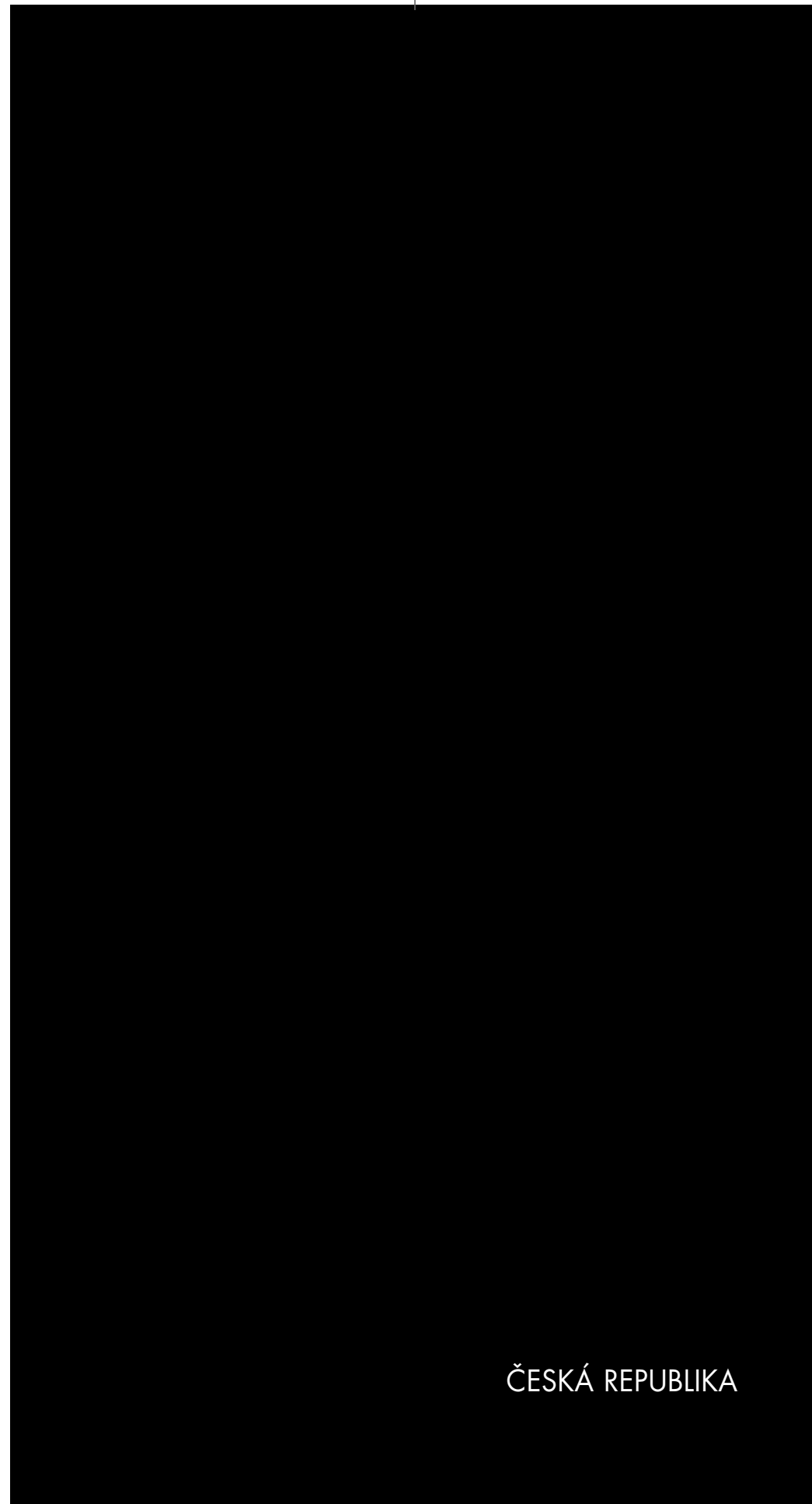
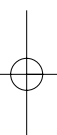


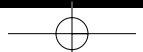
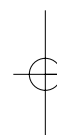
Monitorování procesu rozšíření EU:

Stav soudnictví

2002



ČESKÁ REPUBLIKA





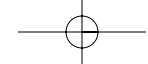
OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Monitorování procesu rozšíření EU:

Stav soudnictví

ČESKÁ REPUBLIKA

2002



Publikováno:

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002
Všechna práva vyhrazena.




TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

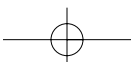
Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

Internet
www.eumap.org

Původní anglický text přístupný na www.eumap.org
zahrnuje kromě České republiky kapitoly o dalších
devíti kandidátských zemích Střední a Východní Evropy.

 Český helsinský výbor

Vytištěno: Praha, Česká Republika, Říjen 2002
Grafická úprava a tisk: Ráma Rajnošek - Conel



Poděkování

Program pro monitorování procesu rozšíření EU organizovaný Open Society Institutem by rád poděkoval osobám, které tyto hodnotící zprávy vypracovaly. Konečnou zodpovědnost za obsah těchto zpráv však přebírá tento program.

Bulharsko	Yonko Grozev,	<i>Helsinský výbor</i>
Česká republika	Miroslav Krutina,	<i>Helsinský výbor</i>
Estonsko	Jaan Ginter,	<i>Univerzita Tartu, Právnická fakulta</i>
Maďarsko	Ágnes Kövér, András Medgyesi,	<i>Právnická fakulta ELTE Medgyesi & Nagy</i>
Lotyšsko	Kristīne Krūma,	<i>Právnická fakulta v Rize</i>
Litva	Linas Sesickas,	<i>Bernotas & Dominas GLIMSTEDT</i>
Polsko	Łukasz Bojarski,	<i>Helsinský výbor pro lidská práva</i>
Rumunsko	Monica Macovei, Ioana Cornescu,	<i>Helsinský výbor pro lidská práva Nezávislý konzultant</i>
Slovensko	Jozef Malý,	<i>Detvai Ludik Malý Udvaros</i>
Slovinsko	Boštjan Zalar,	<i>Univerzita v Lublani, Ústav společenských věd</i>

ČLENOVÉ PORADNÍHO SBORU

Károly Bárd	<i>Středoevropská univerzita, Maďarsko</i>
Giuseppe di Federico	<i>Nejvyšší soudní rada, Itálie</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Obvodní soud v Utrechtu, Nizozemí</i>
Ernst Markel	<i>Nejvyšší soud Rakouska; Evropská asociace soudců</i>
Peep Pruks	<i>Univerzita Tartu; nadace Open Estonia Foundation</i>
András Sajó	<i>Středoevropská univerzita, Maďarsko</i>
Renate Weber	<i>Nadace Foundation for an Open Society-Rumunsko</i>

Také bychom rádi poděkovali následujícím osobám, které svým výzkumem, hodnocením a kritikou jednotlivých zpráv významně přispěli k celému programu: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Šmihula, Marek Tulipan.

MONITOROVACÍ PROGRAM PROCESU ROZŠÍŘENÍ EU

Rachel Guglielmo	<i>Ředitelka programu</i>
Henrikas Mickevičius	<i>Právní poradce</i>
Timothy Waters	<i>Konzultant pro právní záležitosti</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asistent programu</i>
Andrea Kiss	<i>Asistent programu</i>

Předmluva

Tato publikace o stavu soudnictví doplňuje práci o soudcovské nezávislosti vydanou v roce 2001. Je totiž na první pohled zřejmé, že tyto dvě oblasti spolu úzce souvisejí. Justice je veřejná instituce, která má za úkol plnit důležité společenské funkce. Hlavními hledisky, podle kterých je stav soudnictví hodnocen, jsou: způsob, jakým jsou vybírání, povyšování, vzdělávání, hodnoceni a trestáni nejen soudci, ale i ostatní zaměstnanci soudů; způsob, jakým plní své povinnosti, nejen jednotliví soudci, ale i soudnictví jako celek, a způsob, jakým jsou soudy spravovány.

Každá z těchto oblastí však předpokládá určitou míru pravomocí, a je proto úzce svázána právě z nezávislosti. Zajímá nás tedy, které osoby a instituce by měly soudnictví řídit. Počet politických a sociálních činitelů je poměrně omezený; exekutiva (tedy Ministerstvo spravedlnosti), parlament, národní soudní rady a samotné soudy, včetně nejvyšších a ústavních soudů (což jasně dokazují nedávná rozhodnutí ústavních soudů v České republice a Maďarsku ohledně reformy soudnictví) a předsedové soudů. Je proto zkoumáno, kdo o soudnictví rozhoduje a na základě jakých postupů.

V každé zemi reforma soudnictví nevyhnutelně čelí řadě překážek, obtíží a zdržení - pro země střední a východní Evropy to pak platí dvojnásob. Zde totiž v době téměř půl století trvajících komunistických režimů byly soudnictví, soudy i právo degradovány na pouhé nástroje k udržení moci. Na to, aby se rehabilitovaly v očích veřejnosti a získaly skutečnou autonomii, nebudou stačit suché zákony, ale bude třeba času i viditelných výsledků, které by dokázaly jejich výkonnost a odpovědnost vůči veřejnosti. Proto si klademe i poněkud znepokojivou otázku: kdo dnes vlastně po reformě soudnictví nejvíce volá?

Nesmírně cenné rozborů obsažené v této publikaci trefně ilustrují celou řadu paradoxů. Ve všech těchto zemích budou nutné hluboké strukturální změny, jinak soudnictví nebude schopné plnit svou ústavní funkci v souladu s požadavky kladenými na skutečně demokratické země. Tyto reformy však vyžadují silnou a trvalou podporu, jak ze strany vlád, tak ze strany parlamentů jednotlivých zemí. Je však nutné zamyslet se nad tím, jestli taková vůle skutečně existuje, a také nad tím, že ani Evropská unie ne vždy takové odhodlání od těchto zemí skutečně vyžadovala.

Politická činitelé přirozeně nijak netouží po tom vzdát se zákonných i faktických prostředků, kterými by soudnictví mohli ovlivňovat, a oslabovat vůči vnějším tlakům. Na následujících stranách najdete celou řadu konkrétních a závažných případů špatných rozhodnutí, nedostatečné transparentnosti a nejasných postupů. Stejně zřetelně pak dokazují potřebu stanovit jasné standardy, aby tyto státy (nejen jako kandidátské země EU, ale i později jako země členské) přesně věděly, jak mají zajistit, aby byly skutečně demokratické. Úsilí vlád a parlamentů musí být při překonávání těchto překážek oceňováno a podporováno, aby měly motivaci postupovat ještě lépe a odvažněji.

Dalším důležitým problémem je, že pokusy o ucelenou reformu soudnictví mohou narazit ještě na jednu překážku: pod záminkou prosazování soudcovské nezávislosti má soudnictví často tendenci k tomu stát se uzavřeným a konzervativním odvětvím, které se brání jakýmkoli změnám.

Obhájce reformy soudnictví tedy čeká nelehký, ale nesmírně důležitý úkol. Užitečné rozborů uvedené v této práci ukazují, že v některých zemích se s reformami začalo poněkud opožděně. Rok 2002 je, zřejmě vzhledem k blížícímu se zasedání Evropské rady v Kodani, kde se možná bude rozhodovat o přijetí těchto zemí do EU, podobnými reformami přímo zaplaven. Jedno však zůstává jasné, řada problémů, zvláště v oblasti přijímání, vzdělávání a hodnocení soudců, bude vyřešena až po přijetí těchto zemí do EU, teď totiž musí splnit požadavky nutné k přijetí do EU, a ne požadavky kladené na členské země.

Pro zainteresované budou následující kapitoly v této významné oblasti užitečným vodítkem. Program Monitorování procesu rozšíření EU (dále jen EUMAP) organizovaný Open Society Institutem i autoři jednotlivých zpráv si zaslouží chválu za to, že se shromáždili takové množství užitečných informací a vyjádření. Důležité ale je, aby si jejich práci přečetli a pak se podle ní řídili všichni ti, kteří nejsou lhostejní k tomu, jaký bude další vývoj EU.

Roger ERRERA

Profesor na Středoevropské univerzitě

Čestný člen Conseil d'Etat, Paříž

Úvod

Program Monitorování procesu rozšíření EUMAP organizovaný Open Society Institutem byl zahájen v roce 2000 na podporu nezávislého sledování procesu rozšíření EU.

EUMAP se kromě obecných cílů Open Society Institutu zaměřil zejména na to, jak vlády splňují politická kritéria členství v EU stanovená na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993:

Aby byla kandidátská země přijata do EU, je třeba dosáhnout stability institucí zajišťujících demokracii, lidská práva, zákonnost a práva a ochranu menšin.

Zprávy programu EUMAP jsou zpracovávány nezávislými odborníky ze sledovaných států. Jejich hlavním účelem je podpora uváženého a bezproblémového rozšiřování EU. Zdůrazňují důležitost politických kritérií a také klíčovou úlohu občanské společnosti v podpoře vlád, aby o splnění těchto kritérií usilovaly (před i po přijetí do EU).

V roce 2001 EUMAP vydal první dvě zprávy o ochraně menšin a soudcovské nezávislosti v deseti kandidátských zemích střední a východní Evropy. V roce 2002 byly vydány nové a mnohem detailnější zprávy o menšinách (včetně rozboru situace v pěti největších členských zemích EU), zprávy o stavu soudnictví, korupci a, ve spolupráci s Ženským programem nadace Open Society Rumunsko, pak také o rovných příležitostech mužů a žen v kandidátských zemích střední a východní Evropy.

Zpráva EUMAP z roku 2002 o stavu soudnictví hodnotí, jak schopnost jednotlivých soudců kvalitně a efektivně vykonávat svou práci, tak účelnost organizace celého soudnictví a soudů.

Metodologie programu EUMAP na sledování stavu soudnictví (viz www.eumap.org) byla vyvinuta programem EUMAP za asistence mezinárodního poradního sboru. Tato metodologie pomáhá autorům zpráv v jednotlivých zemích při sestavování zpráv, založeném na předchozím výzkumu, rozboru jednotlivých případů, analýze legislativy a rozhovorů s odborníky. Zprávy z jednotlivých zemí nemají být vyčerpávajícím vědeckým rozbohem daných oblastí. Jejich hlavní výhodou je použití naprosto stejné metodologie ve všech sledovaných zemích. Za konečný obsah těchto zpráv program EUMAP přebírá plnou zodpovědnost.

Monitorování procesu rozšíření EU: Stav soudnictví

Obsah:

I. ÚVOD	13
A. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ:	
DO JAKÉ MÍRY SE STAV SOUDNICTVÍ ZLEPŠUJE?	14
B. ROLE EVROPSKÉ UNIE:	
DEFINICE STANDARDŮ PRO ČLENY EU	18
II. SOUHRN ZJIŠTĚNÍ Z JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ	20
A. POSLEDNÍ VÝVOJ OVLIVŇUJÍCÍ SOUDCOVSKOU NEZÁVISLOST I CELKOVÝ STAV SOUDNICTVÍ	
- SHRUTÍ ZJIŠTĚNÍ Z JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ	20
1. Obecná zjištění	20
2. Shrnutí poznatků v jednotlivých zemích	21
B. ODBORNÁ ZPŮSOBILOST SOUDCŮ	24
1. Výběr a kariérní postup soudců	24
2. Hodnocení a usměrňování pracovního výkonu soudců	28
3. Vzdělávací systém pro profesionální soudnictví	32
C. STUPEŇ INSTITUCIONALIZACE SOUDNICTVÍ	35
1. Řízení a správa soudnictví	35
2. Stav správy soudů	40
D. DOPORUČENÍ	42
1. Pro kandidátské státy	42
2. Pro Evropskou Unii	43

I. Úvod

Tento přehled a i přiložené doplňující zprávy z jednotlivých zemí hodnotí stav soudnictví v deseti státech střední a východní Evropy, které usilují o plnoprávné členství v Evropské unii.¹

V roce 2001 EUMAP vydal zprávy o snahách jednotlivých kandidátských zemí splnit určité části politických kritérií nutných k přijetí do EU.² Tyto zprávy se věnovaly problémům týkajícím se zejména oblasti soudcovské nezávislosti. Základním požadavkem kladeným na členské země EU je totiž zaručit stabilitu jednotlivých institucí zajišťujících právní stát a lidská práva.

Tyto zprávy zkoumající stav soudnictví pak doplňují zprávy z roku 2001.³ Jejich hlavním cílem je upozornit vlády i soudnictví v kandidátských zemích na otázky v oblastech občanské společnosti a přibližování k Evropské unii, které tyto státy ještě musí vyřešit, aby splnily požadavky kladené na členské státy EU.

Rozšíření okruhu problémů sledovaných programem EUMAP ze soudcovské nezávislosti a nestrannosti na další charakteristiky autonomního a funkčního soudnictví bylo umožněno vývojem reformou soudnictví v daném regionu. Přestože by se reforma soudnictví měla týkat všech hlavních součástí tohoto odvětví, kvůli neblahému dědictví komunistické minulosti zůstává hlavním úkolem emancipace soudnictví.⁴ Nezávislost je neoddelitelnou součástí soudních rozhodnutí, bez nezávislého a nestranného soudce vlastně o žádném rozhodování ani nelze mluvit. Minulé režimy však už svou samotnou podstatou nestrannost a nezávislost soudců odmítaly, a z toho důvodu byla právě na tyto pojmy ve střední a východní Evropě zaměřena největší pozornost. V současné době sice řada problémů týkajících se soudcovské nezávislosti nadále zůstává nedořešených (jak je uvedeno v loňské zprávě), ve většině kandidátských zemí však v této oblasti bylo za posledních dvanáct let dosaženo takového pokroku⁵, že je možné začít rozebírat i další součásti reformy soudnictví, které soudcovskou nezávislost doplňují a vyvažují.

Rozšíření oblastí, na které se reforma zaměřuje, je nutné také vzhledem k narůstajícímu vlivu evropského soudnictví na politiku, ekonomiku i sociální sféru a s tím spojeným požadavkům na profesionalitu, výkonnost a odpovědnost soudců. To se zvláště vztahuje na kandidátské země, kde dochází k prudkému přechodu od totality

1 V těchto zprávách je termínem „kandidátské země“ označováno deset států, v nichž EUMAP prováděl výzkum, tj. Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko, nevztahuje se tedy na Maltu a Kypr, ani na Turecko. Odkazy na situaci v konkrétních kandidátských zemích v tomto přehledu obvykle jsou předkládány bez citací; plné znění citací v může být nalezeno v příložených zprávách o jednotlivých zemích.

2 Viz EUMAP, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence* (Open Society Institute, Budapešť, 2001) na www.eumap.org (dále jen Zprávy EUMAP 2001)

3 Tyto zprávy je možné číst, jak nezávisle na zprávách z roku 2001, tak společně s nimi. Většina teoretických i praktických argumentů pro reformu soudnictví (zvláště pak ty týkající se soudcovské nezávislosti), které jsou v těchto zprávách uvedeny, pak jsou mnohem detailněji rozebírány ve zprávách z roku 2001. (Viz Zprávy EUMAP 2001)

4 Viz např. Lucie Atkins, *The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity* (Změna zaměření reformy soudnictví: z nezávislosti na celkový stav) na www.eumap.org

5 Viz např. Zprávy EUMAP 2001, str. 21

k Evropské unii, založené na demokratických principech, volném trhu, lidských právech a svrchovanosti zákona, a s tím spojenému nárůstu počtu právních předpisů sloužících k řízení společnosti. Tato změna způsobila výrazné zvýšení nárůstu počtu a složitosti případů projednávaných před soudy. Tyto nové úkoly mohou plnit pouze soudci a vykonavatelé správy soudů, kteří si osvojí nové dovednosti a budou používat efektivní a transparentní pracovní metody. Jestli reforma soudnictví nebude brát v potaz veřejnost, může se tím ohrozit důvěra veřejnosti ve správné fungování soudnictví.

Tyto nové zprávy pokračují v práci, která byla zahájena zprávami z roku 2001. Rozebírají hlavní změny v ústavách, zákonech a postupech ovlivňujících soudnictví, které byly přijaty mezi srpnem 2001 a červencem 2002, včetně změn ovlivňujících soudcovskou nezávislost. Jejich hlavním cílem však je zjistit účinnost stávajících mechanismů a standardů zajišťujících, aby soudci i pomocní pracovníci soudů byli natolik kvalitní, aby soudní řízení mohla probíhat nezávisle, kompetentně, odpovědně a účelně.

A. Vymezení základních pojmů:

Do jaké míry se stav soudnictví zlepšuje?

Stav soudnictví je hodnocen podle čtyř vzájemně propojených hledisek: nezávislosti a nestrannosti; odborné způsobilosti soudců; odpovědnosti vůči veřejnosti a efektivnosti.

Nezávislost a nestrannost. Tato zpráva se zaměřuje zejména na schopnosti soudců rozhodovat. Nezbytnou podmínkou správného rozhodování však samozřejmě je zajištění skutečné nezávislosti jednotlivých soudců při všech jejich rozhodovacích funkcích.⁶ Ze širšího hlediska pak soudci a soudnictví jako celek často vyžadují určitou míru nezávislosti umožňující, aby si své záležitosti spravovali sami.

Neznamená to, že by měli nějaké automatické právo na samostatnou správu, ale dosaďadní zkušenosti ukázaly, že přímé a formální záruky nezávislosti nejsou dostatečné, existují-li nepřímé a neformální způsoby, kterými vnější faktory mohou soudce ovlivňovat. Vnější kontrola nad rozpočtem a správou soudnictví, nad disciplinárními orgány nebo kariéřním postupem soudců může ohrozit nezávislost rozhodování soudců, dokonce i pokud jinak bude formálně zajištěna. Pokud je to možné, soudnictví by mělo být oddělené a autonomní (tj. samo se řídit i spravovat) odvětví, přinejmenším by na správě vlastních záležitostí mělo mít výrazný podíl.

Zvláště v kandidátských zemích, které se stále musí vyrovnávat s trvajícím následky dlouhodobé diktatury, a kde soudy řadu let byly podřízené státu a závislé, zřejmě bude nutné, aby autonomie a nezávislost soudů byla institucionalizována mnohem výrazněji než v zemích s hluboce zakořeněnou tradicí soudcovské nezávislosti a rozhodování na základě konsensu nebo vyjednávání. Každá současná i budoucí členská země, které svému soudnictví nezaručí dostatečnou míru nezávislosti při správě vlast-

⁶ Viz. např. článek 1 Všeobecné charty soudce, přijaté v roce 1999 Mezinárodní asociací soudců: „Nezávislost soudce je nezbytná pro nestrannou spravedlnost v souladu se zákony.“

ních záležitostí, by rozhodně měla vysvětlit, z jakého důvodu by jí podobné porušení pravidel členství v EU mělo být tolerováno.

Jak už bylo uvedeno ve Zprávách EUMAP z roku 2001, soudcovská nezávislost není nějaké absolutní právo propůjčené soudcům, ale strategické rozhodnutí, kterým společnost soudcům takovou míru svobody přiznává, proto aby pro všechny občany zajistila přístup k správnému výkonu spravedlnosti. V tomto smyslu je součástí širšího rámce strategických rozhodnutí, jejichž pomocí má být tento přístup zajištěn. Tato strategická rozhodnutí v sobě zahrnují i stav soudnictví, o kterém se mluví ve zprávách z roku 2002. Nezávislé řízení a spravování soudů může být pojímáno jako jeden z aspektů soudcovské nezávislosti i fungování soudnictví. Přísné formalistické oddělování těchto kategorií je pro formulování ve skutečnosti zásad mnohem méně přínosné, než pragmatické ocenění toho, jak účinné můžou být různé přístupy ke strukturování práce soudnictví.

Odborná způsobilost.

Nezávislost při rozhodování a dokonce i při správě jsou sice nezbytné, samy o sobě jsou však nedostatečné. Nemělo by velkého smyslu zaručovat nezávislost naprosto nekompetentním soudcům. Pokud soudci jako jednotlivci i jako celek nebudou schopni činit včasná a účinná rozhodnutí, která se obecně budou shodovat s tím, jak veřejnost chápe smysl spravedlnosti, a toto chápání nebudou posilovat a zdokonalovat, společnost tím, že soudcům zaručí velkou míru nezávislosti, příliš nezíská.

Odborná způsobilost jednotlivých soudců je tedy významnou součástí správného fungování soudnictví. Soudci musí mít zdravý úsudek, odbornou erudici a schopnost vynášet rozsudky, které budou v souladu se zákonem i s jejich svědomím. Aby to bylo možné, musí být soudci vybíráni podle jasných kritérií, jež potvrzují, že po osobní i profesionální stránce vyhovují náročným požadavkům tohoto povolání. Podobně i kariéerní postup soudců by se měl opírat o dovednosti, které ve své funkci prokázali. Soudci by také měli mít možnost a možná i povinnost si své profesionální znalosti a dovednosti neustále obnovovat a vylepšovat.

Existuje několik způsobů, jak zajistit, aby do soudnictví byli přijímáni a povyšováni pouze vysoce kvalifikovaní jednotlivci. Jedná se jednak o model státní služby, kdy jsou do soudnictví přijímáni mladí odborníci, a jednak o model v systému Common Law, kdy soudci bývají jmenováni až starší lidé. Všechny kandidátské země, podobně jako většina členských zemí, přijaly nějakou formu modelu státní služby. Oba tyto modely však mají své výhody i nevýhody a k této reformě by proto mělo být přistupováno ze širšího hlediska. Většina států na příklad klade velký důraz na zkušební dobu pro nové soudce. Tento způsob hodnocení však může negativně ovlivnit nezávislost jejich rozhodování. Byla však zavedena proto, že si státy uvědomují, jak málo mají noví soudci zkušeností. Tento problém je však přímým důsledkem toho, že soudci jsou často jmenováni mladí lidé, kteří teprve před několika lety dokončili vysokou školu.

Odpovědnost vůči veřejnosti.

Zaručení soudcovské nezávislosti a opatření umožňující podporu osobních i institucionálních kvalit jednotlivých soudců musí být zasazeny do mechanismů zajišťujících osobní i kolektivní odpovědnost soudců vůči společnosti jako celku, dalším složkám moci i samotnému soudnictví. Jak už bylo uvedeno ve Zprávách EUMAP z roku 2001, odpovědnost a nezávislost jsou vlastně komplementárními vyjádřeními toho, že se

společnost rozhodla zaručit soudnictví jistou míru autonomie, aby tím dosáhla určitých obecně prospěšných cílů. Nezávislé soudnictví proto musí být za svá rozhodnutí i chod plně odpovědné.

Bez jasných mechanismů, které tuto odpovědnost zaručují, se soudnictví nemůže podařit veřejnost přesvědčit o tom, že je schopné prosazovat spravedlnost a chránit společenské, ekonomické i demokratické hodnoty. Po celé střední a východní Evropě se při nárůstu soudcovské nezávislosti často objevovaly obavy, že se tak nadměrně sníží možnost odhalení a nápravy zneužívání moci představiteli justice. Přestože je nutné vymanit soudce z politických vlivů, aby mohli rozhodovat skutečně nezávisle, zároveň je třeba zavést takové mechanismy, které by zajišťovaly, že soudci budou za svou práci pracovněprávně i veřejně odpovědní.

Některé z mechanismů umožňujících propojení soudcovské nezávislosti s odpovědností usilují o větší průhlednost a vytvářejí prostředky usnadňující běžnou komunikaci mezi soudci a jinými složkami moci, médií a veřejností⁷. Tyto mechanismy samozřejmě zvýší i odbornou způsobilost soudců, a navíc jim o výkonu funkce budou poskytovat zpětnou vazbu. Aby soudcovská odpovědnost skutečně fungovala bude zvláště třeba zavést jasné metody výběru soudců a hodnocení jejich způsobilosti. Dále bude nutné, aby chod soudnictví probíhal podle předem daných pravidel, která budou do jisté míry podléhat nějakému vnějšmu nezávislému přezkoumání. Soudcovská odpovědnost tedy v první řadě potřebuje průhlednost a zodpovědnost a už méně pak nějakou formální zákonnou odpovědnost a sankce, které v budou vždy představovat hrozbu pro nezávislost rozhodování.⁸

Efektivní organizace.

Veřejnost soudnictví nezaručuje nezávislost jako nějaké abstraktní právo, ale jako pragmatickou výhodu, jejíž hlavním cílem je veřejné blaho. Aby si soudci i soudnictví jako celek podobné postavení zasloužili, musí ukázat, že dokážou řešit spory a prosazovat spravedlnost v souladu se zákonem, rychle a efektivně. Zlepšení fungování správy a nová mentalita soudnictví jsou důležitou, i když často přehlíženou, součástí smysluplné soudní reformy.

Je sice nutné mít odborně způsobilé soudce, nevyhovující organizační struktura však znemožní práci i těm nejlepším soudcům. Aby bylo celé soudnictví časem dobře systematicky organizováno, musí kompetentní a odpovědní soudci pracovat v dobře fungujícím zázemí. Takové prostředí musí mít, jak na státní, tak na soudní úrovni, pevnou a průhlednou organizační strukturu, kvalifikované a vysoce kvalitní řízení a dostatek lidských zdrojů i finančních a technických prostředků.

Organizace správy soudnictví by měla brát ohledy na časové i finanční možnosti účastníků řízení. Soudy by měly být dostatečně vybaveny informačními technologiemi i prostředky na výzkum a vykonavatelé správy soudů by měli být stejně odpovědní za

⁷ Viz Zprávy EUMAP 2001, str. 19-20

⁸ Problémy trestní a občanské odpovědnosti a profesionální disciplíny soudců, stejně jako korupce, soudcovská etika a střety zájmů jsou sice nesmírně důležitým problémem, Zprávy EUMAP 2002 se jimi však detailněji nezabývají. Budou rozebírány pouze ve spojitosti s jinými tématy. Korupce v deseti kandidátských zemích, včetně jejich negativních vlivů na soudnictví, je velice obšírně popisována v jiných zprávách EUMAP: Monitorování procesu rozšíření: Korupce a boj proti korupci (Open Society Institute, Budapešť, říjen 2002) viz www.eumap.org

výkon své funkce jako soudci. Kromě toho je třeba zdůrazňovat význam vlastností jako je zodpovědnost a profesionalita, což je zvláště důležité vzhledem k tomu, jak malou prestiž měl soudce v režimech, které v kandidátských zemích dlouho vládly.

Vzájemná propojenost reformních snah.

Tyto čtyři základní složky každé smysluplné reformy soudnictví jsou vzájemně velice těsně propojené a často se dokonce překrývají. Na příklad způsoby výběru soudců a jejich kariérního postupu jsou důležité jak pro ochranu soudcovské nezávislosti, tak pro zajištění odborné způsobilosti soudců.⁹ Vzdělávání zvyšuje znalosti i dovednosti soudců, což je nezbytné pro jejich odbornou způsobilost, zároveň jim však umožňuje být mnohem nezávislejšími, jak díky osvojeným znalostem, tak díky manažerským kvalitám. Hodnocení práce soudců pak spadá pod profesní odpovědnost vůči veřejnosti, ale zároveň je podněcuje k dalšímu vylepšování odborných znalostí i dovedností, a tudíž i k větší nezávislosti. Institucionální uspořádání, obecně řečeno, může soudcovskou nezávislost, odbornou způsobilost, odpovědnost i efektivnost buď zvyšovat nebo znemožňovat.

V ideálním případě by každá změna týkající se soudnictví měla brát v úvahu všechny tyto složky a k reformě by tedy mělo být přistupováno promyšleně a uceleně. Kdyby se reforma úzce zaměřila pouze na jediný aspekt, i kdyby byl sám o sobě nesmírně důležitý, a další aspekty přehlížela, stav soudnictví by zřejmě nijak nezlepšila. Vlastně právě naopak, mohla by poškodit schopnost soudnictví rozhodovat rychle a kvalitně.

Na příklad nadměrné soustředění pozornosti na efektivitu a zejména na rychlost, s jakou jsou jednotlivé případy vyřizovány, by mohlo být velice škodlivé, protože efektivní, ale servilní soudce je v ostrém rozporu s požadavkem na nestranné rozhodování. Naopak přílišný důraz kladený na soudcovskou nezávislost, bez ohledu na celou řadu dalších faktorů, které práci soudce ovlivňují, by mohl vést až k naprostému znemožnění snah o sledování práce soudce, a následkem toho by se zhoršila odbornost i výkon soudcovské funkce.¹⁰

Ještě důležitější je fakt, že tyto zprávy netvrdí, že existuje nějaké čistě technické řešení (i kdyby třeba bylo komplexní), kterým by se dalo dosáhnout efektivního, odpovědného a nezávislého rozhodování právních sporů. Vytváření skutečně nezávislého a výkonného soudnictví (reformou stávajícího soudnictví v souladu s principy soudcovské nezávislosti a dobře fungujícího soudnictví) je složitý společenský fenomén, který nelze jen tak shrnout do nějakých statických pravidel. Ani úspěch nebo neúspěch této reformy nejde vyjádřit nějakým numerickým hodnocením nebo pořadím. Taková reforma nepotřebuje jen technické a finanční prostředky, ale i společenskou a politic-

⁹ Viz. např. Základní principy soudcovské nezávislosti OSN, čl. 10 (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm), kde je soudcovská nezávislost přímo spojována s odbornými i osobními kvalitami soudců: „Osoby vybrané pro funkci soudce by měly být schopné a hotové osobnosti, které by měly mít dostatečnou právní praxi i kvalifikaci“

¹⁰ Např. reformní snahy v Itálii ukázaly, že je-li o soudcovskou nezávislost usilováno na úkor dalších důležitých hodnot, jako je soudcovská odpovědnost a záruky odborné způsobilosti, reforma se nezdaří a nakonec vlastně sníží i soudcovskou nezávislost. Viz. Giuseppe Di Federico : „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systemic) Comparative Perspective“ (Soudcovská nezávislost v Itálii: Kritické hodnocení v nesystémové komparativní perspektivě) v Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, leden 2002), na <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>

kou vůli, a hlavně naprostou změnu atmosféry. Společnost (veřejnost i její představitelé) by měli na vytvoření a udržování skutečně nezávislého a funkčního soudnictví názírat jako na jejich společný zájem, který si zaslouží tu nejvyšší prioritu. Tento cíl by měly podporovat i všechny členské země Evropská unie.

B. Role Evropské unie:

Definice standardů pro členy EU

Rozšiřování EU v kandidátských zemích vzbudilo nebývalou vůli k reformě soudnictví a ukázalo tak důležitost role, kterou v této záležitosti trvale sehrává Evropská komise. Komise kladla veliký důraz na schopnost justice zabezpečit občanská práva, přispívat k příznivému prostředí pro podnikání a zavádět evropskou legislativu¹¹ a v nedávné době též na nezávislost rozhodovací činnosti i správy soudnictví.¹² Na příklad v roce 2002 Komise v každé kandidátské zemi nastartovala Akční plán pro soudnictví, doprovázený zvláštní finanční pomocí, určený ke zlepšení správy soudnictví i jeho celkového fungování.

Podpora ze strany Evropské komise se při prosazování reformy soudnictví ukázala jako velice účinná. V posledních dvou letech byly na Slovensku přijaty ústavní změny ovlivňující soudnictví, dále pak vstoupily v platnost nové zákony nebo rozsáhlá novelizace těch stávajících v Polsku (v roce 2001), v Bulharsku, v České republice, Estonsku, Litvě, Slovensku i Slovinsku (všude v roce 2002). Ve všech kandidátských státech byla učiněna celá řada konkrétních změn a v některých zemích ústavní soudy vydaly rozhodnutí významně ovlivňující celé soudnictví.

Ve většině těchto zemí však tyto nově přijaté zákony musí být vhodně uvedeny do praxe a v řadě případů musí v již uskutečněných reformách být napravena spousta závažných nedostatků. Nedávná podpora ze strany veřejnosti i politiků, která byla reformě soudnictví věnována, musí proto vydržet i nadále a trvat i po první legislativní fázi. Tato podpora bude skutečně účinná, jen pokud bude trvat i po přijetí do EU do doby, než se tyto státy stanou naprosto plnoprávními členy této organizace.

Význam stanovení jasných standardů se však neprojevuje pouze v zemích, které v současné době usilují o členství, ale i členské země EU by měly pokračovat v reformních snahách usilujících o zlepšení fungování soudnictví, jak dokazuje nedávné založení soudních rad po celé západní Evropě - v Irsku (1998), Dánsku (1999), Belgii (1999) a v Nizozemí (2002). I západoevropská soudnictví čelí podobným problémům, které zažívají kandidátské země. Výborně zdokumentovaný případ Itálie ukazuje, jak nevyvážená reforma zabývající se pouze jedním aspektem funkčního soudnictví, může vést až ke stavu, kdy se ze soudnictví stane uzavřený, nikomu neodpovědný, nevykonný a sebechránící „cech“.

11 European Commission Strategy Paper 2001 (Strategický dokument Evropské komise), na www.eumap.org (např. „průhledný a výkonný soudní systém je... nezbytný jak pro občany tak pro firmy;“ [kandidátské země] „potřebují, aby jejich soudnictví... dosáhlo určité úrovně, aby mohly zavést a prosazovat legislativu EU[“]).

12 V roce 2001 pravidelné zprávy Komise poprvé upozornily na nutnost zabezpečení soudcovské nezávislosti. Viz Evropská komise, Regular Reports on Progress towards Accession (Pravidelné zprávy o přípravách na přijetí) 2001, na www.eumap.org.

V tomto ohledu je proto nutné, aby Evropská unie včetně stávajících členů a zemí, které se o členství ucházejí, zajistila, aby standardy, které musí kandidátské země zachovávat, byly jednoznačně definované, s ohledem na kritéria formulovaná v Kodani a pochopitelně aplikovaná po celé EU, jak ve všech členských tak i kandidátských zemích. Prozatím se však v průběhu procesu rozšiřování ukázalo, že i samotná Unie by měla k otázce reforem přistupovat uceleně. Existuje jen málo standardů, jak by soudnictví mělo být organizováno a jak by mělo fungovat, a dosavadní pomoc expertů je často nekoordinovaná a neúčinná.

Už se také několikrát stalo, že Evropská komise směrem ke kandidátským zemím vyslala nejasné signály.¹³ Čas od času řízení reforem soudnictví v některých státech záviselo na radách odborníků z členských zemí EU. Vzhledem k nedostatku standardů platných pro celou EU, museli tito poradci a představitelé twinningových institucí doporučovat přijetí určitých řešení, která předtím byla použita v jejich zemích. V některých případech tato jejich doporučení nebyla v souladu s upřednostňovanou praxí nebo s mezinárodními standardy.¹⁴ Různé přístupy různých twinningových institucí a expertů najímaných EU jsou také částečně zodpovědné za nevyrovnaný průběh reforem v tomto regionu. Po kandidátských zemích nemůže být požadováno, ať své soudnictví přizpůsobí standardům, které nejsou jasně definovány.¹⁵

Reforma soudnictví, jako každá jiná právní reforma, zřejmě nevyhnutelně bude mít velice specifický národní charakter, protože je zaměřena na konkrétní státy s různými tradicemi a odlišnými právními systémy. Vždyť i v rámci Evropské unie jsou státy s právním systémem Common Law i se systémem kontinentálním, proto by jednotlivé státy měly mít více možností, jak své soudnictví zorganizovat. Někdy dokonce může dojít k tomu, že systém, který v jedné zemi dokonale funguje, by v jiné zemi téměř znemožňoval výkon spravedlnosti. Přesto, že možnosti výběru jsou poměrně široké, rozhodně nejsou nekonečné, existují, a také by existovat měly, styčné oblasti. Jestliže Evropská unie a všichni její členové skutečně chtějí vytvořit společenství, kde jsou uznávány stejné hodnoty, měl by být definován alespoň určitý počet společných standardů, které představují minimum nutné pro členství v EU.

Jedna z nejcennějších služeb, které EU i Evropská komise mohou kandidátským zemím poskytnout, je vymezit tato společná minima a přesvědčit státy, že splnění těchto standardů po celém území EU je v jejich společném zájmu. Tyto standardy, i když jsou minimální a byly vytvořeny s ohledem na dosavadní praxi jak ve členských, tak v kandidátských zemích, by měly mít normativní charakter. Měly by být správně chápány jako vyjádření politického rozhodnutí formulovaného v kodaňských kritériích a měly by být brány jako trvalé závazky všech členských zemí EU.

13 Např. Komise několikrát Slovensku doporučila, aby u soudců zrušila zkušební dobu, v jiných podobných případech se k tomu však nijak nevyjádřila, přestože se podobných mechanismů používá i v dalších kandidátských zemích a jedna ze zemí (Slovinsko) o zavedení pětileté zkušební doby v současné době uvažuje.

14 Např. v Lotyšsku poradce pro přípravu na vstup do EU navrhl zaměstnat soudce na Ministerstvu spravedlnosti, aby se tak zvýšila efektivita fungování ministerstva, tato praxe však významně ohrožuje soudcovskou nezávislost.

15 např. ve Slovinsku vláda tvrdila, že přijetí určitých kontroverzních opatření, která mohou omezit soudcovskou nezávislost (tj. pětiletá zkušební doba nebo povinné vyloučení po určitých prohřešcích) je nezbytná pro vstup do EU. Toto tvrzení dokazuje, že je nutné, aby unie jednoznačně vysvětlila, jaký by tento proces měl být a jaká politická kritéria bude třeba splnit.

Proces ujasňování a definování takovýchto standardů bude pravděpodobně vyžadovat, aby se Evropská unie zapojila do dalšího monitorování podobného tomu, které probíhá už v přístupové fázi prostřednictvím Pravidelných zpráv Evropské komise, jež se ukázaly účinnými nástroji k prosazování reform. Samotný akt monitorování (jak se pokoušeli ukázat zprávy programu EUMAP) je podnětem k objasnění nedefinovaných, ale obecně přijímaných standardů. Takové monitorování (ať už je prováděno Evropskou unií nebo nějakými nezávislými skupinami s unií spolupracujícími) by mělo být naprosto nezávislé, prováděné dostatečným počtem kompetentních pracovníků, pravidelně financované a jeho výsledky by měly mít politickou podporu.

Nejdůležitější, ale je, aby jak definování standardů tak monitorování mělo podporu všech členských zemí. Kodaňská kritéria by měla být chápána jako nesmírně důležitý a trvalý závazek. Každé odchýlení od minimálních společných standardů definovaných EU by, ať se jedná o členskou nebo kandidátskou zemi, mělo být, dostatečně zdůvodněné. Nestací pouhé prosazování nějakého privilegia, tradice nebo jedinečné historie, ale je potřeba předložit odůvodněné, přesvědčivé a, bude-li to nutné, opakovaně předkládané důkazy, že podobné odchýlení neporušuje ani kodaňská kritéria, ani v nich vyjádřené hodnoty, ale hlavně nijak neohrožuje nezávislost a funkčnost soudnictví.¹⁶ Trvalé přijímání obecně definovaných politických a demokratických standardů by mělo být nutnou podmínkou členství; pravomoc tyto minimální standardy definovat a trvale sledovat, jestli je členské země dodržují, by měly být logickými a nezbytnými funkcemi životaschopné unie.

II. Souhrn zjištění z jednotlivých zemí

Zbytek této úvodní kapitoly bude mít prakticky shodnou strukturu jako příložené zprávy z jednotlivých zemí. Bude shrnovat zjištění z těchto zpráv a teoreticky i prakticky objasní témata, která v nich jsou detailně rozebírána, odvodí z nich obecně aplikovatelné poznatky a zvýrazní zvláště důležité problémy. Zprávy z jednotlivých zemí by měly být čteny společně s tímto souhrnem, který zjištění z jednotlivých zemí spojuje do teoreticky i regionálně srovnatelného kontextu.

A. Poslední vývoj ovlivňující soudcovskou nezávislost i celkový stav soudnictví - shrnutí zjištění z jednotlivých zemí

1. OBECNÁ ZJIŠTĚNÍ

Přestože poznatky z desíti zemí s výrazně odlišnými právními systémy, stupni ekonomického rozvoje, historií i společenským uspořádáním se negeneralizují zrovna lehce, je nesmírně užitečné vyjmenovat některé z trendů, které byly zaznamenány ve všech nebo ve většině států. Většina z těchto států v poměrně nedávné době svým soudnictvím dala větší míru autonomie. Stupeň této autonomie se však odlišuje a některé z nich ještě musejí uskutečnit řadu podstatných změn.

¹⁶ Viz Doporučení Rady Evropy č. 94/12 o nezávislosti, výkonnosti a roli soudců, Princip I, čl. 2c na <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>.

Všeobecná charta soudce, čl. 9 na http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html („Kde to není zaručeno jinými způsoby, opírá se o zakořeněnou a prokázanou tradici, výběr by měl být prováděn nezávislým orgánem, ve kterém bude soudcovský stav dostatečně zastoupen.“) důraz přidán autorem

Jeden ze zajímavých trendů byl zaznamenán právě v zemích, které svým soudnictvím zaručily významnou nezávislost (Maďarsko, Litva), hlavním problémem v těchto zemích není ohrožení soudcovské nezávislosti, ale spíše problémy vyplývající z nikomu neodpovědného, uzavřeného a do sebe zahleděného soudnictví. Mechanismy, které by veřejnosti umožnily přístup k informacím o rozhodovací činnosti soudnictví i o správě této moci, by toto riziko měly významně snížit a zároveň by přispěly k rozvoji profesionálních kvalit soudců.

V jiných zemích i nadále existuje reálná hrozba pro soudcovskou nezávislost, protože výkonná moc dál usiluje o to zachovat si nad správou soudnictví i kariérním postupem soudců nepřiměřeně velký vliv. Tento problém je zvláště aktuální v Bulharsku, Lotyšsku a Rumunsku. V České republice takovýto systém nedávno odmítl Ústavní soud, žádná jiná varianta však doposud nebyla navržena. Takovéto systémy se silným vlivem moci výkonné, společně s téměř všeobecnou neochotou dovolit soudnictví aspoň minimální vliv na plánování rozpočtu, omezují schopnost justice zlepšovat svou profesní kvalitu, protože i nadále bude závislé na odbornících stojících mimo soudnictví.

Kromě těchto strukturálních obtíží je ve všech zemích ještě co zlepšovat v oblasti postupů řízení. Všechny státy, bez ohledu na to, jestli soudnictví zaručili autonomii nebo ne, nadále používají metody výběru, hodnocení a povyšování soudců, které jsou nedostatečně průhledné a neobjektivní. Jen málo z nich má kvalitní systém vzdělávání a ani jeden soudcům neumožňuje vylepšování technických a manažerských dovedností, které jsou nutné pro to, aby autonomní soudnictví zlepšovala svou profesionální úroveň.

2. SHRNUTÍ POZNATKŮ V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH

V této kapitole budou uvedena krátká shrnutí toho, jakého pokroku jednotlivé země dosáhly a jaké nedostatky mají v oblasti soudcovské nezávislosti a fungování soudnictví obecně.

V současné době panuje obecná shoda v tom, že k vyřešení řady závažných problémů, které trápí soudnictví v Bulharsku, jako na příklad nedostatek jasných pracovních postupů, neprůhledný výběr a povyšování soudců a neefektivní hodnocení práce soudců, bude třeba odhodlání a komplexní přístup. V roce 2001 se reforma soudnictví poprvé dostala do centra pozornosti politiků. Nedávné legislativní změny by mohly vytvořit dobrý základ pro snahu o celkovou reformu, je však nezbytně nutné, aby byly zavedeny do praxe způsobem, který nijak neodporuje principům soudcovské nezávislosti a správně fungujícího soudnictví.

Navíc mohou některé úpravy ještě více ohrozit postavení a odborné kvality soudců a měly by proto být přepracovány. Tyto úpravy se kromě toho vůbec netýkají klíčové otázky: potřeby reformovat Nejvyšší radu soudnictví, jejíž současné složení jen zbytečně omezuje soudcovskou nezávislost a možnost zlepšovat profesionální úroveň.

Reforma soudnictví v České republice se momentálně ocitla v mezidobí. Ústavní soud totiž nedávno zamítl významné části zákona o soudech a soudcích. Zamítnutím tohoto zákona dal Ústavní soud jasně najevo, že model řízení a správy soudů s převažujícím vlivem moci výkonné by měl být přehodnocen.

Toto rozhodnutí Ústavního soudu je vítaným korektivem zákona plného chyb, ale soudy dál zůstávají v nejisté pozici. Ochota zapojit se do seriózní debaty o reformě soudnictví, kterou politické strany ukázaly schválením tohoto zákona, je sama o sobě důležitou změnou. Vláda i parlament by se nicméně měly vrátit ke stále ještě nevyřešenému problému, jak vytvořit nezávislé, odpovědné a výkonné soudnictví.

Estonsko v utváření a podpoře nezávislého a výkonného soudnictví dosáhlo výrazných pokroků. Soudy jsou do stále vyšší míry obsazovány schopnými a dobře připravenými profesionály; reforma struktury soudnictví a správy tohoto odvětví mají v politické agendě velkou důležitost.

Jestliže ustanovení nového zákona o soudech, zvláště ta o nové Radě pro správu soudů, budou efektivně realizována, představuje tento zákon s největší pravděpodobností obrovský krok kupředu. Je však třeba zlepšit zapojení soudnictví do utváření rozpočtu, objasnit způsob výběru nových soudců a vytvořit komplexní systém hodnocení jejich práce založený na jasných kritériích.

V Maďarsku je nezávislost soudnictví jako zvláštního odvětví zaručeno dobře. Obecně řečeno, samostatné řízení i samostatná správa soudnictví fungují efektivně. Nedávné rozhodnutí Ústavního soudu pomohlo zajistit, aby základní otázky organizace soudnictví zůstaly uchráněny před vlivem politiků.

Na druhou stranu trvalé zapojení výkonné moci do utváření rozpočtu soudnictví vedlo k tomu, že neustálý nedostatek finančních prostředků oslabuje nezávislost i fungování soudnictví. Vzhledem k úspěchu s jakým soudnictví prosadilo výraznou autonomii, je teď nezbytně nutné, aby byly dál zvyšovány odborné kvality soudců a aby se zaměřilo vytvoření uzavřené a nikomu neodpovědné instituce, které se nebude dostávat veřejné důvěry, ani podpory.

V Lotyšsku snahy o modernizování a posilování soudnictví postrádají ucelený přístup. Když bylo v reformě justice dosaženo nějakých pokroků, byly učiněny ad hoc, aby se vyřešily konkrétní problémy. Rovněž se nepodařilo vytvořit účinné systémy pro výběr, vzdělávání a hodnocení soudců a správu soudnictví. Problémy, které trápí chod soudů jsou do velké míry způsobeny trvalým nedostatkem finančních prostředků.

Nedávno navržené novelizace zákonů upravujících soudnictví jsou sice příslibem jistých zlepšení, ale podle všeho v této zemi ještě není dostatečná politická vůle, která by zaručila, že tyto úpravy budou účinně realizovány. V současné době tato novelizace dokonce obsahuje takové části, které ke zlepšení stavu soudnictví rozhodně nijak nepřispějí.

V Litvě došlo k několika rozhodujícím krokům směřujícím k zaručení soudcovské nezávislosti. Nové instituce soudní samosprávy mají rozsáhlé pravomoci, které mohou zajistit adekvátní zohlednění zájmů i potřeb soudnictví. Některým oblastem však bude třeba i nadále věnovat pozornost, např. způsob výběru a povyšování soudců by měly být průhlednější a více založené na pracovních výsledcích soudců. Rozpracovaný systém pravidelného hodnocení práce soudců by se měl důkladně zvážit a vzdělávání soudců by mělo být založeno na pevných a udržitelných základech.

Ještě důležitější však v zemi s takto autonomním soudnictvím je, aby soudnictví také zajistilo svou odpovědnost vůči veřejnosti, jednak umožněním odborného hodnocení

orgány veřejné správy a jednak zlepšením průhlednosti své činnosti. Začínají se totiž objevovat první známky toho, že soudnictví má tendenci se uzavírat a brání se zkvalitnění své úrovně.

V Polsku byly za poslední roky učiněny významné kroky k završení reformy soudnictví. Dva nové zákony stanovily takové postupy a vytvořily takové pozice, že když budou správně realizovány, tak se skutečně zvýší možnosti profesionálního a samostatného řízení soudů.

Přesto musí být reformní snahy prosazovány s větším nadšením. Soudy sice získaly vysokou míru autonomie a reforma zdárně pokračuje, ale ani tady vše neproběhlo bez problémů. Loni Ministerstvo spravedlnosti zavedlo úsporná opatření, která ukázala, jakým rizikům musí soudcovská nezávislost čelit, když finanční nebo správní záležitosti soudů nadále spravuje moc výkonná. Ať už soudy bude spravovat jakýkoli úřad, musí postupovat mnohem průhledněji a vytvořit standardizované a ucelené postupy.

V Rumunsku se v zajišťování větší soudcovské nezávislosti ani ve zlepšování kvality soudnictví velkého pokroku nedosáhlo. Některé závažné problémy ještě nebyly vyřešeny, jako na příklad to, že správa soudů je i nadále vykonávána Ministerstvem spravedlnosti a že Vysoká soudcovská rada má i nadále smíšené složení a pod její jurisdikci spadají jak soudci, tak státní zástupci. Soudnictví proto nemůže pracovat efektivně a nezávisle, což ještě zvyšuje nedůvěru veřejnosti v soudy.

Jestliže má být dosaženo skutečné soudcovské nezávislosti a dobře fungujícího soudnictví, vláda, parlament i veřejnost jako celek by měly usilovat o komplexní a trvalou reformu vnitřní struktury soudnictví a jeho vazeb na zbytek státní moci.

Za poslední dva roky byla na Slovensku přijata řada opatření zlepšujících rovnost soudnictví s ostatními složkami moci a posilujících nezávislost, kvalitu a výkonnost soudů. Komplexní realizace nového zákona o Soudcovské radě jistě autonomii i efektivitu soudnictví ještě vylepší.

V řadě oblastí je však nepochybně stále co zlepšovat, včetně příliš subjektivních metod výběru soudců a nepřijatelných odkladů vyřešení případů. Přestože nedávné změny ústavy a zákonů určité pravomoci přenesly na novou Soudcovskou radu, Ministerstvo spravedlnosti dál má nadměrné množství možností jak ovlivňovat fungování soudnictví. Ať už bude za správu soudnictví odpovědný jakýkoli orgán, měl by především zkvalitnit její výkon a odbornost.

Slovinsko ve vytváření nezávislého a výkonného soudnictví dosáhlo výrazných pokroků. Díky odhodlání odborníků i politiků je zlepšování stavu soudnictví i nadále dávaná ta největší priorita. V současné době probíhají legislativní snahy vyřešit další problematické oblasti, tj. vytváření rozpočtu, výběr soudců, jejich hodnocení a rychlost vyřešení jednotlivých případů.

Je však nutné upozornit na to, že nedávno přijaté zákony a návrhy ústavních změn v podstatě zredukují míru soudcovské nezávislosti. Zvláště navrhovaná pětiletá zkušební doba, povinná ztráta soudcovské funkce v případě porušení ústavy a systém odměňování soudců by měly být důkladně uváženy.

B. Odborná způsobilost soudců

Jednou z nutných podmínek pro dobře fungující a důvěryhodné soudnictví je odborná způsobilost jednotlivých soudců. Dostupnost kvalitní rozhodovací činnosti je považována za základní lidské právo účastníků soudních řízení.¹⁷ Nejúčinnějšími nástroji, jak zajistit, aby v soudnictví pracovali skutečně kompetentní soudci, je soustředění pozornosti na kariérní postup soudců a na to, aby měli možnost osvojit si další znalosti a dovednosti, tj. na systémy výběru a kariérní řády soudců, hodnocení jejich pracovního výkonu a vzdělávání. Když tyto systémy budou špatně nastaveny, mohou se k soudu dostat nepřipravení, neschopní a nemotivovaní jedinci, kteří pak mohou bránit zavádění kvalitativních standardů. Naopak dobře navržené metody a postupy umožňují povyšovat na základě pracovních výsledků a podporují trvalý rozvoj profesionálního a motivovaného soudcovského stavu, který pak zajistí, že společnost bude mít přístup k efektivnějšímu a rychlejšímu urovnávání sporů.

1. VÝBĚR A KARIÉRNÍ POSTUP SOUDCŮ

Pro schopnost soudnictví poskytovat služby té nejvyšší úrovně je rozhodující kvalita jednotlivců, kteří byli vybráni a jmenováni do soudcovských funkcí. Mezinárodní standardy uznávají význam objektivních kritérií pro výběr a povyšování soudců.¹⁸ Věnují také dostatečnou pozornost používaným postupům, včetně toho, který úřad na tyto postupy dohlíží a jaké má složení.¹⁹

Je snad nevyvratitelné, že kvalita výkonu spravedlnosti přímo závisí na kvalitě jednotlivců jmenovaných do soudcovských funkcí. Dalším vzděláváním se mohou schopnos-

17 Mezinárodní dohoda o občanských a politických právech, čl. 14 (stanovující právo na kompetentní, nezávislý a nestranný soud, na http://www.unchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm).

18 Doporučení Rady Evropy č. (94) 12 o nezávislosti, výkonnosti a roli soudců, přijaté 13. října 1994, čl. 2c, na <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> (stanovující, že výběr a kariérní postup soudců by měl být založen na zásluhách, zohledňovat kvalifikaci, integritu, schopnost a výkonnost);

Všeobecná charta soudce č. 9 na http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html (stanovující, že výběr a jmenování soudce do funkce musí být prováděno na základě objektivních a transparentních kritérií, jejichž účelem je zajistit odbornou způsobilost. Povyšování soudců musí být založeno na podobných principech objektivity, profesionálních kvalit a nezávislosti).

19 Doporučení Rady Evropy č. (94)12 o Nezávislosti, výkonnosti a postavení soudců, Princip I, čl. 2c se k tomu zřejmě vyjadřuje s největší specifičností:

Orgán rozhodující o jmenování a kariérním postupu soudců by měl být nezávislý jak na vládě tak na státní správě. Aby byla zachována jeho nezávislost, měla by pravidla jasně stanovovat, např. že členové tohoto orgánu budou vybíráni zástupci soudnictví a že o vlastních postupech si tento orgán bude rozhodovat sám. Ale v případech, kde ústavní nebo zákonná nařízení a tradice dovolují, aby soudce jmenovala vláda, měla by být vytvořena taková pravidla, která by zaručovala, že tyto způsoby jmenování soudců jsou průhledné a nezávislé a že rozhodnutí nebudou ovlivňována jinými důvody, než těmi vyplývajícími z objektivních kritérií... Takovými zárukami by měly být např. níže uvedené návrhy:

i. zvláštní nezávislý a kompetentní orgán, který by vládě předkládal stanoviska, kterými by se skutečně řídila; nebo

ii. právo každého jednotlivce odvolat se proti rozhodnutí k nezávislému úřadu; nebo

iii. úřad, který činí tato rozhodnutí je ochráněn proti nepřijatelnému ovlivňování zvenčí

Viz také Všeobecná charta soudce, čl. 9 („Kde to není zaručeno jinými způsoby, opírá se o zakořeněnou a prokázanou tradici, výběr by měl být prováděn nezávislým orgánem, ve kterém bude soudcovský stav dostatečně zastoupen.“)

ti a dovednosti přijatých a povyšovaných soudců vylepšit jen do jisté míry. Důležitost kvality soudců pro celkovou sílu soudnictví vyžaduje, aby byla vytvořena a aplikována použitelná kritéria a pravidla, která budou zajišťovat jasný, opodstatněný a objektivní výběr a kariérní postup, aby se při přijímání i následném povyšování zabránilo politice upřednostňování známých nebo jiných osob, které si to jinak nezaslouží.

V první řadě sice skutečně jde o to, aby kritéria pro výběr a kariérní postup byla spravedlivá a průhledná, pro praxi je však stejně důležité, aby nad těmito řízeními mělo soudnictví alespoň jistou míru nezávislé kontroly. Míra, do jaké se soudnictví podílí na řízení a povyšování, se pohybuje od téměř naprosté kontroly v Maďarsku a Litvě po téměř minimální v Rumunsku.

Některé ze států dál moci výkonné umožňují výrazně ovlivňovat kariérní postupy soudců, čímž nevyhnutelně získává i možnost ovlivňovat nezávislost rozhodování soudců a ve stále poměrně závislém soudnictví pak tlumí snahy o vytvoření skutečné autonomie. Ve státech, kde exekutiva nadále ovlivňuje výběr a povyšování soudců, je omezoována soudcovská nezávislost a i možnosti zkvalitnění práce soudnictví jako celku jsou poměrně limitované, protože institucionální zájmy orgánu, který má rozhodovací pravomoci o kariérním postupu soudců, se liší od zájmů soudnictví jako takového.

Všechny kandidátské země zavedly nové metody výběru a povyšování soudců, protože se tak pokoušely přiblížit mezinárodním standardům. Přijetí do soudcovského stavu a následné povyšování jsou založeny na minimálních, zákonem stanovených, požadavcích a různě specifických postupech. Přes nepopiratelné zlepšení existují aspekty, které by měly být znovu zváženy s ohledem na racionálnost a efektivnost kritérií a postupů pro výběr a povyšování soudců. Když tyto otázky nebudou vyřešeny, dál budou zpochybňovat věrohodnost celého systému. Ke zlepšení by mělo dojít zvláště v těchto třech oblastech: některá pravidla zbytečně omezují počet a úroveň uchazečů o soudcovskou funkci, je nedostatek objektivních kritérií a některé postupy jsou příliš uzavřené a neprůhledné.

a. Zbytečné omezování počtu kvalifikovaných uchazečů.

Je zřejmé, že se objevují snahy omezit okruh právníků, kteří se mohou ucházet o práci u soudu. Všechny kandidátské země navázaly na tradici typickou pro celou kontinentální Evropu a zavedli tzv. model státní služby, který upřednostňuje čerstvé absolventy právnických fakult a mladé odborníky,²⁰ kteří jsou pak postupně povyšováni. Takový systém znemožňuje zkušeným odborníkům, aby se ucházeli o tuto profesi, nebo je minimálně silně odrazuje.²¹ Tím se vlastně omezuje počet možných uchazečů. Přestože předchozí právní praxe sama o sobě není žádnou zárukou toho, že z uchazeče bude dobrý soudce, podle všeho není důvod diskriminovat ty, kteří by soudnictví chtěli obohatit o své praktické a životní zkušenosti. Takováto různorodost by soudnictví nejen profesionálně posílila, ale zároveň by také zvýšila jeho demokratickou legitimitu.

20 Např. v Polsku a na Slovensku jsou jasně upřednostňováni justiční čekatelé, na Slovensku je veřejná soutěž na uvolněné místo vyhlášena pouze tehdy, nemůže-li je obsadit žádný čekatel, takže mohou být odmítnuti i uchazeči s bohatou právní praxí a je dána přednost nezkušeným čekatelům.

21 Mělo by však být uvedeno, že držitelům akademických titulů je obvykle udělována výjimka. Na příklad v Litvě se soudci mohou stát držitelé titulu Ph.D s několikaletou pedagogickou praxí. Důvod této výjimky je nejasný, rozhodně je přinejmenším sporné, jestli je několikaleté pedagogická praxe pro soudce užitečnější, než dejme tomu bohatá zkušenost se soudními procesy, kterou mají advokáti.

Navíc, když výběrové řízení kontrolují pouze zástupci soudnictví bez efektivní pomoci z oborů mimo soudnictví, může podobný systém napomáhat utváření uzavřeného, hierarchizovaného prostředí, které je nepřátelské všem změnám k lepšímu a nijak nereaguje na potřeby veřejnosti.²² Toto riziko je zvláště aktuální v České republice, Maďarsku, Litvě, Polsku a Slovensku, do jisté míry i v Bulharsku.

Praxe používaná v jiných zemích ukázala, že určité kvóty vymezené pro zkušené právníky, tuto nevýhodu zvoleného modelu mohou zmírnit. Díky tomu, že se ke zkouškám bez větších problémů dostanou uchazeči různého věku a s různou mírou zkušeností, se vlastně zlepši celková kvalita všech uchazečů.

b. Příliš obecná a subjektivní kritéria.

Ve většině kandidátských zemí jsou kritéria pro výběr a povyšování soudců příliš obecná. Tato kritéria v sobě téměř všude obsahují státní občanství dané země, právní vzdělání, schopnost zastávat veřejnou funkci, minimální věk a buď čistý trestní rejstřík nebo mravní bezúhonnost. Tyto požadavky jsou často příliš obecné na to, aby se podle nich úřady nebo osoby pověřené výběrem mohly nějak řídit. Takováto obecná kritéria navíc umožňují rozhodovat se velice subjektivně bez ohledu na zásluhy uchazečů.

Na příklad v Bulharsku je výběrové řízení na funkci soudce i jeho následné jmenování plně závislé na rozhodnutí předsedů soudů, kteří návrhy na jmenování soudců předávají Nejvyšší rada soudnictví společně s posudkem charakterizujícím profesionální zkušenosti uchazečů. Formálních požadavků je velice málo - bulharské občanství, čistý trestní rejstřík a určitý počet let praxe, uchazeči také musí mít jisté, blíže nedefinované „morální a profesionální kvality“.

V Rumunsku jsou soudci jmenováni prezidentem země na základě návrhu Vysoké rady soudnictví, ale pouze s doporučením Ministra spravedlnosti. Rada nesmí navrhopvat uchazeče, které ministr nedoporučil, ministr tak má u každého uchazeče neomezené právo veta.

V Maďarsku pravomoci předsedů soudů doporučit povýšení soudců na soudy vyšších instancí závisejí pouze na jejich rozhodnutí; v takových případech předsedové soudů mají právo vybrat soudce, které pak jmenují na uvolněná místa.

Kritéria pro výběr a povyšování soudců musí být dále propracována, aby byla přesnější a objektivnější. Slovinsko se tímto směrem vydalo, když zavedlo specifitější kritéria pro hodnocení práce jednotlivých soudců, jako např. svědomitost, píli, kvalitu mluveného a písemného projevu, komunikační schopnosti a chování ke sporným stranám.²³

Justiční zkoušky, které jsou ve všech kandidátských zemích kromě Slovinska nutné pro jmenování do soudcovské funkce, jsou obvykle příliš úzce zaměřené a prověřují pouze odborné právní znalosti uchazečů. Tyto znalosti samozřejmě jsou důležité, stejně důležitá by však měla být i prověrka osobnostní a psychologické vhodnosti pro tuto

²² Toto téma je zároveň výborným příkladem nutnosti přistupovat k reformě komplexně, soudnictví by sice mělo výběr a povyšování soudců kontrolovat nebo přinejmenším do jisté míry ovlivňovat, neomezená a nepřůhledná kontrola může, jak je uvedeno v textu, snížit odpovědnost veřejnosti a bránit snahám o zvyšování odborné způsobilosti.

²³ Bohužel však není vždy jasné, jak jsou tato kritéria ověřována.

profesi.²⁴ Když se nebudou prověřovat osobností kvality uchazečů, mohou být přijati „dobří právníci“, kteří však nejsou zralými osobnostmi a nedokáží zachovávat odstup nutný k tomu, aby nestranně rozhodovali a reagovali na současný stav společnosti. Tyto zkoušky by proto měly hodnotit víc, než pouhé odborné znalosti. Psychologické testy, které se používají na příklad v Maďarsku, jsou krokem správným směrem.

Zvláště standardy pro ústní zkoušky by měly být ještě zpřesněny a měly by být zaměřeny zejména na osobnostní kvality uchazečů. Právě při ústních zkouškách se totiž osobnostní kvality uchazečů nejnázne posuzují, už svou povahou však zároveň jsou mnohem subjektivnější a mnohem snadněji zneužitelné než anonymní zkoušky písemné. Tato nevýhoda je zřejmě neodstranitelná, přesto by se kandidátské země měly snažit, aby ústní zkoušky učinily co možná nejobektivnější.

Zkušební komise by se při ústních zkouškách vždy měly skládat z více členů, pokud to bude možné, měly by navíc být z různých organizací a různé organizace by je také měly vybírat.²⁵ Členové zkušební komise by měli být vyškoleni a měli by se řídit jasně vypracovanými a písemnými směrnicemi, jak by ústní zkouška měla být vedena. Písemný posudek každého uchazeče by měli ukládat a když je to možné, měl by každý uchazeč mít právo si dané posudky prostudovat a případně se proti nim odvolat. Tyto posudky by také měly podléhat vnitřní kontrole. Standardizace těchto postupů je zvláště nutná v Lotyšsku, kde ústní formou probíhá celá justiční zkouška.²⁶

c. Příliš uzavřené a neprůhledné postupy.

Výběrové řízení a kariérní postup soudců jsou často málo průhledné a jen těžko ovlivnitelné někým mimo soudnictví. Postupy při výběru a povyšování soudců jsou ve všech kandidátských zemích nedostatečně průhledné a podléhají pravomocím příliš úzké skupiny osob, většinou nevyškolených soudců nebo úředníků z ministerstva spravedlnosti, kteří se rozhodují na základě příliš subjektivních kritérií. Většina detailů o zkouškách a hodnocení jednotlivých uchazečů nejsou zveřejňována.

Aby byla minimalizována přílišná subjektivita a zmírněna možnost zneužití, měly by být podmínky, které je nutné splnit pro povýšení, i uvolněná místa, zveřejňovány. Rovněž uchazeči by měli být představeni veřejnosti a širší právnícká veřejnost (soudci,

24 Přesvědčivost justičních zkoušek je navíc v každé zemi snížena řadou výjimek. Opodstatnění těchto výjimek není vždy úplně jasné a často jejich udělení až příliš závisí na rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti. Např. v Rumunsku má Ministr spravedlnosti právo udělit výjimku bývalým poslancům a úředníkům jmenovaným na jeho ministerstvo.

25 Zvláště by se mělo přestat z praxí, kdy zkušební komisi vybírá předseda soudu, který chce obsadit uvolněné místo ve svém soudu; noví soudci by měli být schopni pracovat na kterémkoli místě v zemi nebo v kterékoli jurisdikci, a měli by být vybíráni podle standardů, které jsou, pokud je to možné, obecně použitelné. Právo předsedů soudů vybírat si soudce pro svůj soud by ve většině případů mělo být omezeno pouze na vybírání z kandidátů, kteří už byli jako soudci vybráni jiným úřadem, a teď by se jednalo pouze o jejich umístění.

26 V Lotyšsku uchazeči musí projít zkouškou před Justiční kvalifikační komisí. Zkouška je připravována soudním odborem Ministerstva spravedlnosti a skládá se pouze z ústního pohovoru prověřující právní znalosti uchazeče. Zkouška nemá žádnou písemnou část, nehodnotí se ani schopnost právní argumentace ani kvalita písemného projevu ani psychologická vhodnost uchazeče pro výkon soudcovské funkce. Neexistují dokonce ani žádná hodnotící kritéria nebo postupy. Navíc se tato komise skládá pouze ze soudců, kteří nebyli nijak vyškoleni v tom, aby byli schopni posoudit vhodnost uchazečů pro výkon soudcovské funkce.

právnícké asociace a odborníci zabývající se právní vědou) by měla mít možnost vyjádřit se k vhodnosti nebo nevhodnosti uchazečů.

Průhlednost jednotlivých postupů a možnost vnějších zásahů se zvláště doporučují u těch soudních systémů, které už dosáhly vysoké míry správní autonomie, jako na příklad v Maďarsku a Litvě. Jestliže tyto systémy chtějí získat veřejnou podporu pro nově získanou a významnou nezávislost, musí nové soudce přijímat na základě postupů, které jsou transparentní a přiměřeně otevřené vnějším zásahům a přezkoumání. Neprůhledné postupy při výběru a povyšování soudců budou ještě zvyšovat obavy veřejnosti ze zneužití soudcovských pravomocí a všeobecnou nedůvěru, která ve všech kandidátských zemích zůstává poměrně vysoká.

Stručně řečeno, je nevyhnutelné a naprosto přijatelné, aby členům výběrovým komisí byla při rozhodování dovolena jistá míra subjektivity a důvěrnosti. Když se však nejistota, proč komise složená z neškolených členů dospěla k určitému závěru, spojí s nemožností zásahu ze strany právnícké veřejnosti nebo představitelů občanské společnosti, výrazně se sníží hodnověrnost ústní zkoušky jako účinného způsobu prověřování odborné způsobilosti uchazečů a vzniká tak možnost v podstatě náhodného a neobjektivního výběru. Je proto záhodné, aby do tohoto procesu byli zapojeni i zástupci všech právníckých profesí a vysokoškolských učitelé z právníckých fakult, aby členové výběrových komisí byli pro tuto funkci vyškoleni a aby byly používány transparentnější postupy.

2. HODNOCENÍ A USMĚŘOVÁNÍ PRACOVNÍHO VÝKONU SOUDCŮ

Sledování a hodnocení práce jednotlivých soudců je poměrně nový jev. V důsledku toho, že se lidé stále častěji obracejí na soud a složitost případů roste, mají soudy více práce a doba vyřizování případů se prodlužuje. Tím pádem i roste poptávka veřejnosti po dobře fungujícím a výkonném soudnictví. V mnoha kandidátských zemích si proto uvědomili, že systém hodnocení, založený pouze na počtu kladně vyřízených odvolání a klasickém dohledu státní správy na pracovní výkon soudců, je nedostatečný a nezajišťuje dlouhodobé zlepšení práce soudů. Absence zpětné vazby může vést k odborné stagnaci a k úpadku celkové úrovně. Pravidelné hodnocení je obzvláště důležité pro kariérní postup, který by se měl odvíjet od kvality pracovního výkonu.

Systematické hodnocení pracovního výkonu jednotlivých soudců podle předem daných pravidel je způsobem, jak zajistit individuální odpovědnost soudců. Díky tomu, že hodnocení je pro soudce určitou formou zpětné vazby, která je informuje o kvalitě a efektivitě jejich práce, pomáhá jim v dalším profesionálním rozvoji a může být i cenným nástrojem pro zlepšení celkových soudcovských kvalit, zvláště pokud hodnocení vhodně navazuje na vzdělávací systém.

Existují dvě hlavní oblasti, které by měly kandidátské státy zlepšit:

V menším počtu států existují obavy o nezávislost soudů, neboť moc výkonná nadále významným způsobem kontroluje hodnocení soudců, které je někdy spojeno s otázkami kárného postihu nebo kariérního postupu. Obecně je potřeba ve všech kandidátských zemích, které mají systém hodnocení odborné způsobilosti, tento systém zpřesnit a lépe zpracovat používaná kritéria.

a. Odpovědnost a nezávislost v procesu hodnocení

Především je potřeba mít při vytváření hodnotícího systému na paměti, že nesmí ohrožovat soudcovskou nezávislost a výkon soudcovy základní rozhodovací funkce, zvláště pak tam, kde je hodnocení spjato s kariérním postupem nebo ovlivňováním soudcova postavení a chování. To však neznamená, že by soudci nemohli být hodnoceni, nebo že by z hodnocení neměly být vyvozovány žádné důsledky. Zájem společnosti na existenci odpovědného a fungujícího soudnictví poskytuje legitimní základ pro sledování pracovního výkonu soudců.

Tam, kde za výsledky hodnocení mohou následovat citelné pracovněprávními postihy, je ponechání pravomoci rutinně postihovat soudce prostřednictvím hodnocení a kárného postihu v rukou moci výkonné vážným ohrožením soudcovské nezávislosti. Požadavek soudcovské nezávislosti velí, aby v takovém případě byly rozhodovací pravomoc a možnost volného uvážení svěřeny soudnictví nebo jinému skutečně nezávislému orgánu, ve kterém je soudnictví významně zastoupeno

V obecné rovině snahy o institucionální nezávislosti soudnictví vedly k přiznání odpovědnosti za hodnocení soudců samotnému soudnictví. Proto byla odpovědnost za hodnocení různě rozdělena mezi předsedy soudů (Maďarsko, Rumunsko a Slovensko), zvláštní komise složené ze soudců nebo jimi kontrolované (Lotyšsko a Estonsko), rady zaměstnanců soudů (Slovinsko) a soudce ze soudů vyšších instancí (Polsko, Rumunsko²⁷). Na průběhu hodnocení se většinou podílejí samotní soudci (většinou soudci z odvolacích soudů) a orgány ustavené v rámci soudnictví, jako jsou soudcovské rady.

Soudci většinou dokáží ohodnotit odbornou stránku práce svých kolegů lépe, než lidé stojící mimo soudnictví. Tento trend je obecně velmi vítaný. Nicméně, pokud by byla soudnictví ponechána úplná volnost ve věcech hodnocení, mohlo by se stát, že soudcovské orgány budou věnovat méně pozornosti legitimnímu zájmu společnosti na efektivitě a odpovědnosti za porušení stavovské etiky, než by věnovaly jiné orgány. Už zde byla citována Itálie, která je příkladem úbytku odpovědnosti a soudcovské nezávislosti v důsledku jednostranného prosazování příliš nezávislého a málo odpovědného soudnictví.²⁸

Pokud je posuzování pracovních výkonů soudců ve výlučné nebo téměř výlučné kompetenci soudcovských orgánů, pak tyto orgány musejí být schopny dokázat široké veřejnosti, že jsou připraveny se tohoto úkolu náležitě zhostit. Doplňující mechanismy, které zprůhledňují hodnocení, mohou přispět k tomu, aby soudnictví nesklouzlo k elitářskému a sebestřednému chování.

27 Rumunsko vytvořilo systém kontroly a hodnocení, ve kterém Ministerstvo spravedlnosti, odvolací soudy a předsedové soudů mají rozsáhlé kontrolní a hodnotící pravomoci

28 Viz např. Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective“ in Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, leden 2002), str. 88 („V Itálii...bylo hodnocení, přestože je vyžadováno zákonem, prakticky eliminováno Vysokou soudní radou, jejíž složení a způsob volby jsou takové, že slouží spíše k uspokojování kariérních ambicí soudců.“).

V některých státech však přetrvává opačná obava. V Litvě a Rumunsku si Ministerstvo spravedlnosti ponechalo, a v Bulharsku dokonce získalo, pravomoci, které se přímo i nepřímo vztahují k hodnocení soudců. Na příklad v Rumunsku byly hlášeny případy, kdy inspektoři Ministerstva spravedlnosti rozšířili své pravomoci na hodnocení odůvodnění rozsudků ve snaze ověřit si, jak je právo aplikováno v konkrétních případech. Mnoho soudců se obává, že ministerstvo používá svoji inspekci ke kontrole soudnictví.

V Bulharsku jsou pravomoci Ministerstva spravedlnosti ještě větší. Ministerstvo získalo v roce 1998 pravomoc podat návrh na kárné řízení, ve snaze překonat odpor předsedů soudů podrobovat kárnému řízení soudce vlastních soudů. Je zřejmé, že není žádoucí, aby ministerstvo, jakožto orgán moci výkonné, disponovalo takto rozsáhlými pravomocemi, tj. jak navrhopvat zahájení kárného řízení, tak vést samotné šetření v dané věci.

Vzhledem k oprávněnému zájmu společnosti na existenci odpovědného soudnictví není v zásadě nic špatného na tom, že do hodnocení soudců vstupuje i jiná moc než soudní. Uvědomíme-li si však, že tento region z minulosti zdědil soudnictví ovládané mocí výkonnou a že pravomoci ministerstev velmi často nejsou přesně vymezeny, zjistíme, že tato praxe odporuje zásadě soudcovské nezávislosti a měla by být proto jako taková odmítnuta.

Pokud si orgány moci výkonné i přesto ponechají kontrolní pravomoci, nebo nějak jinak vstupují do procesu hodnocení, tak by měla být vymezena jasná hranice mezi těmito hodnotícími pravomocemi na straně jedné a kárným řízením nebo rozhodováním o kariérním postupu na straně druhé. Všechny předcházející pravomoci by měly být každopádně moci výkonné odebrány, nebo aspoň omezeny, neboť se pravidelně dostávají do rozporu se soudcovskou nezávislostí.

Nicméně, demokratický systém vlády v sobě zahrnuje požadavek odpovědnosti soudnictví. Zlatou střední cestou je proto systém, ve kterém je hodnocení svěřeno orgánům složeným ze soudců a zástupců jiných veřejnoprávních a soukromoprávních institucí, zástupců advokátních komor, právnických fakult a případně i zástupců ministerstev spravedlnosti. Zástupci soudců mohou být v takových orgánech ve většině, ale ostatní skupiny mají rovněž své zastoupení. Správně nastavená procesní pravidla by pak měla zajistit, že žádná osoba nebo skupina plně neovládne proces hodnocení²⁹. Tím by byla do systému vnesena určitá dávka veřejné kontroly, čímž by se snížily obavy ze vzniku uzavřeného profesního „cechu“.

Dalším způsobem, jak zajistit, že bude naplněn oprávněný požadavek odpovědnosti soudců vůči veřejnosti, je poskytnout veřejnosti možnost vyjádřit se (i třeba jen nepřímo) k práci soudců a dát jí legitimní nástroje obrany pro případ, že soudce porušuje své povinnosti. Existence mechanismů podporujících zapojení veřejnosti je obzvláště důležitá v kandidátských státech, jejichž společnost nemá tradici veřejné kontroly soudnictví prostřednictvím občanských sdružení.

Částečně může být tato společenská objednávka uspokojena tím, že bude zaveden účinný systém stížností, který umožní podávat žaloby na soudce za jejich případné nepřístojné chování. Kromě toho, že stížnosti mohou posloužit jako základ pro zahájení

²⁹ Na příklad pravomoc navrhnout hodnocení za účelem kárného řízení může být oddělena od vlastní pravomoci toto hodnocení provádět. Dále může být odděleno hodnocení a ukládání sankcí.

kárného řízení, mohou být také cenným zdrojem informací, které dodají impuls zkvalitňování práce soudců. Předpokladem ovšem je, že na kárné řízení budou navazovat kompenzace a sankce. Až do této chvíle však žádná z kandidátských zemí nevytvořila propracovaný mechanismus stížností. Tyto mechanismy buď úplně chybí (např. v Litvě), nebo jim chybí jasná pravidla a postupy, které by zajistily, že stížnosti budou skutečně vyřizovány způsobem, který buď povede k nápravě soudcova chování, nebo k jeho potrestání.

V regionu se objevuje otázka, jakým způsobem a do jaké míry by měly být do procesu hodnocení pracovního výkonu soudců zapojeni ombudsmeni. Estonsko, Slovensko a Slovinsko rozšířily ombudsmanovy kompetence o příslušnost k přijímání stížností veřejnosti na soudce a v některých případech jim daly pravomoc vyvolat kárné řízení. Objevila se však řada kritiků, zejména z řad soudců, kteří poukazují na to, že možnost vyvolat kárné řízení porušuje zásadu soudcovské nezávislosti. Je zřejmě ještě příliš brzy na to, abychom byli schopni posoudit, zda je toto novátorské řešení slučitelné s výše uvedenou zásadou, nebo zda se vůbec jedná o efektivní nástroj veřejné kontroly.

Je zřejmé, že vyvstává potřeba účinného mechanismu k vyřizování stížností veřejnosti na práci soudců, fungujícího paralelně se systémem opravných prostředků a systémem pro sledování a pravidelné hodnocení pracovního výkonu soudců. Obecně by ovšem měl být úřad ombudsmana podroben stejnému zkoumání a omezením jako jakákoli jiná moc vstupující do vztahu se soudnictvím. Tak by tomu mělo být zejména v případě, že je ombudsmanův úřad de facto závislý na moci zákonodárné nebo výkonné, nebo když je jeho nezávislost nějakým jiným způsobem omezena.

Obsah hodnocení:

Hodnocení by mělo brát v potaz nejméně tři základní kritéria, tj. kvalitu rozhodování, schopnost organizace práce a úroveň vystupování soudce. Kritéria by navíc měla být zvolena tak, aby neohrožovala soudcovskou nezávislost. V praxi bývá nejtěžším úkolem definovat tato kritéria a nalézt jejich vyvážený poměr. Dále je potřeba uvážit způsob, jakým budou vybírány informační zdroje a informace samotné, tak aby hodnocení dávalo soudcům možnosti a podněty pro jejich další odborný růst.

Řada kandidátských zemí má problémy v oblasti systémů hodnocení. Dvě kandidátské země (Česká republika a Litva) se teprve připravují na zavedení systému pravidelného hodnocení pracovního výkonu soudců. V ostatních zemích (zvláště pak v Bulharsku³⁰, Estonsku³¹, Lotyšsku³² a Polsku³³) už systémy pravidelného hodnocení existují, nicméně potřebují doznat značných změn, aby se zkvalitnila hodnotící kritéria a postupy.

30 Systém byl zaveden v červenci roku 2002.

31 Estonsko zavedlo povinné hodnocení pro nově jmenované soudce na konci jejich zkušební doby. Poté, co jsou soudci definitivně jmenováni do funkce, se již žádné pravidelné hodnocení jejich práce neprovádí.

32 V Lotyšsku je hodnocení propojeno s kvalifikačním systémem, od kterého se odvíjí výše soudcova platu. I když zákon předpokládá, že zařazení do vyšší platové třídy závisí na soudcových odborných znalostech a zkušenostech, jsou soudci přerazováni do vyšších platových tříd více méně automaticky po odpracování minimálního počtu let v předchozí platové třídě.

33 V Polsku je hodnocení součástí pravidelných inspekci, které provádějí soudci-inspektoři. Inspekce by měly být prováděny jednou za tři roky. Toto pravidlo však není v praxi dodržováno.

Několik kandidátských zemích se striktně drží kvantitativního měření soudcovy pracovního výkonu³⁴. Analyzují objektivní data, jako jsou počet přidělených a vyřešených případů a délka soudního řízení. Přestože to může být způsob, jak motivovat soudce k vyššímu pracovnímu výkonu a zkrátit průtahy v řízení, mechanické měření nemusí být nutně nejspolehlivějším ukazatelem soudcovy pracovního nasazení. Na příklad soudce, který za měsíc vyřeší deset velmi složitých případů může pracovat mnohem efektivněji než soudce, který rozhodne dvacet lehkých případů.

Obecně lze konstatovat, že i když exaktní měření může soudce motivovat ke zkrácování průtahů, ve výsledku může naopak snižovat kvalitu soudcovy rozhodování. Pokud není měření doplněno kvalitativními kritérii, pak vede k tomu, že se soudci snaží rozhodovat rychle, spíše než rozhodovat správně. To se obzvláště potvrzuje v kandidátských zemích, kde je negativní výsledek hodnocení spojen se sankcemi³⁵.

Hodnocení by mělo být, pokud možno, zautomatizováno a mělo by být propojeno se vzdělávacím systémem, namísto toho, aby sloužilo jako výjimečné kárné opatření. Soudci by měli dostat příležitost se do hodnocení sami zapojit a získat z něj výstupy, aby ho chápali jako příležitost ke svému zdokonalení a byli ochotni se ho dobrovolně účastnit³⁶.

Vzhledem ke všem nedostatkům v systémech hodnocení pracovního výkonu jsou snahy o zavedení kvantitativních ukazatelů vítanou změnou k lepšímu, v porovnání s převládajícím nahodilým a svévolným způsobem hodnocení. Propracovanější způsoby měření by mohly brát v potaz celou řadu faktorů, jako je např. složitost soudního řízení. Mohly by být také vhodně doplněny o kvalitativní ukazatele, jako jsou znalost práva, schopnost aplikovat právo v praxi nebo zachovávaní nestrannosti. Evropská unie by mohla sehrát významnou roli při koordinaci snah o vytvoření společných minimálních standardů a metodologií hodnocení.

3. VZDĚLÁVACÍ SYSTÉM PRO PROFESIONÁLNÍ SOUDNICTVÍ

Zajištění efektivního vzdělávacího systému justičních čekatelů a soudců je nepřímější způsob, jak zvýšit jejich schopnost nestranně, kompetentně a účelně rozhodovat. Nevhodný vzdělávací systém může vést k špatným pracovním výsledkům a dokonce způsobit, že soudci budou ovlivnitelní. Naopak správně navržený vzdělávací systém zlepšuje nejen soudcovy rozhodovací schopnosti, ale může mu rovněž napomoci, aby se stal vnímavějším, odpovědnějším a lépe si uvědomoval svoji společenskou úlohu.

³⁴ Na příklad slovinská Soudcovská rada zavedl Kritéria pro stanovení předpokládaného množství práce soudců, která určují čistě kvantitativní normy pro vyřizování případů, tj. 18 případů měsíčně nebo 180 ročně pro soudce okresních soudů. Kritéria však nezohledňují složitost případů nebo jiné faktory, jako jsou místní příslušnost soudu nebo personální obsazení soudu.

³⁵ Na příklad ve Slovinsku mohou rozhodnutí Soudcovské rady ve věci pravidelného hodnocení prováděného personálními radami ovlivnit soudcovu kariéru. Kladné hodnocení může znamenat přeložení k soudu vyšší instance a vyšší platový stupeň, naopak negativní hodnocení může vést k odvolání z funkce Soudcovskou radou. Kritéria pro stanovení předpokládaného množství práce soudců vytvořená Radou měla původně sloužit ke zkrácení soudních průtahů. Nyní jsou však používána i při hodnocení pracovního výkonu. Pokud soudce nedodrží stanovenou normu, tak to má i negativní dopad na jeho hodnocení. Soudní i akademické kruhy kritizovaly Kritéria a jejich vliv na kariéru soudců, zejména poukazovaly na to, že kvantitativní ukazatele nejsou vyváženy jasnými kvalitativními hodnotícími kritérii.

³⁶ V současnosti Maďarsko a do určité míry i Slovinsko zapojují jednotlivé soudce do procesu jejich hodnocení.

Význam vzdělávání soudců byl uznán i nástroji evropské normotvorby, která doporučuje, aby státy zajistily na své náklady základní a průběžné vzdělávání soudců³⁷. Evropská charta o úpravě postavení soudců dále stanoví, že orgán odpovědný za kvalitu vzdělávacího programu by měl být nezávislý na moci výkonné a zákonodárné a měl by se aspoň z jedné poloviny skládat ze soudců. Dále uvádí, že by se vzdělávání soudců nemělo omezit jen na poskytování odborných právnických znalostí, ale mělo by též zahrnovat sociální a kulturní aspekty³⁸.

Všechny kandidátské státy v nějaké formě organizují vzdělávání soudců a postupně je soudcům ponecháván i větší vliv na plánování a realizaci vzdělávacího programu³⁹. Obecně si však veřejnost i polická reprezentace dostatečně neuvědomují roli vzdělávání, což se odráží v nedostatku finančních prostředků, nedostatečném institucionálním zajištění, nekoordinovaném plánování a malé technické podpoře existujícího vzdělávacího systému.

Stálý a dostatečný přísun financí je rozhodujícím faktorem pro zajištění trvale fungujícího vzdělávacího programu. Nedostatečné finanční zajištění, které nejspolehlivěji odráží nedostatek politické vůle, velmi znesnadňuje dlouhodobé plánování, institucionalizaci a profesionalizaci vzdělávání soudců. Ve všech kandidátských zemích je míra finanční podpory nízká a v Estonsku a Polsku v současnosti dokonce ještě klesá. Bulharská vláda pak nefinancuje své Středisko pro vzdělávání soudců vůbec. Státy by však měly najít mechanismy pro financování jako např. víceleté bloky grantů, nebo přijmout konkrétní legislativu stanovující míru financování odvozenou od jasně daných standardů s přihlédnutím k zamýšlenému rozsahu vzdělávání, namísto aby spoléhaly na nejisté vnější zdroje.

Vzhledem k nedostatku finančních prostředků není překvapením, že i institucionální zajištění vzdělávacího systému je obecně slabé. Čtyři země - Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko nemají žádnou stálou vzdělávací instituci. Instituce zřízené v ostatních státech jsou nedostatečně financovány a personálně obsazeny a jejich budoucnost (v některých případech jde dokonce o jejich přežití) zůstává nejasná⁴⁰. Slovensko je varovným příkladem neúspěšného pokusu o realizaci vzdělávacího programu bez řádného zajištění finančního krytí na celou délku projektu.

37 Doporučení Rady Evropy č. 94/12 o nezávislosti, efektivitě a výkonnosti soudců, přijato 13. 10. 1994, princip III, čl. 1a, Evropská charta o úpravě postavení soudců, přijata 8.-10. 7. 1998, DAJ/DOC 98/23, čl.2.3 a 4.4.

38 Evropská charta o úpravě postavení soudců čl. 2.3. a 4.4.

39 Lze pozorovat jasný trend přenášení odpovědnosti za vzdělávání soudců z moci výkonné na nezávislé jednotky nebo orgány v rámci soudnictví. Pouze v Lotyšsku, Polsku a Rumunsku je vzdělávání ještě kompletně kontrolováno Ministerstvem spravedlnosti. O negativní dopadech tohoto modelu snad nejlépe vypovídá jednostranné a drastické omezení vzdělávání soudců polským Ministerstvem spravedlnosti v roce 2001.

40 V Bulharsku, Estonsku, Lotyšsku a Litvě je vzdělávání soudců poskytováno nevládními vzdělávacími středisky. Vzhledem k tomu, že zahraniční dárci postupně snižují svoji finanční podporu vzdělávacím aktivitám těchto středisek, měly by státy buď začít tato střediska samy financovat, anebo by je měly začlenit do státem organizovaného systému soudcovského vzdělávání, aby nedošlo k tomu, že zkušenosti a potenciál těchto středisek budou promarněny. V některých případech by mohla být podpora EU klíčová k zajištění dlouhodobé udržitelnosti těchto organizací. Příspěvek EU k upevnění institucionálního rámce by mohl být lepší investicí než financování konkrétních vzdělávacích programů.

Z toho pramení, že se mnohé státy spoléhají na semináře organizované a hrazené nevládními organizacemi nebo zahraničními dárci, jako na doplněk nebo dokonce náhradu za institucionalizovanou formu vzdělávání, a to i přesto že jsou takové vzdělávací aktivity obvykle velmi omezené, nabízené ad hoc, finanční prostředky k jejich krytí jsou často sháněny jen na jednotlivé projekty a jsou časově omezeny. Navíc tyto semináře obvykle nebývají koordinovány se skutečnou pracovní náplní soudců, takže se buď často opakují, nebo se zabývají jen základními tématy.

Vzdělávací programy jsou obvykle příliš úzké a málokdy se zabývají tématy, která by soudcům pomohla zvládnout náročné úkoly spojené s probíhajícím procesem demokratizace soudnictví. Pro vzdělávací programy v kandidátských zemích je příznačné, že školí soudce v hlavních odvětvích hmotného a procesního práva, ale nevěnují se tématům jako jsou změna postojů a chování. Tato školení se jen zřídka zabývají jinými než právními znalostmi, jako je např. metody organizace rozhodovací činnosti.

Je samozřejmě důležité, aby si soudci průběžně doplňovali své znalosti hmotného práva. Správně navržený a propracovaný vzdělávací systém by je však měl rovněž naučit praktickým dovednostem nezbytným ke zvládnutí stále složitějších případů a zvyšujícího se nápadu případů. Efektivní vzdělávací program by měl obsahovat aspoň témata a výuku takových dovedností, které soudcům pomohou připravit se na úkoly spojené se správou autonomního profesního stavu. Mezi tyto úkoly patří:

- pochopit základní charakteristiku demokratického způsobu vlády včetně vlastní role soudů a soudců
- pochopit význam etického kodexu soudce a být schopen aplikovat konkrétní etické koncepty v praxi
- znát obecné právní zásady, jimiž se v demokracii řídí legislativní proces a zavádění legislativy do praxe
- osvojit si moderní interpretační postupy, právní myšlení a písemný projev
- umět kriticky myslet
- získat sociální a psychologické dovednosti a znát lidi
- být schopen organizovat si práci včetně výškolení předsedů soudů

Ostatním faktorům, které by mohly zlepšit výsledky vzdělávacích aktivit a měly by proto být brány v úvahu, jako např. věnování pozornosti tomu, aby se vzdělávacích aktivit účastnili soudci, kteří se daným problémem skutečně zabývají, kontrola docházky nebo zajištění toho, aby platové podmínky, kariérní řád a systém hodnocení neobsahovaly skryté překážky pro účast soudců na vzdělávání⁴¹, se ve většině případů nevěnuje pozornost.

41 Slovinská „Kritéria pro stanovení předpokládaného množství práce soudců“ pravděpodobně odrazují od účasti na vzdělávacích akcích. Přestože tato kritéria přinášejí soudcům úlevu od administrativních činností, nevytvářejí příznivé podmínky pro soudce navštěvující odborné semináře.

C. Stupeň institucionalizace soudnictví

Většina pozornosti se v soudnictví soustřeďuje na stav obecného právního a ústavního rámce nebo na nezávislost rozhodování jednotlivých soudců. Stejně důležité k zajištění vlastní autority soudců jsou však i administrativní a manažerské schopnosti soudnictví jako celku, a to jak na celostátní úrovni, tak na úrovni jednotlivých soudů. Soudnictví, které je autonomní, bude schopno reagovat na své vlastní potřeby pružněji než soudnictví řízené nějakým vně stojícím orgánem. Organizační schéma soudnictví, jeho standardy, způsoby fungování a úroveň jeho manažerských a administrativních schopností ovlivňují přímo i nepřímo míru nezávislosti, profesionality a efektivity soudního rozhodování.

1. ŘÍZENÍ A SPRÁVA SOUDNICTVÍ

V celém regionu lze pozorovat jasný příklon k delegování pravomocí v oblastech řízení, zastupování a správy soudnictví na orgány stojící mimo moc výkonnou, pod kontrolou soudců. Soudci tímto přebírají kolektivní odpovědnost za řízení a roli těchto orgánů. Nicméně stále je řada států, kde moc výkonná nepřípustnou měrou zasahuje na celostátní úrovni do správy soudů.

Ačkoli zákonné a ústavní záruky dělby moci a soudcovské nezávislosti jsou v Evropě uznávány již dávno a počátkem devadesátých let⁴² byly uznány i v kandidátských zemích, prosadila se koncepce soudnictví jako jediné celostátní entity teprve nedávno. Tím bylo uznáno, že soudcovská nezávislost a profesionalita může být ohrožena jak přímými zásahy, tak nepřímo. Soudci proto kolektivně dožadují vyšší míry autonomie, aby mohly společnosti poskytovat efektivní a nestranné rozhodování jejich sporů⁴³.

Soudci, kteří cítí, že nesou díl odpovědnosti, nebo mohou ovlivnit správu svých vlastních věcí, mají obvykle více důvodů vystupovat jako rovnocenní a aktivní partneři při zkvalitňování práce soudnictví. Institucionální reforma dávající soudcům na celostátní úrovni smysluplnou roli v organizaci práce soudů je dobrým způsobem, jak zvýšit profesionalitu, nestrannost a efektivitu soudnictví, pokud jsou soudci schopní a ochotní rozšiřovat svoje znalosti, zlepšovat svoji pověst a zvyšovat průhlednost fungování soudnictví.

V kandidátských zemích lze nalézt tři základní modely řízení a správy soudnictví, které je možno obecně nazvat jako model nezávislého řízení a správy, smíšený nebo též model dělené pravomoci a model se silným vlivem moci výkonné. Rozpočtové otázky budou probrány zvlášť, neboť soudci v tomto regionu mají obecně velmi malý vliv na sestavování rozpočtu, což ovšem zpětně snižuje míru jejich skutečné autonomie v rámci každého z uvedených modelů.

42 Dědictví nedávné minulosti je pro kandidátské země dalším impulsem k provedení institucionální reformy. Za minulého režimu byl význam soudnictví malý a jeho postavení špatné. Soudnictví bylo podřízeno a závislé na moci výkonné, pokud jde o jeho celkové potřeby včetně financování a administrativní podpory. Toto dědictví způsobilo, že politická reprezentace hůře uznává moc soudní za rovnocenného partnera. Vnímání soudnictví jako veřejné správy, která musí být řízena, spravována a kontrolována stále přetrvává. To soudcům také částečně zabránilo v rozvoji kolektivního uvědomění si sebe samotných jako oddělené, nezávislé a rovnocenné moci.

43 Viz např. čl. Charty soudců v Evropě (deklarující, že správa soudnictví musí být svěřena orgánu zastupujícímu soudce a nezávislému na jakékoli jiné moci). Pokud je totiž za soudnictví odpovědná jiná moc, pak si vždy najde důvody a příležitosti pro snížení jeho významu.

Viz Zprávy EUMAP z roku 2001, str. 24

a. Model nezávislého řízení a správy - Maďarsko a Litva

V tomto modelu existují autonomní řídicí a správní orgány, obecně nazývané soudcovské rady⁴⁴, které přebírají veškerou odpovědnost za soudní systém, kromě odpovědnosti politické. Takovýto systém vytváří rámec s vysokým potenciálem pro zkvalitnění práce soudnictví. Vyžaduje ovšem, aby se věnovalo více pozornosti rozvoji administrativní kapacity nezávislých řídicích a správních orgánů, neboť tyto se již nemohou dále spoléhat na zkušenosti a podporu moci výkonné. Obecně řečeno, tyto nové autonomní orgány mohou narážet na profesní kulturu, která se většinou staví odmítavě k přejímání cizích zkušeností do soudnictví⁴⁵. Je rovněž důležité, aby bylo fungování nezávislého soudnictví průhledné. Bez speciální odbornosti a průhledných postupů může soudnictví ztratit svoji výkonnost, vnímavost, stát se neodpovědným a zpronevěřit se své stavovské etice.

Jak Maďarsko tak Litva vytvořily do značné míry samosprávné soudnictví. Soudcovské rady určují strategie, zastupují soudnictví a rozhodují o něm. Schvalují návrhy rozpočtů soudů, vytvářejí právní rámec pro fungování soudů, dohlíží na fungování soudů, rozhodují v otázkách výběru soudců a kariérního postupu a podílejí se na usměrňování chování soudců. Rady mají k dispozici nezávislé národní úřady pro správu soudů. Tyto úřady dodávají radám průzkumy, analýzy, pomáhají jim při přípravě rozhodnutí a prosazování rozhodnutí rad a jsou zodpovědné za každodenní chod soudů.

Maďarská soudcovská rada a úřad fungují od roku 1998 a jeví se jako efektivní a celkem průhledné instituce. Přijaly celou řadu norem zajišťujících profesionalitu a efektivitu soudního rozhodování a rovněž publikují výroční zprávy o své činnosti. Úřadu by zejména prospělo, kdyby jasněji formuloval nároky kladené na neprávnické profese, čímž by dosáhl toho, že budou zaměstnání schopní profesionální manažeri a další odborníci. (Litevský Úřad pro národní správu soudů zahájil svoji činnost teprve nedávno.)

Nová vláda přislíbila, že bude respektovat pravomoci Národní soudcovské rady v otázkách rozpočtu. Nicméně spoléhání se na dobrou vůli střídajících se vlád podkopává samotnou myšlenku soudní samosprávy a v praxi vede k neustálému nedostatku financí v justici, což má dopad i na kvalitu jejího rozhodování.

b. Smíšený model čili model dělené pravomoci - Bulharsko, Estonsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko

Ačkoli se modely organizace soudnictví v jednotlivých státech od sebe značně liší, jsou ve všech z nich řídicí i správní kompetence určitým způsobem rozděleny mezi autonomní soudcovskou radu a jiný orgán, obvykle orgán moci výkonné.

Tyto soudcovské rady nedisponují takovou měrou řídicí pravomoci, jako je tomu v maďarském nebo litevském modelu. Mají však značnou odpovědnost, nebo se do znač-

⁴⁴ Viz k tomuto tématu Wim Voermans, Evropská komise/TAIEX, Tilburg University/Schooldrijck Institute, 1999, přístupné na: http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097

⁴⁵ Viz např. Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective“ in Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, leden 2002), str. 93

né míry podílejí na rozhodování o personálních otázkách, jako jsou výběr soudců, kariérní postup a kárné řízení, což by mělo napomáhat ochraně soudcovské nezávislosti. Stále častěji rady udělují souhlas, nebo vydávají své stanovisko v otázkách sestavování rozpočtu a návrhů předpisů týkajících se soudnictví. V některých případech mají pravomoc vytvářet určité normy na příklad normy pracovního zatížení soudců (Slovinsko). Přesto však ministerstva spravedlnosti disponují podstatnými nebo výlučnými pravomocemi, pokud jde o vytváření koncepcí, sestavování rozpočtu a správu soudů. Někdy jsou zastupování soudnictví a rozhodovací pravomoci svěřeny, tak jako ve Slovinsku, Nejvyššímu soudu.

Tento model může přinést zlepšení plánování a správy soudnictví, ve srovnání s modelem s převládajícím vlivem moci výkonné, za předpokladu, že je soudcovská rada schopna účinně vyvažovat vliv ministerstva spravedlnosti v oblastech, kde rozhodují společně. Nicméně současná praxe v kandidátských zemích naznačuje, že existují významné překážky bránící plnému využití potenciálu tohoto modelu při provádění reformy. Těmito překážkami jsou problémy se složením rad, určováním jejich náplně práce, jejich administrativní možnosti a jasné rozdělení pravomocí mezi ministerstvo a radu.

Problémy jsou zejména patrné v Bulharsku a Rumunsku. Bulharsko vytvořilo institucionální strukturu, jež se na papíře přibližuje modelu nezávislého řízení a správy soudnictví, zatímco Rumunsko následovalo francouzský model, ve kterém má rada omezenější pravomoci a účastní se hlavně rozhodování o personálních otázkách. Ve skutečnosti je však schopnost těchto rad fungovat autonomně, chránit oprávněné zájmy soudnictví a podporovat jeho profesní rozvoj poměrně omezená.

Jedním z nejvýznamnějších omezení je složení rady. Rady v obou zemích zahrnují kromě soudců i státní zástupce a v Bulharsku i vyšetřovatele. Negativní důsledky tohoto smíšeného složení jsou nejlépe patrné na příkladu Bulharska. Protichůdné zájmy soudců, státních zástupců a vyšetřovatelů, stejně tak jako orgánů, které je do rady zvolily, často snižují schopnost rady hrát důsledně svoji správní roli. Rozmanitost požadavků vyplývajících z odlišné role vyšetřovatelů, státních zástupců a soudců vedla k tomu, že byly v soudnictví prosazovány protichůdné koncepce. Na příklad vzhledem k tomu, že je vláda politicky odpovědná za potírání zločinu, měla jasný zájem na tom zajistit si určitou kontrolu nad vyšetřováním a státní žalobou v zájmu koordinace svého boje proti zločinnosti. To vedlo k tomu, že tři vlády přijaly legislativu umožňující obměnu Nejvyšší rady soudnictví ještě před vypršením jejího ústavně zaručeného funkčního období. Takovéto přímé politické zásahy nevyhnutelně odrážejí členy Rady od toho, aby důsledně hájili stanoviska jdoucí proti zájmům vlády, a to i přesto, že tyto zájmy mohou škodit profesionálnímu rozvoji soudnictví.

Na příkladu Rumunska se jasně ukazuje význam toho, aby rady mohly kontrolovat náplň svých kompetencí, nebo se aspoň spolupodílet na jejím vytváření. Vysoká soudcovská rada se podílí na rozhodování týkající se kariérního postupu soudců a může se vyjadřovat k návrhům zákonů a záležitostem správy soudů. Rada však může jednat jen na návrh ministra spravedlnosti. Ve skutečnosti tak Rada působí jako instituce, která jen přikyvuje rozhodnutím učiněným na jiných místech.

Schopnost rad plnit efektivně své úkoly závisí rovněž na jejich administrativních možnostech, které se jeví ve všech státech se smíšeným modelem jako nedostatečné. Ministerstva spravedlnosti jim i nadále poskytují administrativní podporu. Omezené

administrativní možnosti bulharské Nejvyšší radě soudnictví evidentně nedovolují vykonávat její četné formální úkoly, takže v praxi Rada spoléhá na administrativní podporu a normotvorbu Ministerstva spravedlnosti, které má mnohem více zaměstnanců. Závislost na administrativní podpoře ministerstev, zvláště pak v případech, kdy ministerstva významně zasahují do kompetencí a financování rad a absence přesně definované dělby pravomocí, mohou dávat ministerstvům příležitost k ovlivňování správy soudnictví nad rámec, který je jim legislativou vymezen.

Často nejasné rozdělení kompetencí mezi rady a ministerstva a omezené administrativní možnosti rad přispívají k nedostatku normotvorby. Ve všech kandidátských zemích se v určité míře projevuje nedostatek standardů v oblastech, jako jsou normalizace pracovního zatížení soudců (představuje základ pro určování počtu soudců a ostatních zaměstnanců soudů), sestavování rozpočtu, přerozdělování finančních prostředků, technologie a technická vybavenost, počet jednacích místností a sociální zázemí. Na příklad ve Slovinsku připravuje rozpočet pro soudnictví Nejvyšší soud ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti na základě finančních plánů jednotlivých soudů a předkládá ho vládě. Soudcovská rada se k návrhu rozpočtu rovněž vyjadřuje. Soudnictví je nicméně zřídka zastoupeno v rozhodném stádiu, když se o rozpočtu rozhoduje v rámci moci výkonné, neboť Ministerstvo spravedlnosti je součástí moci výkonné a nemá formálně vzato povinnost zastupovat soudnictví.

c. Model se silným vlivem moci výkonné: Česká republika a Lotyšsko

V tomto modelu není soudnictví pojímáno jako zvláštní moc, ale spíše jako úřad podřízený ministerstvu spravedlnosti. Ministerstvo vytváří a dohlíží na koncepci soudnictví, vykonává řídicí a správní pravomoci a zastupuje ho, s jedinou výjimkou samosprávných nejvyšších soudů⁴⁶. Pravomoci ministerstev zahrnují sestavování rozpočtu, přerozdělování finančních zdrojů, určování počtu soudců a ostatního personálu, výběr a kárný postih soudců, jmenování a odvolávání předsedů soudů a vytváření norem (např. norem pracovního zatížení soudců). Pro tento model je též příznačné, že ministerstvo má široké dozorčí pravomoci ve věcech organizace a fungování soudů a práce soudců. Předsedové soudů působí vlastně jako úředníci moci výkonné.

Model se silným vlivem moci výkonné porušuje nejen princip soudcovské nezávislosti, ale zároveň velmi málo přispívá k efektivitě řízení a správy soudnictví. Nedaří se mu zapojit soudce do procesu zvyšování jejich profesionality a spíše je vychovává k závislosti a laxnosti.

Navíc, i přes jejich rozsáhlé pravomoci se těmto ministerstvům spravedlnosti nepodařilo zajistit efektivní fungování soudů. Jejich vedení bylo nestabilní, doprovázeno častými výměnami ministrů⁴⁷, což vystavilo soudnictví vlivu měnících se politických priorit. Mimo to ministerstvům chybí odborné znalosti, které by jim umožnily vytvořit rozumné standardy, které by přispěly k modernizaci soudů, důležité pro profesionalitu a účelnost soudního rozhodování. Na příklad v Lotyšsku zjistil představní poradce EU, že ministerští úředníci nejsou dostatečně profesionální kvůli častým personál-

⁴⁶ Nejvyšší soudy jsou tradičně samosprávnými institucemi ve všech institucionálních modelech. Ačkoli mají nejvyšší soudy sice správní autonomii v rámci soudní soustavy, v praxi soudci nejvyšších soudů a zejména pak jejich předsedové často vystupují jménem celého soudnictví.

⁴⁷ Na příklad v Polsku, kde Ministerstvo spravedlnosti hraje hlavní roli v soudní správě, se vystřídal v období 25 měsíců pět ministrů spravedlnosti.

ním změnám a jejich nezkušenosti⁴⁸. To zapříčinilo absenci jasných kritérií v otázkách, jako jsou rozpočet, počty soudců a ostatních zaměstnanců soudu nebo normy pro technické vybavení.

Jak Lotyšsko, tak Česká republika by měly přehodnotit současný model řízení a správy soudnictví a poskytnou soudcům autonomní mechanismy, které by jim umožňovaly formulovat a hájit své zájmy. Bez ohledu na to, jaký model bude nakonec zvolen, potřebují tato soudnictví profesionálnější a průhlednější management.

d. Rozpočet a infrastruktura

Vývoj směrem k autonomní správě byl zpomalen tím, že je soudcům odepřena možnost účastnit se procesu vytváření rozpočtu. Kontrola rozpočtu soudnictví může být silným ekonomickým nástrojem, který přímo ovlivňuje výkony soudnictví. I když je normální, že v demokracii vykonává hlavní kontrolu nad rozhodováním o rozpočtu moc zákonodárná, přispívá zapojení soudnictví do tohoto procesu k ochraně jeho legitimních zájmů před možnými ekonomickými tlaky. Soudci sami nejlépe vědí, jaké jsou investiční potřeby soudů. Navíc soudci, kteří nesou částečně spoluodpovědnost za rozhodování o rozpočtu, nebo aspoň za jeho rozdělování, časem spíše převezmou odpovědnost za správu soudů a tím rozvinou i svoji schopnost autonomně a profesionálně jednat.

Tam, kde takováto spoluodpovědnost úplně chybí, má moc zákonodárná tendenci upozadovat finanční potřeby soudnictví. Nedostatek financí pak vede k nižšímu objemu investic, nižší odborné úrovni a zastaralé infrastruktuře. Nedostatek financí může přispět k přežívání kultury administrativní závislosti a časem podkopává soudcovskou nezávislost tím, že činí jednotlivé soudce a ostatní zaměstnance soudů snáze korumpovatelné. Soudy, coby instituce, jsou závislejší na finanční velkorysosti politické reprezentace a ztrácejí schopnost hájit své oprávněné zájmy.

Ve většině kandidátských zemích trpí soudy chronickým nedostatkem financí. Jak již bylo řečeno, je to částečně důsledkem toho, že soudci mají minimální možnost účastnit se rozpočtového procesu (kromě Maďarska⁴⁹ a Litvy, kde jsou do určité míry do procesu zapojeni). Dále je to důsledkem absence jasné metodologie pravidel pro rozhodování o rozdělování rozpočtových prostředků. Dokonce i v těch případech, kdy mají soudy určitou možnost se vyjádřit, přetrvává prokazatelně neprofesionální přístup k přípravě rozpočtových požadavků⁵⁰.

Pokud bude soudům zaručena vyšší míra účasti na rozpočtovém procesu, je potřeba, aby příslušní funkcionáři, tj. předsedové soudů nebo jejich manažeři, byli vyškoleni v zásadách sestavování rozpočtu a financování. V současnosti žádný stát takovéto školení neposkytuje.

48 Reforma soudního systému v Lotyšsku, Tiesu Namu Agentura, Riga, 2001, str. 26, 30

49 Viz II.C.1.a

50 Na příklad v Litvě odhalila státní kontrola, že okresní soud nedodržoval závazná rozpočtová pravidla obsažená v obecně závazném předpise o sestavování rozpočtů.

2. STAV SPRÁVY SOUDŮ

Soudy zajišťují mnoho každodenních administrativních úkolů. S rostoucím významem soudů a přibývajícím náročností případů se objevuje potřeba modernizace, a to nejen technologií, ale i organizace práce. Současný, v kandidátských státech rozšířený, model, ve kterém správa soudů spočívá na bedrech nevyškolených předsedů soudů, je nevhodný. Měly by být podniknuty kroky k tomu, aby byl na soudech zaveden nebo posílen profesionální management.

Ve všech kandidátských zemích vykonávají předsedové soudů důležité manažerské funkce. Jejich manažerské schopnosti jsou však omezené. I přes vysokou odpovědnost za správný chod soudu, není pro předsedy soudů organizováno žádné školení o problematice managementu. Neexistuje žádný systém vzdělávání pro soudce v manažerských pozicích, kterým by prošli po jmenování do této funkce. Občasné kurzy týkající této problematiky, nepostačují k tomu, aby byli předsedové soudů schopni zvládnout rostoucí složitost fungování soudu.

Navíc ve všech kandidátských zemích jsou do správy soudu zapojeni i soudci, kteří nejsou na řídicích pozicích. Tito soudci dohlížejí na vedení rejstříků, soudních archivů, mají na starost exekuční agendu, tj. administrativní úkony spojené s přípravou řízení a následným výkonem rozhodnutí⁵¹ a další jednoduchá rozhodnutí v nesporném řízení, jako např. zápisy do rejstříků. Soudci zatěžovaní množstvím administrativních a technických úkonů, bezprostředně nesouvisejících s jejich rozhodovací činností, pak nemohou řádně vykonávat svoji hlavní rozhodovací funkci⁵².

Soudy v tomto regionu tudíž potřebují schopnější management a lepší administrativní zázemí. V přechodném období by měli předsedové soudů především projít školením v otázkách, jako jsou strategické plánování, management lidských zdrojů a organizace soudcovy práce. I kdyby soudci byli v těchto otázkách správně školeni, je zřejmé, že soudci, kteří se musejí zároveň věnovat manažerským úkolům, mají méně času na svoji primární rozhodovací činnost. Trvalejším a efektivnějším řešením by bylo, kdyby se správa soudů zprofesionalizovala díky předání managementu do rukou profesionálních manažerů neprávnicků, kteří by pracovali pod všeobecným dohledem předsedů soudů.

Soudy by měly zaměstnat profesionální manažery, kteří vědí, jak plánovat chod soudu, hospodařit s rozpočtem, spravovat soudní infrastrukturu a řídit personál. Bulharsko, Estonsko, Polsko a Slovinsko nedávno vytvořily nové administrativní funkce v rámci soudů, jako jsou výkonný ředitel nebo soudní tajemníci. Tato opatření mohou dlouhodobě zlepšit správu soudů, pokud budou soudci ochotni předat těmto novým úředníkům podstatné a jasně vymezené pravomoci. Jsou podnikány kroky k tomu, aby tato místa byla obsazována osobami, které mají potřebné vzdělání a zkušenosti⁵³.

51 Průzkum provedený v Maďarsku ukázal, že soudci v průměru věnují 27% svého času soudnímu jednání, 15% psaní rozsudků a zbytek pracovní doby připadá na administrativní úkony, jako jsou organizace práce, vedení statistiky a diktování soudních protokolů.

52 V Rumunsku předsedové soudů, což jsou většinou zkušení soudci, údajně věnují 90% svého času vyřizování administrativních záležitostí, v důsledku čehož jim nezbývá čas na souzení nebo pomoc méně zkušeným soudcům.

53 Ve Slovinsku tajemníci soudů, kteří zastávají manažerské funkce na všech soudech kromě soudů okresních, jsou právníci, a nikoli vyškolení manažeři.

Celý region se potýká s nedostatkem a nízkou kvalitou ostatního soudního personálu, což je opět zaviněno nedostatkem financí. Platy jsou celkově nižší, obvykle nižší než platy administrativních pracovníků v jiných odvětvích, pracovní podmínky jsou nepříznivé a existuje jen málo možností profesního růstu. Situace je obzvláště vážná v České republice⁵⁴, Lotyšsku a Rumunsku, kde je těžké najít a udržet i začínající pracovníky, a ani nedávné reformy tento problém nevyřešily. Všechny státy by se měly zaměřit na zlepšení platových podmínek, pracovních podmínek a vzdělávání pomocného soudního personálu.

Soudy by rovněž mohly zvýšit svoji výkonnost, kdyby přijaly začínající právníky a administrativní pracovníky na konkrétní kvazisoudní a nesoudní úkoly, jako jsou nesporná řízení v rejstříkových věcech, zápisy nebo organizace rozhodovací činnosti. Tito začínající úředníci by mohli mít obdobné postavení jako ti, kteří již pracují v Polsku, nebo jako greffiers nebo Rechtspfleger. Tito začínající úředníci by měli dostat možnost pravidelně si zvyšovat svoji odbornost díky systému průběžného vzdělávání. Takovýto systém by soudcům ulehčil jejich práci a dal by jim více prostoru pro primární rozhodovací činnost.

Kromě toho, že má nedostatek finančních prostředků ničivý vliv na schopnost soudnictví rozvíjet svoji správu, působí celou řadu problému, které snižují schopnost soudů kvalitně rozhodovat. Ve většině kandidátských zemích je potřeba zlepšit materiální podmínky soudů, zvláště pak v Lotyšsku, Litvě a Rumunsku. Chronický nedostatek investic způsobil nedostatek vhodných prostor, špatné zázemí a zastarávání techniky. Pouze v Estonsku a Slovinsku jsou pracovní podmínky uspokojivé, i když ve Slovinsku stále ještě existují soudy, které se potýkají s nedostatkem místa.

Zmodernizovat se musejí především evidence případů, způsob předávání spisů, shromažďování statistických dat a technika protokolace soudních jednání. V mnoha zemích jsou spisy stále zpracovávány ručně. Protokolace soudních jednání se dělá s pomocí diktafonu nebo rovněž ručně, což zvyšuje riziko pochybení a korupce. Zejména pak rumunský archaický systém ručně psané kartotéky případů a litevská neúplná a ručně psaná protokolace potřebují nutně zmodernizovat. Zavedení automatizovaných systémů zpracování spisů a protokolace v reálném čase by zefektivnilo administrativní práci soudů a zkvalitnilo by i jejich rozhodování.

Průtahy v soudním řízení trápí i nadále účastníky řízení ve většině kandidátských zemí. Průtahy negativně ovlivňují kvalitu rozsudků a snižují důvěryhodnost soudnictví. Problém je obzvláště vážný v Lotyšsku⁵⁵, Rumunsku, na Slovensku a podle některých svědectví i v Bulharsku⁵⁶. Situace se stabilizovala, nebo lehce zlepšila v České republice, Estonsku a Slovinsku.

54 V České republice se platy nižších soudních úředníků pohybují mezi 6 000 Kč a 12 000 Kč (od 200 do 400 EUR). Průměrná mzda v ČR je v současné době 16 000 Kč (540 EUR).

55 Lotyšské soudy běžně nerespektují procesní lhůty pro vyřizování případů. Na některých soudech je rozvrh práce tak plný, že jsou soudní jednání nařizována na několik let dopředu. Nejhorší situace panuje na Krajském soudě v Rize, kde se v současnosti nařizují jednání na rok 2004. Odvolání v trestních věcech jsou často projednávána až poté, co si odvolatel již odpykal svůj trest a byl propuštěn na svobodu.

56 Bulharsko nemá spolehlivý systém vedení záznamů o soudních případech a informační systém.

Většina systémových opatření a administrativních zlepšení popsaných výše by přímo zefektivnila a zrychlila rozhodovací proces, a tím by soudcům umožnila věnovat se více své rozhodovací činnosti. To by se dále promítlo do rychlosti soudního řízení a zkrácení průtahů. Dále je nutné se při novelizaci platného práva zaměřit na oblasti, jako jsou dekriminalizace některých činů, zjednodušení procesních předpisů a možnosti mimosoudního vyrovnání. Velmi málo kandidátských zemí vypracovalo programy na hledání možností většího využití mimosoudních způsobů řešení sporů.

D. Doporučení

Doporučení pro jednotlivé státy jsou obsažena v jednotlivých národních zprávách. Na tomto místě jsou uvedena pouze obecně platná doporučení a doporučení pro Evropskou unii.

1. Pro kandidátské státy

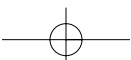
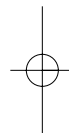
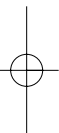
- Zajistit, aby se reforma soudnictví zaměřená na upevnění jeho nezávislosti a zkvalitnění jeho práce stala politickou prioritou.
- Země, ve kterých moc výkonná kontroluje, nebo ovlivňuje soudní správu nebo kariérní postup soudců, by měly snížit, nebo eliminovat tento vliv a zajistit tak nezávislost jednotlivých soudců při rozhodování. Státy by měly zvážit možnosti zavedení autonomní soudní správy.
- V zemích, kde se soudnictví již těší vysoké míře autonomie, chránit oprávněný zájem společnosti na zodpovědné práci soudnictví zavedením neagresivních forem regulace a kontroly.
- Zvážit úpravy procesu vytváření rozpočtu, tak aby byly soudy do tohoto procesu více zapojeny a byla skutečně zajištěna jejich správní autonomie.
- Vytvořit objektivnější, přesnější a průhlednější pravidla pro kariérní postup soudců, kladoucí větší důraz na kvalitu práce.
- Učinit, za současného respektování zásad soudcovské nezávislosti a odpovědnosti, kroky k vytvoření transparentních systémů pravidelného hodnocení práce soudců, vhodně kombinujících kvantitativní a kvalitativní kritéria. Zajistit návaznost hodnocení na vzdělávání.
- Zajistit, aby bylo vzdělávání soudců pravidelně a dlouhodobě financováno. Začlenit do vzdělávacího programu též výuku manažerských dovedností.
- Zprofesionalizovat management soudů. Sejmout ze soudců manažerské a administrativní povinnosti a předat je profesionálům, kteří budou pracovat pod dohledem soudců.

2. PRO EVROPSKOU UNII

- Zdůrazňovat, že vytvoření a zachování nezávislého a dobře fungujícího soudnictví je základní hodnotou Unie a základním předpokladem pro členství v EU.
- Pomáhat státům při navrhování účinných reforem tím, že bude Unie vysvětlovat obsah svých společných hodnot v oblasti nezávislosti a fungování soudnictví. Tyto základní standardy, nutné pro členství v EU, se pak promítnou do konkrétních koncepcí.
- Zdůrazňovat význam koncepčních reforem, a ne pouze reforem dílčích, pro odstranění institucionální závislosti a zlepšení institucionálního rámce soudnictví.
- Využít zkušeností z jiných kandidátských států k zajištění technické pomoci při vytváření vhodných kritérií a metod pro výběr, kariérní postup a hodnocení pracovního výkonu soudců.
- Podporovat snahy o zajištění pravidelného a dlouhodobého přísunu finančních prostředků pro vzdělávací systém. Napomáhat upevnění institucionálního rámce vzdělávání soudců. Uspříngovat výměnu lektorů ve spolupráci se vzdělávacími institucemi z ostatních kandidátských i členských států tak, aby se vzdělávací program pro soudce obohatil o důležitá odborná témata a výuku managementu. Totéž platí o vzdělávacím programu pro soudní manažery a ostatní personál, který by měl být rovněž doplněn o výuku administrativních dovedností.
- Podniknout, za současného respektování zásad soudcovské nezávislosti a odpovědnosti, kroky k vytvoření transparentních systémů pravidelného hodnocení práce soudců, vhodně kombinujících kvantitativní a kvalitativní kritéria. Zajistit návaznost hodnocení na vzdělávání.
- Zajistit, aby bylo vzdělávání soudců pravidelně a dlouhodobě financováno. Začlenit do vzdělávacího programu též výuku manažerských dovedností.
- Poskytnout technickou pomoc programům zaměřeným na snížení chronických soudních průtahů.



Stav soudnictví v České republice



Obsah:

A. ÚVOD	47
B. DOPAD SOUČASNÉHO VÝVOJE NA STAV SOUDNICTVÍ	48
1. Nový zákon o soudech a soudcích a nález Ústavního soudu	48
2. Další změny	49
C. ODBORNÁ ZPŮSOBILOST SOUDCŮ	49
1. Výběrové řízení a kariérní postup soudců	50
2. Hodnocení a usměrňování pracovního výkonu	51
3. Vzdělávací systém pro profesionální soudnictví	53
D. STAV INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE SOUDNICTVÍ	55
1. Řízení a správa soudnictví	55
2. Stav správy soudů	56
E. DOPORUČENÍ	58
1. Pro vládu České republiky a zákonodárce	58
2. Pro Evropskou unii	59

A. Úvod

Reforma soudnictví v České republice prochází procesem neustálých změn, což je důsledkem nedávného zrušení významných částí zákona o soudech a soudcích Ústavním soudem. Ústavní soud dal rovněž najevo, že k tomu, aby byl vytvořen opravdu nezávislý soudní systém, vyhovující ústavně zakotvenému principu dělby moci, by bylo potřeba ještě dalších změn.

Zrušením částí tohoto nového zákona zasadil Ústavní soud tvrdý úder politické reprezentaci prosazující chybný přístup k soudní reformě. Ústavní soud dal jasně najevo, že model řízení a správy soudnictví se silným vlivem moci výkonné je nevyhovující a měl by být změněn.

Samotný nálezn Ústavního soudu je vítaným korektivem chybného právního předpisu, který se jen velmi málo zabýval skutečnými problémy soudnictví.

V současné době se soudy nicméně nacházejí v nejisté a složité situaci a stále volají po komplexním řešení, což bude vyžadovat, aby se Parlament k této věci vrátil. Ministerstvo spravedlnosti stále velmi významně ovlivňuje správu soudů, a to jak přímo, tak např. prostřednictvím pravomoci jmenovat předsedy soudů.

I přestože byl předchozí zákon vadný, je samotná ochota politické reprezentace vážně se zabývat reformou soudnictví, kterou potvrdila přijetím zákona o soudech a soudcích, významnou a vítanou změnou. Vláda a Parlament by neměly polevit ve svém reformním úsilí a měly by se znovu vrátit k otázce, jak vytvořit nezávislé, odpovědné a fungující soudnictví.

B. DOPAD SOUČASNÉHO VÝVOJE NA STAV SOUDNICTVÍ

Nový zákon o soudech a soudcích vytvořil nové soudní instituce a pravidla pro výběr, vzdělávání a hodnocení soudců. Rovněž stanovil priority pro zvýšení výkonnosti soudnictví a zkvalitnění soudní správy. Zákon však opět zakotvoval ústřední roli Ministerstva spravedlnosti při řízení soudnictví, zvláště pak ve vzdělávání a hodnocení. Tato a některá další ustanovení byla zrušena Ústavním soudem, který svůj nálezh odůvodnil požadavkem dodržování dělby moci a dal tak jasný signál, že model řízení a správy soudnictví se silným vlivem moci výkonné škodí principům právního státu. Politická reprezentace bude muset upravit tato ustanovení, tak aby byla v souladu s nálezem Ústavního soudu a zásadou nezávislosti soudnictví.

1. NOVÝ ZÁKON O SOUDECH A SOUDCÍCH A NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Po dlouhém období bez významnějších reforem a po zamítnutí několika rozsáhlých legislativních návrhů z roku 2000¹ byl na konci roku 2001 přijat a v dubnu 2002² nabyl účinnosti zákon o soudech a soudcích. Zákon vytvořil nové soudní instituce, jako na příklad Justiční akademii zabývající se vzděláváním a poradní soudcovské rady³. Dále stanovil nová pravidla pro hodnocení odborné způsobilosti soudců a nová pravidla pro výběr justičních čekatelů. Avšak tyto změny podstatně neovlivnily ústřední roli Ministerstva spravedlnosti, kterou sehrává při řízení a správě soudnictví.

V červnu 2002 pak Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podané prezidentem republiky⁴ a zrušil četná ustanovení zákona o soudech a soudcích týkající se pravomoci Ministerstva spravedlnosti ve věcech řízení a správy soudů⁵. Soud konkrétně zrušil ty části zákona, které zaváděly pravidelné hodnocení odborné způsobilosti, systém povinného vzdělávání v instituci kontrolované ministerstvem a systém státní správy soudů zakotvující odpovědnost předsedů soudů vůči ministerstvu⁶. Důležitější je však skutečnost, že se Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu odvolal na zásadu dělby moci a další dvě, s ní těsně spjaté, zásady, a to zásady soudcovské nezávislosti a nestrannosti.

Ústřední role Ministerstva spravedlnosti v řízení a správě soudů a rozsah pravomocí ministerstva nebyly výslovně předmětem stížnosti prezidenta republiky, a proto se

1 Viz EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence (Open Society Institute, Budapest, říjen 2001), str. 120-121, dostupné na <http://www.eumap.org> (stránka navštívena 26. 9. 2002)

2 Zákon o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. nahrazující zákon o soudech a soudcích č. 335/1991 Sb.

3 Podle znění nového zákona mají být soudcovské rady vytvořeny na všech soudech, kromě malých okresních soudů s méně než jedenácti soudci. Tyto rady budou fungovat jako poradní orgán předsedy soudu. Viz § 46 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. Rady se budou skládat ze tří až pěti členů a jejich funkční období je pětileté. Viz §§ 46-59 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

4 Ústavní stížnost prezidenta republiky, http://www.hrad.cz/kpr/us_soudci.html (stránka navštívena 26.9. 2002)

5 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02, http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

6 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02, http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

Ústavní soud k těmto skutečnostem nemohl vyjádřit. Nicméně tím, že soud založil svoji argumentaci na požadavku dělby moci, zasadil tvrdý úder koncepci soudní reformy, již prosazovala politická reprezentace. Soud dal jasně najevo, že model řízení a správy soudnictví se silným vlivem moci výkonné je nevhodný a musí být revidován.

Nález Ústavního soud obsahuje řadu doporučení a určitých návodů poukazujících na to, že současný systém soudní správy je v rozporu s požadavkem, vyvstávajícím v demokratickém právním státě, na vytvoření skutečně nezávislého a fungujícího soudnictví. Soud tak jasně potvrdil, že soudní reforma musí pokračovat a že politická reprezentace bude muset přehodnotit řadu dalších ustanovení zákona o soudech a soudcích.

2. DALŠÍ ZMĚNY

I přestože média informovala o korupci⁷ na Obchodním rejstříku⁸, obecná důvěra veřejnosti v soudnictví poprvé za několik posledních let vzrostla. V nedávno provedeném průzkumu veřejného mínění 40 procent respondentů odpovědělo, že důvěřují soudcům, což představuje nárůst o 7 procent a dosud nejvyšší zaznamenanou úroveň důvěry⁹.

Nový systém exekutorů, pracujících jako soukromé osoby, přispěje k vymahatelnosti soukromoprávních rozsudků¹⁰. Od tohoto systému se očekává, že urychlí proces vymahatelnosti soukromoprávních rozsudků, čímž se sníží přetíženost soudů a ještě více se posílí důvěra veřejnosti v soudní systém.

C. ODBORNÁ ZPŮSOBILOST SOUDCŮ

I když nový zákon o soudech a soudcích omezuje pravomoc Ministerstva spravedlnosti při výběru soudců, ministerstvo i nadále disponuje vysokou měrou volného uvážení. Zároveň však decentralizace zaručila předsedům soudů, kteří jsou jmenováni ministerstvem, značnou míru volného uvážení při rozhodování v těchto otázkách. Je důležité, aby vyhláška ministerstva dále objasnila a zracionalizovala výběrové řízení a zajistila jeho průhlednost. Nový zákon o soudech a soudcích rovněž usiloval o zavedení pravidelného hodnocení odborné způsobilosti soudců, čímž svěřoval Ministerstvu spravedlnosti a dalším orgánům velmi významnou pravomoc. Dále měl zákon zakotvit, že vzdělávání soudců bude povinně probíhat v instituci kontrolované ministerstvem. Ústavní soud prohlásil tato ustanovení za protiústavní. Soudnictví a vládní politická reprezentace nyní musejí vytvořit nové modely pravidelného hodnocení a vzdělávání, které budou v souladu s nálezem Ústavního soudu a zajistí, že rozhodnutí týkající se kariérního postupu soudců nebudou ovlivňovat jejich rozhodovací a institucionální nezávislost, ale spíše přispějí ke zvyšování profesionality soudnictví.

7 Další informace k diskusi o problematice korupce v České republice včetně jejího soudnictví viz EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy in the Czech Republic (Open Society Institute, Budapest, říjen 2002), <http://www.eumap.org> (stránka navštívena 26.9. 2002)

8 Viz „Ať investoři řeknou, koho museli uplatit“, Lidové noviny z 25. 3. 2002

9 Viz „IVVM: Výrazně vzrostla důvěra v armádu, policii, soudy i media“, 1. 11. 2001

10 Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti č. 120/2001 Sb.

1. VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ A KARIÉRNÍ POSTUP SOUDCŮ

Nový zákon o soudech a soudcích obsahuje kritéria a pravidla, která by měla být aplikována na výběrové řízení a kariérní postup¹¹. Jak způsob výběru, tak pravidla kariérního postupu jsou v současnosti příliš vágní a počítají s příliš velkým prostorem pro volné uvážení na to, aby zajistily, že soudci nebudou předmětem nedovoleného ovlivňování. Zvláště bude potřeba přehodnotit, ve světle nedávného ústavního nálezu, široké možnosti volného uvážení, kterými disponují úředníci Ministerstva spravedlnosti.

I když nový zákon o soudech a soudcích omezuje pravomoc Ministerstva spravedlnosti při výběru soudců, ministerstvo stále disponuje vysokou měrou volného uvážení. Zároveň však decentralizace zaručila předsedům soudů, kteří jsou jmenováni ministerstvem¹², značnou volnost při rozhodování o těchto otázkách. Je důležité, aby prováděcí vyhlášky ministerstva, jejichž vydání se očekává před koncem roku 2002, dále objasnily a zracionalizovaly výběrové řízení a zajistily jeho průhlednost. Jinak hrozí, že se v novém řízení pouze přenesou možnost volného uvážení do jiného bodu, aniž by došlo ke snížení rizika pro soudcovskou nezávislost a profesionalitu, která se na ni váže.

Zákon o soudech a soudcích stanoví, že o funkci soudce se může ucházet pouze ten, kdo absolvoval přípravnou službu justičních čekatelů (přípravnou službu) a složil zkoušku¹³. Výběrové řízení na místa justičních čekatelů má čtyři fáze, tj. psychologický test, strukturovaný pohovor před výběrovou komisí Justiční akademie, přijímací pohovor před výběrovou komisí příslušného krajského soudu a konečné rozhodnutí předsedy krajského soudu. Při přijímání konečného rozhodnutí není předseda krajského soudu vázán hodnocením kandidáta v předchozích fázích. To ponechává předsedovi krajského soudu velký prostor pro volné uvážení, jehož zneužití by mohlo být obtížně kontrolovatelné¹⁴.

Přípravná služba trvá tři roky, což může snižovat pravděpodobnost přijetí zkušených právníků. Ministerstvo spravedlnosti však může rozhodnout, že praxe v jiné právnícké profesi se započítá do délky přípravné služby; délka přípravné služby však nesmí být v žádném případě kratší než jeden rok. Kritéria pro zkrácení délky přípravné služby, stejně jako její cíle, by měly být definovány tak, aby nebyla zkušeným právníkům odňata možnost stát se soudcem.

Po dokončení přípravné služby musejí kandidáti složit justiční zkoušku¹⁵. Poté je možné prezident republiky jmenovat soudci na návrh ministra spravedlnosti. Zdá se, že zde neexistuje žádná záruka navržení nebo jmenování kandidátů, a to i když splnili všechny požadované podmínky.

11 § 60 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

12 Viz odstavec C.2. „Stav správy soudů“

13 Kvalifikační požadavky dále zahrnují české státní občanství, způsobilost k právním úkonům, diplom z právnické fakulty, a odborné znalosti a morální kvality, které zaručují řádný výkon práce. Kandidát musí dosáhnout věku nejméně 25 let.

14 Je evidentní, že neexistuje žádná možnost odvolání proti konečnému rozhodnutí předsedy krajského soudu. Není však jasné, zda by se mohl odmítnutý kandidát znovu přihlásit do výběrového řízení.

15 Ministr spravedlnosti může prominout složení zkoušky právníkům, kteří složili jiné zkoušky např. zkoušku pro státní zástupce nebo notáře. Zkouška se rovněž nevyžaduje u uchazečů, kteří pracovali déle než dva roky jako soudci Ústavního soudu.

Překládání soudců k soudům vyšší instance je rovněž upraveno jen v několika málo poměrně široce formulovaných ustanoveních. Ministr spravedlnosti rozhoduje o přeložení soudce po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán; k přeložení k Nejvyššímu soudu je zapotřebí souhlasu předsedy tohoto soudu. K nejvyššímu soudu může být přeložen soudce, který má nejméně desetiletou právní praxi, zatímco pro přeložení k vrchním nebo krajským soudům postačuje praxe osmiletá¹⁶. Ostatní kritéria kariérního postupu jsou však formulována velmi vágně. Soudce, který má být takto povýšen musí svými odbornými znalostmi a zkušenostmi poskytovat záruku řádného výkonu své funkce. Kritéria kariérního postupu by měla být definována přesněji.

Ve svém nedávném nálezu Ústavní soud přezkoumal, v kontextu pravidel kariérního postupu, kontrolu, kterou vykonává Ministerstvo spravedlnosti nad jmenováním a odvoláváním předsedů a místopředsedů soudů. Soud zrušil ustanovení, jež ministerstvu umožňovala odvolat předsedu soudu bez jasného kárného důvodu¹⁷. Ačkoli se tento nález nevyjadřuje přímo k pravidlům kariérního postupu jako takovým, jasně navrhuje, aby byly přijaty průhlednější a propracovanější postupy, které by zajistily důležitější respektování zásad soudní nezávislosti.

2. HODNOCENÍ A USMĚŘOVÁNÍ PRACOVNÍHO VÝKONU

Zavedení systému pravidelného hodnocení pracovního výkonu soudců zákonem o soudech a soudcích¹⁸ bylo samo o sobě pozitivní změnou. Nicméně některá z kritérií nebyl dostatečně přesná a jejich vztah k soudcovské práci byl nejasný. Proces jako takový nebyl dostatečně průhledný. Společně s širokými možnostmi volného uvážení svěřenými Ministerstvu spravedlnosti a předsedům soudů vedly tyto nedostatky k tomu, že Ústavní soud zrušil nově navržený systém. Soudnictví a politická reprezentace teď stojí před úkolem vytvořit nový systém hodnocení pracovního výkonu, který bude brát v úvahu argumenty Ústavního soudu.

Systém hodnocení pracovního výkonu, tak jak byl obsažen v zákonu o soudech a soudcích, předpokládal povinné hodnocení odborné způsobilosti soudců okresních a krajských soudů po třech letech a následně pak jednou za pět let. Soudci vrchních soudů a Nejvyššího soudu pak měli být hodnoceni v pětiletých intervalech¹⁹. Toto hodnocení měli vykonávat předsedové jednotlivých soudů²⁰. Předseda měl povinnost sestavit úvodní posudek, ke kterému muselo být přiloženo vyjádření příslušné soudcovské rady o soudcově rozhodovací činnosti a zpráva Justiční akademie podávající přehled a hodnocení veškerého soudcova odborného vzdělávání²¹.

Předsedův posudek, přihlížející ke všem těmto hodnotícím dokumentům a rozsudkům, měl ohodnotit soudcovu odbornou způsobilost stupni „výborná“, „vyhovující“ nebo „nevyhovující“²².

16 § 71 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

17 Viz odstavec C.2. „Administrativní kapacita soudu“

18 § 134 an. zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

19 § 134 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

20 § 135 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. Soudci okresních soudů jsou hodnoceni předsedy příslušných krajských soudů.

21 § 136 odst. 2 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

22 § 136 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

Tato kritéria pracovního výkonu měla za úkol ohodnotit soudcovu znalost platného práva a judikatury, jeho schopnost aplikovat tyto znalosti v procesu soudního rozhodování, úroveň teoretických znalostí, schopnost organizovat práci soudního oddělení a rovněž jeho publikační a pedagogickou činnost²³.

Je-li odborná způsobilost ohodnocena jako „nedostatečná“ a nedojde-li se k jinému závěru v pozdějším řízení, bude soudce odvolán z funkce. Byla-li soudcovu způsobilost vyhodnocena jako „nedostatečná“, může následovat řada opětovných hodnocení. Nejprve by zvláštní senát (složený z předsedy a dvou soudců ze stejného soudu) prověřil celou záležitost²⁴. Pokud by i tento senát shledal soudcovu způsobilost nedostatečnou, nebo kdyby předseda nesouhlasil s kladným hodnocením ostatních soudců²⁵, měl by předseda právo podat návrh na posouzení odborné způsobilosti stálou Radou zřízenou za tímto účelem²⁶. Rovněž bylo možné, aby se soudce, předseda soudu nebo ministr spravedlnosti odvolal proti rozhodnutí k Nejvyššímu soudu²⁷, který by vydal konečné rozhodnutí²⁸.

Ústavní soud dospěl k závěru, že i když jsou cíle zákona, tj. zvýšit úroveň odborné způsobilosti soudců, chvályhodné, je systém a způsob zvolený zákonem o soudech a soudcích nepřijatelnou metodou jak toho dosáhnout.

Za nejproblematictější rysy navrhovaného systému a samotného řízení Ústavní soud označil následující:

- Rozsáhlé pravomoci v řízení o odborné způsobilosti svěřené Ministerstvu spravedlnosti, předsedům soudů, hodnotícím radám a Justiční akademii a skutečnost, že role soudcovských rad byla omezena na poskytování pouhých nezávazných doporučení orgánům moci výkonné, by ve výsledku přinesly přílišné posílení vlivu moci výkonné na moc soudní. Tím by byl porušen princip dělby moci a soudcovské nezávislosti.
- Skutečnost, že by hodnocení a s ním spojená možnost odvolání z funkce mohlo být prováděno poté, co byl soudce doživotně jmenován, by znamenala porušení požadavku právní jistoty, zásady doživotního jmenování a nepřípustnosti odvolání z funkce, s výjimkou odvolání z funkce v kárném řízení z důvodu porušení konkrétních soudcovských povinností.
- Hodnotící kritéria byla definována příliš vágně a nebyla bezprostředně spjata se soudcovou rozhodovací činností. Odvíjela se od vnějších a nepodstatných faktorů (jako např. schopnosti organizovat práci soudního oddělení nebo pedagogické činnosti).

23 § 136 odst. 1 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

24 § 137 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

25 I když by bylo teoreticky možné, aby ostatní dva soudci hodnotili, narozdíl od předsedy soudu, soudcovu způsobilost jako neostatečnou, je v praxi tato možnost nepravděpodobná. K tomu, aby se věc dostala pře senát je totiž nutné, aby předseda zaujal negativní stanovisko k soudcově odborné způsobilosti ve svém původním posudku.

26 § 147 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. Rada měla být vytvořena Ministerstvem spravedlnosti. Měla mít devět členů, jejichž funkční období mělo být tříleté. Viz §§ 138 a 139 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

27 § 153 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. Ministr spravedlnosti mohl podat návrh na posouzení odborné způsobilosti soudce, pokud nesouhlasil s rozhodnutím Rady, neboť byl účastníkem řízení před Radou. Viz § 145 odst. 1 písm. b a §153 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

28 § 154 an. zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

- Řízení před Nejvyšším soudem, ve kterém by bylo vydáno konečné meritorní rozhodnutí, mělo mít neveřejný charakter, což by bylo v rozporu se zásadou veřejnosti řízení²⁹.

Ústavní soud navrhl další způsoby hodnocení a přípravy, které by byly vhodné, nebo dokonce žádoucí, v systému respektujícím profesionalitu a nezávislost soudců. Ústavní soud navrhl, aby se série hodnocení odborné způsobilosti soudců a zjišťování nároků na jejich kvalifikaci prováděly v období předcházejícím jmenování nebo těsně po něm (ne však po dobu delší než tři až pět let), čímž by se předešlo hrozbě porušení obecné zásady právní jistoty a nebezpečí, že budou zpochybněny rozsudky vynesené odvolanými soudci.

Nález Ústavního soudu zřejmě nevylučuje možnost vytvoření systému pravidelného hodnocení pracovního výkonu v průběhu soudcovy kariéry. Takový systém by však musel vyhovovat zásadám a argumentům obsaženým v nálezů Ústavního soudu, a v obecnější rovině, zásadám soudcovské nezávislosti a odpovědnosti, jimiž soud implicitně odůvodnil svůj nález.

Existují i další možnosti nepřímého hodnocení nebo přezkumu soudcovy práce, kterými lze jednotlivým soudcům pomáhat při rozvíjení jejich odborných kvalit. Fyzické i právnické osoby mají právo podávat stížnosti na soudce nebo soudní zaměstnance, kteří bezdůvodně protahují řízení, chovají se nevhodně, nebo jinak ohrožují důstojnost soudního řízení³⁰. Na celostátní úrovni tyto stížnosti vyřizuje Odbor stížností a milostí Ministerstva spravedlnosti³¹. Na úrovni soudů jsou k vyřizování stížností příslušní předsedové soudů nebo jiné osoby, které k tomu byly pověřeny³². Jasně fungující mechanismy stížností mohou prověřit soudcovo chování ad hoc, pokud jsou navrženy tak, aby nedocházelo k negativnímu ovlivňování legitimního jádra vlastní rozhodovací pravomoci, která je pro nezávislost soudnictví nezbytná.

Zákon o soudech a soudcích rovněž přinesl změnu kárného řízení³³. Jak již bylo výše řečeno, nová ustanovení o hodnocení odborné způsobilosti, pokud počítají i se sankcemi, tak jako nedávno zrušená ustanovení, budou muset upravovat ukládání sankcí v rámci kárného řízení, a nikoli mimo něj.

3. VZDĚLÁVACÍ SYSTÉM PRO PROFESIONÁLNÍ SOUDNICTVÍ

Nedávným nálezem Ústavního soudu byly rovněž zrušeny důležité novelizace v systému vzdělávání soudců. Nový zákon o soudech a soudcích se pokusil přenést vzdělávání soudců do nové instituce kontrolované Ministerstvem spravedlnosti a zavedl po-

29 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02,

http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/asp_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

30 § 164 an. zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

31 § 167 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

32 §§ 168-171 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

33 Kárné řízení může být zahájeno pouze na návrh. Řízení je omezeno subjektivní i objektivní lhůtou (tj. řízení může být zahájeno do dvou měsíců poté, co se navrhovatel o kárném provinění dozvěděl, nejpozději však do dvou let od jeho spáchání). V kárném řízení lze uložit širokou škálu sankcí, jako např. důtku, snížení platu nebo odvolání z funkce předsedy soudu.

vinnost soustavně se vzdělávat³⁴. Všechna tato ustanovení zvyšovala riziko, že bude vážně ohrožena soudcovská nezávislost, neboť svěřovala moci výkonné donucovací moc vůči soudcům.

Zákonem o soudech a soudcích byla založena Justiční akademie, která nahradila Institut pro další vzdělávání soudců a státních zástupců Ministerstva spravedlnosti. Nová akademie má na starost organizaci a vedení odborného vzdělávání justičních čekatelů a soudců a rovněž pomáhá při hodnocení uchazečů ve výběrovém řízení³⁵. Akademie je financována z prostředků PHARE³⁶ a státního rozpočtu. Ačkoli akademie poskytuje systému vzdělávání soudců, na první pohled, solidní institucionální základ s dostatečným finančním krytím, některé z principů jejího fungování ohrožovaly soudcovskou nezávislost a omezovaly soudce v rozvoji skutečně autonomních profesních schopností.

Nový systém by především ponechal ministerstvu kontrolu nad vzděláváním soudců. Ministr dohlíží na fungování Justiční akademie a jmenuje jak jejího ředitele, tak Radu akademie. Ministr také jmenuje, na návrh ředitele akademie, její lektory³⁷.

Nejproblematictější bylo ustanovení, které ukládalo soudcům, kteří již vykonávají svoji funkci, povinnost účastnit se vzdělávacích aktivit Justiční akademie³⁸. Přestože neobsahovalo žádnou konkrétní sankci za úmyslné nebo neomluvené absence na povinných školeních, mohla být neúčast důvodem pro kárný postih. Ústavní soud došel k závěru, že sankcionování soudců za neúčast na vzdělávacích aktivitách instituce, která je personálně obsazována, organizována a kontrolována mocí výkonnou, by bylo porušením zásady dělby moci a soudcovské nezávislosti. Soud proto zrušil požadavek povinného soustavného vzdělávání v Justiční akademii a uvedl, že akademie nemůže, pokud jde o soustavné vzdělávání soudců, představovat více než „jeden z možných, samotným soudcem svobodně zvolených, zdrojů“³⁹.

Soudnictví a politická reprezentace nyní stojí před úkolem navrhnout systém vzdělávání soudců tak, aby byl v souladu s nálezem Ústavního soudu a zároveň zajišťoval trvalý odborný rozvoj všech soudců. K tomu by bylo třeba, aby se Ministerstvo spravedlnosti rozdělilo o svoji kontrolu nad vzděláváním soudců se soudci samotnými. Soudci by se měli účastnit aspoň rozhodování o otázkách, jako jsou vzdělávací koncepce, metodologie, příprava osnov a aktivity Justiční akademie.

34 §§ 129 - 133 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

35 § 129 odst. 2 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

36 PHARE CZ-00-07-05

37 § 130 odst. 4 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

38 § 132 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

39 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02,

http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

D. STAV INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE SOUDNICTVÍ

Ministerstvo spravedlnosti nese i nadále hlavní díl odpovědnosti za řízení a správu soudnictví a rovněž ho nepřímou kontroluje díky pravomoci jmenovat předsedy soudů. Vliv ministerstva nejen porušuje zásadu soudcovské nezávislosti, ale také brání soudnictví ve zvýšení jeho výkonnosti. Tento model se silným vlivem moci výkonné by měl být revidován. Totéž navrhuje i Ústavní soud ve svém nálezu. Ať už je za správu soudů odpovědný jakýkoli orgán, je nezbytné, aby byl schopen a ochoten uvést v život propracovaný a dostatečně financovaný systém, který bude chránit nezbytnou soudcovskou nezávislost a posilovat profesionalitu a odpovědnost soudců.

Zároveň by měla být snížena míra odpovědnosti předsedů soudů za jejich správu přijetím profesionálních manažerů a zvýšením počtu a zlepšením kvality pomocného soudního personálu (nižších soudních úředníků).

1. ŘÍZENÍ A SPRÁVA SOUDNICTVÍ

Ministerstvo spravedlnosti nese i nadále hlavní díl odpovědnosti za řízení a správu soudnictví. Kromě toho, že je tento model zpochybnitelný v kontextu moderního pojetí zásady soudcovské nezávislosti, tak zároveň omezuje rozvoj administrativní kapacity soudnictví a nepřímou brání zvýšení i zkvalitnění jeho práce. Pokud soudci netvoří oddělený a samosprávný stav, pak mají méně důvodů a prostředků k tomu, aby vystupovali jako rovnocenní partneři při zlepšování kvality a výkonnosti soudnictví. V souladu s nedávným nálezem Ústavního soudu by měl současný model se silným vlivem moci výkonné být znovu prozkoumán a změněn.

Ministerstvo spravedlnosti je hlavním představitelem a řídicím a správním orgánem zodpovědným za fungování soudnictví⁴⁰. Obecně jsou ministerstvo a jeho jednotlivé odbory, vystupující v roli manažerů a dozoru, odpovědné za vytváření optimálních podmínek pro fungování soudů a zajišťování jejich organizačních, finančních, vzdělávacích a personálních potřeb⁴¹. Ministerstvo samo do velké míry určuje, jaké jsou tyto potřeby a rozhoduje o tom, jak je uspokojovat. Ministerstvo navrhuje rozpočet pro soudnictví (za příspěvy krajských a dalších soudů), rozděluje finanční prostředky, určuje počet soudců a ostatního personálu a vytváří pro každý soud normy určující počet povinně rozhodnutých případů.

Šíře pravomocí Ministerstva spravedlnosti vůči jednotlivým soudcům se však nejnázorněji projevuje na pravomoci překládat soudce bez jeho souhlasu dočasně k jinému soudu. Soudci okresních soudů mohou být dočasně přeloženi bez svého souhlasu na dobu nejdéle jednoho roku k soudu v sousedním obvodu, není-li možné jinak zajistit u tohoto soudu řádný výkon soudnictví⁴². Stejně tak může ministerstvo přeložit soudce proti jeho vůli v případě, že dojde zákonem ke změně v organizaci soudů a takovéto přeložení představuje jediný způsob, jak zajistit řádný výkon soudnictví⁴³. I když existují situace, kdy je potřebné přeložit soudce z důvodu zajištění efektivity soudnictví, je svěřením takovéto pravomoci do rukou moci výkonné ohrožením soudcovy nezá-

40 § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

41 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

42 § 69 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

43 § 72 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

vislosti, aniž by to bylo vyváženo nějakou významnější výhodou oproti alternativním modelům svěřujícím tuto pravomoc autonomním orgánům.

Ministerstvo bylo kritizováno nejen za to, že si nadále udržuje pravomoci ohrožující soudcovskou nezávislost, ale rovněž proto, že nezajišťuje dostatečné prostředky pro chod soudů. Na příklad normy určující pracovní zatížení soudců jsou příliš zjednodušující, neboť se soustředí na kvantitu a neberou v potaz složitost jednotlivých případů. Navíc zatím nebylo zorganizováno vzdělávání pomocného technického personálu. Ať už je za správu soudů odpovědný jakýkoli orgán, je nezbytné, aby byl schopen a ochoten uvést v život propracovaný a dobře financovaný systém, který bude chránit nezbytnou soudcovskou nezávislost a posilovat profesionalitu a odpovědnost soudců.

Nález Ústavního soudu ukazuje, že současný model řízení a správy soudnictví musí projít změnou. Ačkoli soud uvedl, že není oprávněn rozhodovat o modelu státní správy soudů a že tato pravomoc náleží moci zákonodárné, doporučil Parlamentu, aby při rozhodování o novém modelu respektoval zásadu dělby moci. Soud upřesnil, že současný model, ve kterém je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem zajišťujícím správu soudů a ve kterém nemá soudnictví svého zástupce na odpovídající úrovni, neskýtá dostatečnou záruku pro vyloučení možnosti „ovlivňování moci soudní mocí výkonnou“ (např. prostřednictvím přerozdělování finančních prostředků a kontroly nakládání s nimi)⁴⁴. Zdá se, že tím naznačuje potřebu vytvořit orgán s celostátní působností, buď plně kontrolovaný soudci nebo s jejich podstatnou účastí, jenž by spravoval soudnictví.

2. STAV SPRÁVY SOUDŮ

Ministerstvo spravedlnosti si i nadále udržuje zbytečně široké pravomoci, kterými nepřímou zasahuje do správy soudů, jako na příklad pravomoc jmenovat předsedy soudů. Jejich dvojí role soudců a vykonavatelů správy podřízených moci výkonné vyvolává vážné obavy o dodržování zásady dělby moci. Vliv ministerstva by měl být omezen tím, že se upevní autonomie předsedů soudů, což ostatně odpovídá názoru vyjádřenému v nedávném nálezu Ústavního soudu. Zároveň by měla být snížena míra odpovědnosti předsedů soudů za jejich správu přijetím profesionálních manažerů a zvýšením počtu a zlepšením kvality ostatního soudního personálu.

Mezi soudy navzájem platí v otázkách správy princip přísné subordinace. Předsedové okresních soudů jsou podřízeni předsedům krajských soudů, kteří jsou sami podřízeni ministru spravedlnosti⁴⁵. Ministr má pravomoc jmenovat předsedy a místopředsedy soudů⁴⁶, které si vybírá z řad soudců jednotlivých soudů. Manažerské zkušenosti nejsou podmínkou pro jmenování a zatím nebylo soudcům v manažerských pozicích ani poskytnuto žádné systematické školení v této oblasti. Zákon o soudech a soudcích dále umožňoval, aby tito a další soudní funkcionáři byli odvolání, pokud „řádně neplní své povinnosti“⁴⁷.

44 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02,

http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

45 § 121 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

46 S výjimkou předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky. Viz § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

47 § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.

V důsledku toho jsou předsedové soudů považováni nejen za soudce, ale zároveň za zástupce Ministerstva spravedlnosti na jednotlivých soudech. Ústavní soud dospěl k závěru, že zásada dělby moci vylučuje, aby byla ústavní zásada neslučitelnosti funkcí⁴⁸ interpretována způsobem, který by soudcům umožňoval, aby byli činní v orgánech náležejících k moci výkonné nebo zákonodárné⁴⁹. Soud pak zvláště zdůraznil, že ustanovení umožňující Ministerstvu spravedlnosti odvolat předsedy soudů bylo formulováno příliš vágně a porušovalo zásady právní jistoty a soudcovské nezávislosti. Soud rovněž uvedl, že funkce předsedy je součástí soudcovského kariérního žebříčku, a proto by měli být předsedové odvolatelní pouze z důvodů uvedených v zákoně a v kárném řízení, tj. v řízení na jehož konci je rozhodnutí přezkoumatelné soudem⁵⁰.

Zároveň však Ústavní soud vyjádřil své přání ponechat Parlamentu dostatek prostoru pro vytvoření a přijetí nového modelu státní správy soudů. Proto byla vykonatelnost této části nálezu odložena na 1. července 2003⁵¹.

Kromě toho, že současný systém ohrožuje soudcovskou nezávislost, chybí předsedům soudů manažerské dovednosti, což závažným způsobem brání zkvalitnění práce soudů a zvýšení jejich výkonnosti. Přijetí profesionálních manažerů by mohlo být dlouhodobým řešením pro zkvalitnění soudní správy. V přechodném období by měly být zavedeny speciální manažerské kurzy pro předsedy soudů.

Podle nového zákona by měly být na všech soudech zřízeny soudcovské rady, které budou vykonávat funkci poradních orgánů předsedů soudů. I když mohou vnést více kolegiality (ve smyslu většinového rozhodování pozn. překladatele) do rozhodovacího procesu, nedisponují rady samotné žádnou rozhodovací ani řídicí pravomocí, a proto nemohou dohlížet na manažerská rozhodnutí předsedů soudů a ministerstva. Stejně tak nepřispějí ke zlepšení soudní správy, neboť jim nepřisluší vyjadřovat se k manažerským ani právním záležitostem.

Materiální situace soudnictví se zlepšila díky realizaci investičního plánu přijatého Ministerstvem spravedlnosti na období 1999 až 2003⁵². Ačkoli stále existují průtahy v soudním řízení, soudnictví jako celek funguje poměrně efektivně. Nápad nových případů i délka soudního řízení se ustálila. Nedávno zavedená opatření směřující ke snížení přetíženosti soudů, jako např. dekriminalizace některých činů a zavedení metod mimosoudního vyrovnání, mohou přispět k dalšímu zlepšení situace. Mělo by se i nadále usilovat o zkrácení délky soudního řízení. Stále však ještě zbývá vyřešit jeden z hlavních problémů způsobující průtahy v řízení, a to nedostatek pomocného soudního personálu.

48 Čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR

49 Ve stejném duchu uvedl Ústavní soud, že umístění soudců na Ministerstvu spravedlnosti nebo jejich členství v poradních orgánech ministerstva nebo jiných orgánech moci výkonné nebo komorách Parlamentu je porušením zásady neslučitelnosti funkcí.

50 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02,

http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002) Viz odstavec B. 1. „Výběr a kariérní postup“.

51 Nález Ústavního soudu ČR z 18. 6. 2002, č. Pl.ÚS 7/02,

http://www.aspi.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+300+jus-2. (stránka navštívena 26.9. 2002)

52 Viz <http://portal.justice.cz> (stránka navštívena 16. 9. 2002).

Soudci jsou dnes zatěžováni administrativními a technickými úkony, které by mohl snadno vykonávat kvalifikovaný pomocný personál. Bohužel však zatím bylo učiněno jen velmi málo pro přijetí více pracovníků nebo pro zlepšení kvalifikace těch, kteří již na soudech pracují. Nízké platy pomocného personálu (výrazně pod úrovní průměrné mzdy)⁵³ ztěžují přijímání nových pracovníků a nedaří se ani udržet mladé absolventy. Ani nedávné reformy nepřinesly žádná ustanovení, která by řešila tento problém. Bylo by potřeba zaměřit se na zlepšení platových podmínek, pracovních podmínek a vzdělávání pomocného soudního personálu. Tím by se zvýšila jeho profesionalita a soudci by získali více času na samotnou rozhodovací činnost.

E. DOPORUČENÍ

1. PRO VLÁDU ČESKÉ REPUBLIKY A ZÁKONODÁRCE

- Pokračovat v současném politickém úsilí a připravit seriózní návrhy, které přinesou odpovědi na stále nezodpovězenou otázku jak vybudovat nezávislé, odpovědné a efektivní soudnictví.
- Podniknout okamžité a přesně cílené kroky k novelizaci zákona o soudech a soudcích v souladu s nálezem Ústavního soudu z 18. června 2002.

Zejména:

- změnit současný model státní správy soudů se silným vlivem moci výkonné a vytvořit skutečně autonomní instituci, která by spravovala soudnictví
- vytvořit nový systém pravidelného hodnocení pracovního výkonu soudců, který je průhledný, založený na relevantních kritériích a zároveň respektuje zásady soudcovské nezávislosti a odpovědnosti
- vytvořit systém soustavného vzdělávání soudců, který by zajistil jejich odborný rozvoj a zapojit soudnictví do rozhodování o podobě a průběhu vzdělávacích aktivit, včetně rozhodování o nové Justiční akademii
- Přijmout v nejbližší době právní předpisy obsahující jasná kritéria a procedury pro výběr a kariérní postup soudců, tak aby se zabránilo zneužití vysoké míry volného uvážení ze strany Ministerstva spravedlnosti nebo předsedů soudů. Zvážit, zda by ministerstvo nemělo být úplně zbaveno diskreční pravomoci.
- Ubrat Ministerstvu spravedlnosti část pravomocí, které mu umožňují přímo nebo nepřímo, prostřednictvím předsedů soudů, ovlivňovat správu soudů.
- Zvážit možnost zavedení profesionálního managementu do soudnictví a v přechodném období bezodkladně zavést speciální manažerské kurzy pro předsedy a místopředsedy soudů.
- Nadále řešit problém průtahů v soudním řízení, včetně zvýšení počtu a zkvalitnění pomocného soudního personálu.

⁵³ Platy pomocného personálu se pohybují v rozmezí od 6000 do 12 000 Kč (od 200 do 400 EUR). Průměrná mzda dosahuje v ČR 16 000 Kč (540 EUR). Viz Český statistický úřad, <http://www.czso.cz> (stránka navštívena 26. 9. 2002) a rozhovory se zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti z 20. 5. 2002

2. PRO EVROPSKOU UNII

- Zdůrazňovat potřebu dalších institucionálních změn, tak aby bylo zajištěno dodržování zásad dělby moci a soudcovské nezávislosti, coby podmínky pro zlepšení stavu soudnictví.
- Uspadňovat předávání odborných znalostí z jiných kandidátských a členských států, které mají zkušenosti s vytvářením modelů soudní správy, výběrových řízení, kariérního řádu, hodnocením pracovního výkonu a vytvářením vzdělávacích systémů pro soudce, vedoucích ke zlepšení stavu soudnictví, za současného dodržování zásad soudcovské nezávislosti a odpovědnosti.