaní veci za ktoré sú zodpovední, vrátane výkonu rozhodnutí, ktoré spadajú pod ich jurisdikciu.

32. Orgány, ktoré sú zodpovedné za organizáciu a fungovanie súdneho systému, sú povinné vytvoriť sudcom podmienky, ktoré im umožnia plniť ich poslanie a musia zabezpečiť účinnosť pri ochrane a rešpektovaní sudcovskej nezávislosti a nestrannosti.

Zdroje

33. Každý štát musí poskytnúť dostatočné zdroje, zariadenia a vybavenie súdov, aby súdy mohli fungovať v súlade so štandardmi ustanovenými v článku 6 Dohovoru a tiež aby sa umožnilo sudcom efektívne pracovať.

34. Sudcom musia byť poskytnuté informácie, ktoré potrebujú, aby mohli prijať príslušné procesné rozhodnutia, ak tieto rozhodnutia majú finančné vplyvy. Oprávnenie sudcu prijať rozhodnutie v konkrétnom prípade nesmie byť záväzne limitované požiadavkou, ktorá sa týka čo najefektívnejšieho využívania zdrojov.

35. Súdy musia mať pridelený dostatočný počet sudcov a náležite kvalifikovaného podporného personálu.

36. Za účelom prevencie a zníženia preťaženia na súdoch, musia byť prijaté také opatrenia, aby pri zachovaní sudcovskej nezávislosti bola činnosť nesúvisiaca s rozhodovacou činnosťou zverená iným kvalifikovaným osobám.

37. Používanie systému elektronického súdneho manažmentu a informačných a komunikačných technológií má byť podporované tak štátnymi orgánmi ako aj sudcami, a ich celkové využívanie má byť podobne podporované aj na súdoch.

38. Na zaistenie bezpečnosti sudcov musia byť prijaté všetky nevyhnutné opatrenia. Tieto opatrenia majú zahŕňať ochranu súdov a sudcov, ktorí sa môžu stať, alebo sú obeťami vyhrážania, či násilia.

Alternatívne riešenia sporov

39. Alternatívne spôsoby riešenia sporov sa majú podporovať.

Správa súdov

40. Súdne rady, v tých štátoch v ktorých sú zriadené, alebo iné nezávislé orgány, ktoré zodpovedajú za správu a riadenie súdov, samotné súdy a/alebo sudcovské profesijne organizácie majú participovať na príprave rozpočtu pre súdny systém.

41. Zapájanie sudcov do správy a riadenia súdov je potrebné podporovať.

Hodnotenie

42. V súlade s odsekom 58 môžu členské štáty zaviesť systém hodnotenia sudcov súdnymi orgánmi, s cieľom prispieť k efektívnosti výkonu spravodlivosti a neustáleho zlepšovania jej kvality.

Medzinárodný rozmer

43. Štáty musia súdom poskytnúť primerané prostriedky na to, aby sudcovia mohli efektívne vykonávať svoje funkcie aj vo veciach so zahraničným alebo medzinárodným prvkom a na podporu medzinárodnej spolupráce a vzťahov medzi sudcami.

Kapitola VI – Postavenie sudcu

Výber a kariéra

44. Rozhodnutia týkajúce sa výberu a kariérneho postupu sudcov musia byť založené na objektívnych kritériách vopred stanovených zákonom alebo príslušnými orgánmi. Takéto rozhodnutia majú byť založené na kvalite uchádzačov, so zreteľom na ich kvalifikáciu, schopnosti a spôsobilosť, ktorú si vyžaduje rozhodovanie vo veciach na základe aplikácie práva pri rešpektovaní ľudskej dôstojnosti.

45. Sudcovia, alebo uchádzači o výkon sudcovskej funkcie nesmú byť žiadnym spôsobom diskriminovaní na základe pohlavia, rasy, farby pleti, jazyku, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, zdravotného postihnutia, pôvodu, sexuálnej orientácie alebo iného dôvodu. Požiadavka, aby sudca, alebo uchádzač o výkon funkcie sudcu, bol štátnym občanom príslušného štátu sa nepovažuje za diskriminačnú.

46. Orgán, ktorý rozhoduje o výbere a kariérnom postupe sudcov musí byť nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci. S cieľom zabezpečiť jeho nezávislosť, musí byť najmenej polovica členov tohto orgánu tvorená sudcami, ktorí sú volení ich kolegami/sudcami.

47. V prípadoch, kde ústavné alebo iné právne predpisy stanovujú, že hlava štátu, vláda alebo legislatívna moc rozhodujú pri výbere a kariérnom postupe sudcov, tieto musia rešpektovať odporúčania resp. stanoviská nezávislého a kompetentného orgánu, ktorý je z podstatnej časti vytvorený sudcami (bez toho, aby boli dotknuté pravidlá o súdnych radách uvedené v kapitole č. IV)

48. Členovia nezávislých orgánov uvedených v odsekoch 46 a 47 majú zabezpečiť čo najširšiu možnú reprezentáciu. Konanie pred nimi musí byť transparentné a uchádzač má mať možnosť žiadať o dôvody prijatých rozhodnutí. Neúspešný kandidát by mal mať právo namietať rozhodnutie alebo aspoň postup, podľa ktorého bolo rozhodnutie vydané.

Dĺžka trvania funkcie a nepreložiteľnosť

49. Kľúčovými prvkami nezávislosti sudcov je zabezpečenie výkonu funkcie a nepreložiteľnosť. Z toho vyplýva, že sudcovia musia mať garantované funkčné obdobie až do povinného dôchodkového veku, ak taký existuje.

50. Funkčné obdobie sudcov musí byť stanovené zákonom. Doživotná funkcia sudcu môže byť ukončená iba v prípade závažného porušenia disciplinárnych alebo trestnoprávných predpisov v zákonom stanovených prípadoch, alebo ak sudca už ďalej nemôže vykonávať sudcovskú funkciu. Skorší odchod do dôchodku musí byť umožnený len na základe žiadosti sudcu, alebo zo zdravotných dôvodov.

51. V tých prípadoch, keď sa ustanovenie do funkcie sudcu uskutočňuje na skúšobnú dobu ale na dobu určitú, rozhodnutie o tom, či sa potvrdí alebo predĺži takéto menovanie, musí byť prijaté v súlade s odsekom 44, aby sa zabezpečilo plné rešpektovanie nezávislosti súdnej moci.

52. Sudca nesmie byť bez súhlasu prekladaný do inej sudcovskej funkcie, s výnimkou prípadov disciplinárnych sankcií alebo reformy organizácie súdneho systému.

Odmena

53. Základné pravidlá systému odmeňovania profesionálnych sudcov musia byť stanovené zákonom.

54. Odmeny sudcov musia byť úmerné ich povolaniu a zodpovednosti, a musí byť zároveň dostatočné, aby ich chránili pred úplatkami, zameranými na ovplyvňovanie ich rozhodnutí. Musia existovať záruky pre zachovanie primeranej odmeny v prípade choroby, materskej alebo otcovskej dovolenky, rovnako ako aj pre vyplácanie starobného dôchodku, ktorý musí byť v rozumnom pomere k výške ich platu. Ochrana pred znižovaním plátov sudcov musí byť predmetom špeciálnej právnej úpravy.

55. Systémy tvorby základného platu sudcov v závislosti od ich výkonnosti sú neprípustné, nakoľko by mohli spôsobiť ohrozenie sudcovskej nezávislosti.

Vzdelávanie

56. Sudcom musí byť poskytnuté teoretické a praktické vzdelávanie tak na začiatku ako aj počas výkonu funkcie, ktoré je plne hradené zo štátnych prostriedkov, vrátane ekonomických, sociálnych ako aj kultúrnych potrieb súvisiacich s vykonávaním funkcie sudcu. Intenzita a dĺžka vzdelávania sú determinované predchádzajúcimi profesionálnymi skúsenosťami.

57. Nezávislý orgán v súlade so zásadou vzdelávacej samosprávy musí zabezpečiť, aby vzdelávanie sudcov tak na začiatku ako aj počas výkonu funkcie viedlo k otvorenosti, kompetentnosti a nestrannosti, ktoré sú vlastné sudcovskej funkcii.

Hodnotenie

58. V tých štátoch, v ktorých súdne orgány vytvorili systém hodnotenia sudcov, takéto systémy musia byť založené na objektívnych kritériách, ktoré sú zverejnené. V rámci hodnotenia majú mať sudcovia možnosť vyjadriť svoj názor na ich aktivity ako aj na vyhodnotenie týchto aktivít, prípadne namietnuť takéto hodnotenie na nezávislom orgáne, resp. na súde.

Kapitola VII – Povinnosti a zodpovednosť

Povinnosti

59. Sudcovia v priebehu súdneho konania musia chrániť práva a slobody všetkých osôb rovnako a rešpektovať ich ľudskú dôstojnosť.

60. Sudcovia musia v každom prípade konať nezávisle a nestranne, aby zabezpečili, že každej zúčastnenej strane sa dostane spravodlivého súdneho procesu a v nevyhnutných prípadoch aj vysvetľovať procesné postupy. Pri rozhodovaní musia sudcovia konať a z ich správania musí byť aj zrejmé, že konajú, bez akéhokoľvek neprimeraného vonkajšieho vplyvu na súdne konanie.

61. Sudcovia musia rozhodovať v pridelených veciach. Vzdať sa prípadu, alebo odmietnuť pojednávať môžu len vtedy, keď sú na to pádne dôvody, ktoré sú vymedzené zákonom.

62. Sudcovia musia konať v prejednávanej veci s náležitou starostlivosťou a v primeranej lehote.

63. Sudcovia musia svoje rozhodnutia jasne odôvodniť v jazyku, ktorý je jasný a zrozumiteľný.

64. Sudcovia majú vo vhodných prípadoch podporovať strany k tomu, aby dosiahli mimosúdne urovanie.

65. Sudcovia musia pravidelne aktualizovať a rozvíjať svoje vedomosti.

Zodpovednosť a disciplinárne konanie

66. Výklad zákonov, zisťovanie skutkových okolností a vyhodnocovanie dôkazov, ktoré sudca robí pri rozhodovaní v konkrétnej veci, nesmie viesť k disciplinárnej resp. občianskoprávnej zodpovednosti, okrem prípadov úmyselnej a hrubej nebanlivosti.

67. Jedine štát môže brať sudcu na občianskoprávnu zodpovednosť prostredníctvom súdnej žaloby v prípade, že musel priznať odškodnenie.

68. Výklad zákona, posúdenie skutkových okolností a hodnotenie dôkazov nesmie viesť k trestnej zodpovednosti sudcu, s výnimkou prípadov zlého úmyslu.

69. Disciplinárne konanie môže nasledovať v tom prípade, ak sudcovia nedokážu plniť svoje povinnosti účinným a riadnym spôsobom. Takéto konanie musí byť vedené nezávislým orgánom alebo súdom s garanciou spravodlivého procesu a poskytnutím práva sudcovi namietat' rozhodnutie a uložené sankcie. Disciplinárne sankcie musia byť primerané.

70. Sudcovia nesmú byť osobne zodpovední v prípadoch, kde ich rozhodnutia boli zrušené alebo zmenené v odvolacom konaní.

71. Pokiaľ sudcovia nevykonávajú sudcovskú funkciu, sú zodpovední podľa občianskeho, trestného a správneho práva rovnako, ako každý iný občan.

Kapitola VIII – Etika sudcov

72. Funkcia sudcu by mala byť vykonávaná podľa etických zásad profesionálneho správania sa. Tieto zásady zahŕňajú nielen povinnosti, ktoré môžu byť sankcionované v disciplinárnych konaniach, ale majú byť návodom pre sudcu, ako sa správať.

73. Tieto zásady môžu byť zakotvené v kódexe sudcovskej etiky, ktorý by mal upevniť dôveru verejnosti k sudcom a justícii. Sudcovia musia zohrávať vedúcu úlohu pri vytváraní takýchto kódexov.

74. Sudcovia by mali mať možnosť požiadať v oblasti etiky o pomoc orgán v rámci súdnictva.