

Oleksandr Volkov proti Ukrajině – č. 21722/11

Rozsudek ze dne 9. 1. 2013 [V. sekce]

Článek 6

Článek 6-1

Nestranný soud

Nezávislý soud

Strukturální nedostatky systému kárného postihu soudců: *porušení*

Spravedlivé řízení

Absence promlčecí lhůty pro uložení kárného postihu soudci a zneužití elektronického hlasovacího systému v parlamentu při rozhodování o odvolání soudce: *porušení*

Soud ustanovený na základě zákona

Složení senátu projednávajícího stěžovatelovu věc stanoveno soudcem, jehož funkční období jakožto předsedy soudu skončilo: *porušení*

Skutkový stav – Stěžovatel byl od roku 2003 soudcem Nejvyššího soudu Ukrajiny a od roku předsedou vojenského senátu tohoto soudu. V roce 2007 byl zvolen do funkce člena Vrchní justiční rady („VJR“), ale poté, co mu předseda Parlamentního výboru pro soudnictví („Parlamentní výbor“) neumožnit složit přísahu, se své funkce neujal. V letech 2008 a 2009 dva členové VJR – z nichž jeden byl později zvolen předsedou VJR – vedli předběžné šetření stěžovatelova možného pochybení při výkonu funkce. Dospěli k závěru, že dotýčný změnil rozhodnutí vydaná bratrem své manželky – z nichž některá pocházela až z roku 2003 – a že se dopustil hrubých procesních pochybení, v některých případech již v roce 2006. Po tomto šetření předložil předseda VJR parlamentu dva návrhy na odvolání stěžovatele z funkce soudce. V roce 2010 parlament po projednání návrhů VJR a na základě doporučení Parlamentního výboru odhlasoval stěžovatelovo odvolání z důvodu „porušení přísahy“. Podle stěžovatele však během elektronického hlasování byla většina poslanců parlamentu nepřítomná a přítomní poslanci použili elektronické hlasovací karty svých nepřítomných kolegů. Stěžovatel napadl své odvolání u Vrchního správního soudu, který dospěl k závěru, že návrh VJR na stěžovatelovo odvolání podaný po šetření provedeném předsedou VJR, byl v souladu se zákonem a důvodný. Vrchní správní soud dále konstatoval, že rozhodnutí VJR opírající se o výsledky druhého šetření bylo nezákonné, neboť stěžovatel a bratr jeho manželky nebyli podle tehdy platných právních předpisů považováni za příbuzné. Odmítl však zrušit právní akty VJR v dané věci, neboť podle příslušných ustanovení k tomu neměl pravomoc. Vrchní správní soud dále uvedl, že ze strany Parlamentního výboru ani parlamentu nedošlo k žádnému procesnímu pochybení.

Právní posouzení – článek 6 odst. 1: (a) *Použitelnost* – Při rozhodování o stěžovatelově věci a vydání závazného rozhodnutí vykonávaly VJR, Parlamentní výbor a plenární schůze parlamentu společně soudní funkci. Závazné rozhodnutí o stěžovatelově odvolání z funkce bylo posléze přezkoumáno Vrchním správním soudem, což byl standardní soud v rámci

vnitrostátního soudnictví. Nebylo tedy možno učinit závěr, že vnitrostátní právo ohledně stěžovatelova nároku „výslovně vylučovalo přístup k soudu“. Občanská část článku 6 byla proto na danou věc použitelná.

Sankce uložená stěžovateli byla typickým kárným opatřením ukládaným za profesní pochybení a ve vnitrostátním právu byla zřetelně odlišena od trestněprávní sankce hrozící soudci za vědomé vynesení nesprávného rozhodnutí. Významná byla také skutečnost, že odvolání stěžovatele z funkce soudce mu formálně nebránilo vykonávat jinou právní profesí. Trestní část článku 6 tudíž nebylo možno použít.

(b) *Nezávislost a nestrannost orgánů rozhodujících o stěžovatelově věci –*

(i) *VJR*: Pokud jde o kárné řízení proti soudcům, Evropskou chartou o statutu soudců byla uznána nezbytnost podstatného zastoupení soudců v příslušných kárných orgánech. VJR se však skládala z dvaceti členů jmenovaných různými orgány. Tři členové byli přímo jmenováni ukrajinským prezidentem, tři ukrajinským parlamentem a dva Celoukrajinskou konferencí prokurátorů. Členy VJR byli *ex officio* ministr spravedlnosti a generální prokurátor. Převážnou většinu VJR pak tvořili pracovníci neprávnických profesí jmenovaní přímo výkonnými a zákonodárnými orgány. Výsledkem bylo, že o stěžovatelově věci rozhodovalo šestnáct členů VJR, kteří se dostavili k jednání, z nichž pouze tři byli soudci. Navíc pouze čtyři členové VJR v něm pracovali na plný úvazek. Ostatní členové nadále pracovali a pobírali plat mimo VJR, z čehož nevyhnutelně vyplývala jejich materiální, organizační a správní závislost na jejich hlavním zaměstnavateli, která ohrožovala jak jejich nezávislost, tak nestrannost. Soud také poukázal na názor Benátské komise, podle něhož přítomnost generálního prokurátora v orgánu povolaném rozhodovat o jmenování, kárném postihu a odvolání soudců vytváří riziko, že soudci v takových případech nebudou postupovat nestranně nebo že generální prokurátor nebude jednat nestranně vůči soudcům, s jejichž rozhodnutími nesouhlasil. Navíc se titíž členové VJR, kteří prováděli předběžné šetření ve stěžovatelově věci a předložili návrhy na jeho odvolání, následně podíleli na rozhodnutí o jeho odvolání. Jeden z těchto členů byl jmenován předsedou VJR a řídil projednávání stěžovatelova případu. Role těchto členů při vznášení kárných obvinění proti stěžovateli založených na výsledcích jejich vlastního předběžného šetření vyvolávala objektivní pochybnosti o jejich nestrannosti při meritorním posouzení stěžovatelova případu. Skutkový stav v projednávané věci odhalil řadu závažných problémů, které ukazovaly jednak na strukturální nedostatky řízení před VJR, jednak na dojem osobní zaujatosti na straně některých členů VJR, kteří o stěžovatelově případě rozhodovali. Řízení před VJR tak nebylo slučitelné se zásadami nezávislosti a nestrannosti, jak to vyžaduje článek 6 odst. 1.

(ii) *Parlamentní výbor*: Předseda tohoto výboru a jeden z členů byli rovněž členy VJR a podíleli se na rozhodování o stěžovatelově případě na obou úrovních. Při posuzování návrhů VJR tudíž nemuseli postupovat nestranně. Úvahy Soudu ohledně nedostatku osobní nestrannosti se tudíž stejnou měrou vztahovaly i na tuto fázi řízení. Dále bylo třeba náležitě zohlednit skutečnost, že předseda a další dva členové Parlamentního výboru podali VJR návrh na zahájení předběžného šetření možného profesního pochybení stěžovatele. Členové VJR se ovšem zároveň nemohli vyloučit pro podjatost, neboť příslušná legislativa žádný mechanismus vyloučení neznala. To ukazovalo na absenci náležitých záruk zajišťujících, že řízení obstojí v testu objektivní nestrannosti.

(iii) *Plenární schůze parlamentu*: V tomto stádiu bylo posuzování věci omezeno jen na přijetí závazného rozhodnutí založeného na předchozích závěrech VJR a Parlamentního výboru. Celkově vzato, plenární schůze parlamentu nebyla vhodným orgánem pro zkoumání

skutkových a právních otázek, hodnocení důkazů a právní kvalifikaci skutkových okolností. Role politiků zasedajících v parlamentu, kteří nemuseli mít žádné právnické ani soudcovské zkušenosti, nebyla vládou dostatečně objasněna a nebyla odůvodněna ani svojí slučitelností s požadavky nezávislosti a nestrannosti tribunálu.

(iv) *Vrchní správní soud*: Vrchní správní soud byl nadán pravomocí prohlásit rozhodnutí VJR a parlamentu za nezákonné, avšak nebyl oprávněn je zrušit nebo podniknout jakékoli další kroky. Na základě samotného deklaratorního rozhodnutí Vrchního správního soudu nedošlo ani k automatickému opětovnému jmenování do funkce soudce. Tento soud se navíc náležitě nezabýval některými důležitými argumenty stěžovatele. Soudní přezkum stěžovatelovy věci tedy nebyl dostatečný. Navíc soudci Vrchního správního soudu sami rovněž spadali do kárné pravomoci VJR a mohli být podrobeni kárnému řízení. Nemohli proto prokázat „nezávislost a nestrannost“ vyžadovanou článkem 6.

Vnitrostátní orgány tudíž nedokázaly ve stěžovatelově věci zajistit nezávislé a nestranné rozhodnutí a následný soudní přezkum tyto vady neodstranil.

Závěr: porušení (jednomyslně).

(c) *Absence promlčecí lhůty pro uložení kárného postihu* – Stěžovatel byl uveden do obtížné situace, neboť se v roce 2010 musel před VJR hájit v souvislosti s událostmi, z nichž některé se odehrály již velmi dávno (v letech 2003 a 2006). Vnitrostátní právo nestanovilo pro řízení o odvolání soudce z důvodu „porušení přísahy“ žádné promlčecí lhůty. Soud sice nepovažoval za vhodné uvést, jak dlouhá by promlčecí lhůta měla být, nicméně takto časově neomezené pojetí kárné odpovědnosti soudců představovalo vážné ohrožení zásady právní jistoty.

Závěr: porušení (jednomyslně).

(d) *Postup hlasování na plenární schůzi parlamentu* – O odvolání stěžovatele z funkce bylo hlasováno v nepřítomnosti většiny poslanců. Přítomní poslanci vědomě a protizákonně hlasovali vícekrát i za své nepřítomné kolegy. Rozhodnutí tak bylo přijato způsobem porušujícím Ústavu, zákon o právním postavení členů parlamentu i jednací řád parlamentu. Hlasováním byla tudíž zpochybněna zásada právní jistoty. Vrchní správní soud se touto otázkou náležitě nezabýval.

Závěr: porušení (jednomyslně).

(d) *Složení Senátu Vrchního správního soudu* – Podle vnitrostátního práva mělo být složení zvláštního senátu určeného k posouzení stěžovatelova případu stanoveno předsedou Vrchního správního soudu, kterému však v té době již vypršelo pětileté funkční období. Příslušná ustanovení vnitrostátního práva upravující postup jmenování předsedů soudů bylo prohlášeno za neústavní a nová dosud nebyla přijata. Mezitím se jmenování předsedů soudů stalo předmětem závažných sporů mezi ukrajinskými orgány. Soud nemohl dospět k závěru, že složení senátu, který o věci rozhodoval, odpovídalo požadavkům na „soud zřízený zákonem“.

Závěr: porušení (jednomyslně).