

Úloha vnútroštátnych sudcov v európskom súdnom systéme

Uznesenie Európskeho parlamentu z 9. júla 2008 o úlohe vnútroštátnych sudcov v európskom súdnom systéme (2007/2027(INI))

Európsky parlament,

- so zreteľom na článok 61 Zmluvy o ES, ktorý stanovuje postupné vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a práva vrátane opatrení v oblasti súdnej spolupráce v občianskoprávných a trestných veciach,
 - so zreteľom na Haagsky program na posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii¹, ktorý prijala Európska Rada v Bruseli 5. novembra 2004, a na oznámenie Komisie z 10. mája 2005 s názvom Haagsky program: Desať priorít na nasledujúcich päť rokov (KOM(2005)0184),
 - so zreteľom na výzvu zo zasadnutia Európskej rady v Laekene v dňoch 14. - 15. decembra 2001, týkajúcu sa európskej siete na podporu rýchleho zavedenia vzdelávania sudcov s cieľom pomôcť vytvoriť dôveru medzi subjektmi, ktoré sa podieľajú na súdnej spolupráci,
 - so zreteľom na svoje uznesenia z 10. septembra 1991 o založení Akadémie európskeho práva² a z 24. septembra 2002 o Európskej sieti odbornej justičnej prípravy³,
 - so zreteľom na oznámenia Komisie z 29. júna 2006 o justičnom vzdelávaní v Európskej únii (KOM(2006)0356), z 5. septembra 2007 s názvom Európa výsledkov: uplatňovanie práva Spoločenstva (KOM(2007)0502) a zo 4. februára 2008 o vytvorení fóra na diskusiu o politike a postupoch EÚ v oblasti spravodlivosti (KOM(2008)0038),
 - so zreteľom na rozhodnutie Rady č. 2008/79/ES, Euratom z 20. decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa Protokol o štatúte Súdneho dvora⁴ a následné úpravy rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ktorými sa zaviedlo naliehavé konanie o predbežnej otázke,
 - so zreteľom na článok 81 ods. 2 písm. h) a článok 82 ods. 1 písm. c) budúcej Zmluvy o fungovaní Európskej únie, vložené na základe Lisabonskej zmluvy, ktoré by slúžili ako právny základ pre opatrenia na podporu vzdelávania sudcov a justičných pracovníkov,
 - so zreteľom na článok 45 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre právne veci (A6-0224/2008),
- A. keďže prieskum uskutočnený na účely tohto uznesenia v druhej polovici roka 2007 poukázal na:
- výrazné rozdiely v celej EÚ v úrovni vedomostí vnútroštátnych sudcov týkajúcich sa

¹ Ú. v. EÚ C 53, 3.3.2005, s. 1.

² Ú. v. ES C 267, 14.10.1991, s. 33.

³ Ú. v. EÚ C 273 E, 14.11.2003, s. 99.

⁴ Ú. v. EÚ L 24, 29.1.2008, s. 42.

- práva Spoločenstva¹, pričom informácie o ňom sú v niektorých prípadoch veľmi obmedzené,
- naliehavú potrebu zlepšiť celkovú znalosť cudzích jazykov u vnútroštátnych sudcov,
 - ťažkosti, s ktorými sa vnútroštátni sudcovia stretli pri získavaní konkrétnych a aktuálnych informácií o práve Spoločenstva,
 - potrebu zlepšiť a zintenzívniť úvodné, ako aj celoživotné vzdelávanie vnútroštátnych sudcov v oblasti práva Spoločenstva,
 - relatívnu neinformovanosť sudcov o konaní o predbežnej otázke a potrebu posilniť dialóg medzi vnútroštátnymi sudcami a Súdny dvorom,
 - skutočnosť, že mnohí sudcovia vnímajú právo Spoločenstva ako príliš komplikované a neprehľadné,
 - potrebu zabezpečiť, aby vnútroštátni sudcovia mohli lepšie uplatňovať právo Spoločenstva,
- B. keďže členské štáty nesú primárnu zodpovednosť za justičné vzdelávanie vrátane jeho európskeho rozmeru; keďže v spomínanom Haagskom programe Európska rada uvádza, že „do vzdelávania justičných orgánov by sa mala systematicky zahrnúť zložka EÚ“², a keďže vzdelávanie sudcov v každom členskom štáte je predmetom spoločného záujmu inštitúcií EÚ a všetkých členských štátov,
- C. keďže právo Spoločenstva sa nesmie považovať za oblasť vyhradenú pre elitnú skupinu odborníkov a keďže vzdelávacie možnosti v tejto oblasti nesmú byť určené výlučne pre sudcov vyšších súdov, ale musia sa rovnako rozšíriť aj na sudcov na všetkých úrovniach súdneho systému,
- D. keďže určité subjekty finančne podporované zo strany Spoločenstva sú čoraz úspešnejšie a už vzdelávajú veľa sudcov a prokurátorov,
- E. keďže znalosť cudzích jazykov je kľúčovým faktorom pri zabezpečovaní náležitej súdnej spolupráce, najmä v občianskoprávných a obchodných veciach, v oblastiach, kde sa vyžaduje priamy kontakt medzi sudcami, a pri zabezpečovaní prístupu k výmenným programom pre sudcov,
- F. keďže napriek neustálej snahe zo strany Súdneho dvora je naďalej priemerná doba trvania konania o predbežnej otázke príliš dlhá a výrazne znižuje atraktivitu tohto konania pre vnútroštátnych sudcov,
- G. keďže Súdny dvor rozhodol, že je úlohou členských štátov, aby vytvorili systém opravných prostriedkov a postupov, ktorý zabezpečí dodržiavanie práva na účinnú súdnu ochranu práv, vyplývajúcich z práva Spoločenstva³,
- H. keďže týmto uznesením nie je dotknutá nezávislosť sudcov a vnútroštátnych právnych

¹ Na účely tohto uznesenia zahŕňajú odkazy na právo Spoločenstva aj právo EÚ.

² Ú. v. EÚ C 53, 3.3.2005, s. 1 (s. 12).

³ Vec C-50/00 P UPA, Zb. 2002, s. I-6677, odsek 41.

systemov, v súlade s odporúčaním č. R(94)12 Výboru ministrov Rady Európy a s Európskou chartou o štatúte sudcov z roku 1998,

Vnútroštátny sudca ako prvý sudca práva Spoločenstva

1. poznamenáva, že Spoločenstvo je spoločenstvom založeným na zásadách právneho štátu¹; poznamenáva, že právne predpisy Spoločenstva ostanú len na papieri, ak ich členské štáty nebudú riadne uplatňovať, čo sa týka aj vnútroštátnych sudcov, ktorí pritom predstavujú jadro súdneho systému EÚ a ktorí zohrávajú ústrednú a neodmysliteľnú úlohu pri vytváraní jednotného európskeho právneho poriadku, v neposlednom rade v súvislosti s nedávnymi úspechmi zákonodarstva Spoločenstva² zapojiť ich aktívnejšie do vykonávania práva Spoločenstva a prideliť im väčšiu zodpovednosť za jeho vykonávanie;
2. víta uznanie Komisie, že vnútroštátni sudcovia plnia významnú úlohu pri zabezpečovaní dodržiavania práva Spoločenstva, napríklad prostredníctvom zásady nadradenosti práva Spoločenstva, zásady priameho účinku, zásady jednotnosti výkladu a zásady zodpovednosti štátu za porušenie práva Spoločenstva; vyzýva Komisiu, aby rozšírila svoje úsilie v tejto oblasti nad rámec existujúcich sektorových iniciatív; ďalej vyzýva Komisiu, aby bezodkladne pokračovala v publikovaní informácií o žalobách o náhradu škody vyplývajúcej z porušenia práva Spoločenstva vnútroštátnymi orgánmi;

Otázky týkajúce sa jazyka

3. považuje jazyk sa najdôležitejší nástroj odborníkov v oblasti spravodlivosti; domnieva sa, že súčasná úroveň vzdelávania vnútroštátnych sudcov v oblasti cudzích jazykov v spojení so súčasnou úrovňou znalostí práva Spoločenstva obmedzuje nielen možnosti justičnej spolupráce na konkrétnych nástrojoch, ale aj rozvoj vzájomnej dôvery, primerané využitie doktríny *acte clair* a účasť na výmenných programoch; vyzýva všetky strany zúčastnené na vzdelávaní sudcov, aby venovali mimoriadnu pozornosť vzdelávaniu sudcov v oblasti cudzích jazykov;
4. poznamenáva, že uplatňovanie práva Spoločenstva zo strany vnútroštátnych sudcov pre nich predstavuje komplexnú výzvu, najmä pre sudcov členských štátov, ktoré pristúpili k EÚ v máji 2004, v dôsledku čoho je nevyhnutné urýchliť prijatie opatrení na podporu odborného vzdelávania pre sudcov v týchto členských štátoch;
5. navyše sa domnieva, že zavedenie série predpisov, ktoré zahŕňajú kolízne normy, znamenalo, že z politického smerovania legislatívy Spoločenstva vyplýva pravdepodobné uplatňovanie zahraničného práva vnútroštátnymi sudcami s možným využitím komparatívneho prístupu; domnieva sa, že všetky tieto prvky spolu zvyšujú potrebnosť rozšírenia jazykového vzdelávania;
6. domnieva sa, že zlepšenie jazykových znalostí sudcova justičných pracovníkov v členských štátoch je vo verejnom záujme; preto vyzýva členské štáty, aby zabezpečili, že takéto vzdelávanie bude bezplatné a ľahko prístupné, a aby preskúmali možnosť sudcov učiť sa cudzí jazyk v štáte, v ktorom sa ním hovorí, napríklad v spojení s účasťou

¹ Vec 294/83 Zelení/Európsky parlament, Zb. 1986, s. 1339, odsek 23.

² Pozri napríklad nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 4.1.2003, s. 1).

na výmenných programoch sudcov;

7. považuje prístup k akademickej literatúre v rodnom jazyku sudcu za dôležitý pre lepšie porozumenie právu Spoločenstva a pripomína zjavný nedostatok špecializovanej literatúry o práve Spoločenstva v určitých úradných jazykoch EÚ, napríklad v oblasti medzinárodného práva súkromného, ako aj možné vážne následky tejto skutočnosti na tvorbu spoločného právneho poriadku, založeného na rozmanitosti právnych tradícií; preto vyzýva Komisiu, aby podporila vydávanie takejto literatúry, najmä v menej rozšírených úradných jazykoch;

Prístup k relevantným zdrojom práva

8. pripomína, že úplné a aktuálne informácie o práve Spoločenstva nie sú mnohým vnútroštátnym sudcom k dispozícii systematickým a primeraným spôsobom, a že právo Spoločenstva je niekedy neprimerane málo prezentované v domácich úradných vestníkoch, kódexoch, komentároch, periodikách a učebniciach a vychádza z prekladov rozdielnej kvality; vyzýva členské štáty, aby obnovili svoje úsilie v tejto oblasti;
9. zastáva názor, že skutočný európsky justičný priestor, v ktorom je možná efektívna súdna spolupráca, si vyžaduje nielen znalosť európskeho práva, ale aj vzájomnú všeobecnú znalosť právnych systémov iných členských štátov; zdôrazňuje nejednotnosť pri zaobchádzaní s cudzím v rámci EÚ a domnieva sa, že táto dôležitá otázka by sa mala v budúcnosti riešiť; v tejto súvislosti berie na vedomie nadchádzajúcu horizontálnu štúdiu Komisie o používaní zahraničného práva v občianskoprávných a obchodných veciach, ako aj prebiehajúce štúdie v rámci Haagskej konferencie o medzinárodnom práve súkromnom;
10. víta zámer Komisie podporovať lepšiu dostupnosť vnútroštátnych databáz rozhodnutí vnútroštátnych súdov týkajúcich sa práva Spoločenstva; domnieva sa, že tieto databázy by mali byť čo možno najkompletnejšie a najjednoduchšie použiteľné; ďalej sa domnieva, že dohovory a nariadenia o právomoci a vykonávaní rozsudkov v občianskoprávných a obchodných veciach by boli argumentmi pre európsku databázu, keďže sú často využívané vnútroštátnymi sudcami;
11. zastáva názor, že všetci vnútroštátni sudcovia by mali mať prístup k databázam návrhov na ešte nevydané rozhodnutia o predbežnej otázke zo všetkých členských štátov; domnieva sa, že je rovnako užitočné, aby boli ďalej zverejnené rozhodnutia súdov, uplatňujúcich rozhodnutia o predbežnej otázke, ako je to uvedené v informácii Súdneho dvora o podávaní návrhov na začatie konaní o predbežnej otázke vnútroštátnymi súdmi¹;
12. domnieva sa, že vzhľadom na množstvo informácií o práve Spoločenstva dostupných na internete by mali byť sudcovia vzdelávaní nielen o obsahu práva, ale aj o tom, ako sa rýchlo dostať k aktuálnym právnym zdrojom;
13. víta záväzok Komisie v oblasti zverejňovať sumáre právnych nástrojov Spoločenstva pre občanov a domnieva sa, že takéto nelegislatívne sumáre by pomohli aj právnikom z praxe rýchlejšie sa dostať k relevantným informáciám;
14. podporuje rozvoj nástrojov a iniciatív na internete v oblasti elektronického vzdelávania,

¹ Ú. v. EÚ C 143, 11.6.2005, s. 1, odsek 31.

ktoré by sa mali považovať za doplnujúce k osobnému kontaktu medzi sudcami a vzdelávacím personálom, hoci problém vzdelávania úplne neriešia;

Smerom k štruktúrovanejšiemu rámcu justičného vzdelávania v EÚ

15. žiada, aby sa v rámci vzdelávania všetkých pracovníkov v súdnictve na vnútroštátnej úrovni prvok EÚ:
 - systematicky začlenil do štúdia súdnych profesií a do prijímacích skúšok,
 - naďalej posilnil, od najskoršieho možného štádia, so zvýšeným dôrazom na praktické aspekty,
 - vzťahoval aj na interpretáciu a právne zásady, ktoré nie sú známe v domácom právnom poriadku, ktoré však hrajú dôležitú úlohu v práve Spoločenstva;
16. berie na vedomie rastúce úspechy výmenných programov pre pracovníkov v oblasti súdnictva; podporuje prístupnosť Európskej siete odbornej justičnej prípravy pre čo najväčší počet sudcov a zabezpečenie primeraného začlenenia sudcov z občianskoprávnej, obchodnej a správnej oblasti; víta činnosť tejto siete v oblasti jazykového vzdelávania a rozšírenie výmenného programu na Súdny dvor, Eurojust a Európsky súd pre ľudské práva;
17. považuje možnosť vnútroštátnych sudcov zúčastniť sa základného a pokročilého vzdelávania za hlavnú logistickú a finančnú otázku pre členské štáty; domnieva sa, že sudcovia by v zásade nemali niesť žiadne náklady súvisiace s ich vzdelávaním v oblasti práva Spoločenstva; žiada Komisiu, aby Európskemu parlamentu predložila odhad nákladov za každý členský štát v súvislosti s dočasným nahradením sudcov, ktorí sa zúčastnia výmenných programov;
18. vzhľadom na to, že Komisia uznala, že Európska sieť odbornej justičnej prípravy má de facto monopol pri uskutočňovaní výmenného programu pre súdne orgány, vyzýva Komisiu, aby zabezpečila zohľadnenie tejto monopolnej situácie v postupoch, v rámci ktorých Európska sieť odbornej justičnej prípravy žiada o finančné prostriedky pre uvedený výmenný program; vyzýva najmä na zefektívnenie týchto postupov s cieľom zabezpečiť včasné poskytovanie finančných prostriedkov, aby sa Európskej sieti odbornej justičnej prípravy umožnilo organizovať a uskutočňovať účinný program, ktorý by spĺňal očakávania zúčastnených vnútroštátnych škôl, medzinárodných subjektov, sudcov a prokurátorov, ako aj plnil záväzky voči nim; domnieva sa, že ak k tomu nedôjde, môže byť spochybnená dôveryhodnosť výmenného programu na úkor národných sudcov a prokurátorov, ktorí majú záujem podieľať sa na prehlbovaní vzájomnej dôvery v rámci súdnictva v Európe;
19. berie na vedomie hodnotenie Komisie, podľa ktorého je najvhodnejšou možnosťou podpory vzdelávania v oblasti európskeho súdnictva finančná podpora rôznych orgánov prostredníctvom rámcového programu „Základné práva a spravodlivosť“ na roky 2007 až 2013 a že otázka prechodu európskych justičných vzdelávacích štruktúr na iné formy môže byť po skončení tohto programu znova preskúmaná;
20. vyzýva Komisiu, aby dôsledne zhodnotila výsledky tohto rámcového programu so zreteľom na toto uznesenie a aby vypracovala nové návrhy pre rozvoj a diverzifikáciu opatrení určených na podporu odborného vzdelávania pre sudcov;

21. domnieva sa však, že je správny čas na praktické inštitucionálne riešenie otázky justičného vzdelávania na úrovni EÚ, ktoré plne využije jestvujúce štruktúry a vyhne sa zbytočnej duplikácii programov a štruktúr; preto žiada vytvorenie Európskej justičnej akadémie, zahrňujúcej Európsku sieť odbornej justičnej prípravy a Akadémiu európskeho práva; žiada, aby sa pri uvedenom inštitucionálnom riešení zohľadnili relevantné skúsenosti z prevádzky Európskej policajnej akadémie;
22. domnieva sa, že vnútroštátni sudcovia nemôžu pristupovať k právu Spoločenstva pasívne, ako je to zrejmé z judikatúry Súdneho dvora v oblasti otázok o práve Spoločenstva, ktoré prinášajú vnútroštátne sudy¹;
23. vyzýva, aby sa posilnilo vzdelávanie súdnych čakatel'ov od samého začiatku, analogicky s vyššie uvedenými návrhmi týkajúcimi sa vzdelávania vnútroštátnych sudcov;

Posilnený dialóg medzi vnútroštátnymi sudcami a Súdny dvorom

24. domnieva sa, že konanie o predbežnej otázke je zásadnou garanciou súladu právneho poriadku Spoločenstva a jednotného uplatňovania práva Spoločenstva;
25. vyzýva Súdny dvor a všetky zainteresované strany, aby ďalej skrátili priemerné trvanie konania o predbežnej otázke, čím by sa táto kľúčová príležitosť pre dialóg stala atraktívnejšou pre vnútroštátnych sudcov;
26. naliehavo žiada Komisiu, aby v rámci vnútroštátnych procedurálnych pravidiel preskúmala existenciu skutočných alebo potenciálnych prekážok, ktoré by bránili akémukoľvek súdnu alebo tribunálu členského štátu v podaní návrhu na začatie konania o predbežnej otázke, ako je uvedené v článku 234 ods. 2 zmluvy, a aby prisrne zakročila proti porušeniam zmluvy, ktoré takéto prekážky znamenajú;
27. domnieva sa, že obmedzenie právomocí Súdneho dvora, najmä týkajúcich sa hlavy IV Zmluvy o ES, zbytočne narúša jednotné uplatňovanie práva Spoločenstva v týchto oblastiach a vysiela negatívny signál pre väčšinu sudcov, ktorí sa týmito oblasťami zaoberajú, čím im znemožňuje vytvorenie priameho kontaktu so Súdny dvorom a spôsobuje zbytočné oneskorenia;
28. vyjadruje poľutovanie nad tým, že podľa článku 10 protokolu o prechodných ustanoveniach, ktorý je priložený k Lisabonskej zmluve, ostávajú právomoci Súdneho dvora, pokiaľ ide o akty v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, ktoré boli prijaté pred nadobudnutím platnosti tejto zmluvy, rovnaké, ako keď boli prijaté podľa súčasnej Zmluvy o EÚ na prechodné obdobie piatich rokov; víta však vyhlásenie z medzivládnej konferencie týkajúce sa tohto článku uvedeného protokolu a preto vyzýva Radu a Komisiu, aby sa spolu s Európskym parlamentom podieľali na opätovnom prijatí tých aktov v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, ktoré boli prijaté pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy;
29. v súvislosti so zavedením naliehavého konania o predbežnej otázke súhlasí s Radou, že je dôležité, aby Súdny dvor vydal usmernenia, na ktoré sa vnútroštátni sudcovia môžu odvolať pri rozhodovaní sa, či majú požiadať o naliehavé konanie;

¹ Vec C-312/93 Peterbroeck, Zb. 1995, s. I-4599, vec C-473/00 Cofidis, Zb. 2002, s. I-10875 a vec C-168/05 Mostaza Claro, Zb. 2006, s. I-10421.

30. vyzýva Súdny dvor, aby zvážil všetky možné zlepšenia konania o predbežnej otázke, do ktorého by bol užšie zapojený sudca, ktorý návrh podal, vrátane zlepšenia možností pre objasnenie návrhu a účasti na ústnom konaní;
31. domnieva sa, že v rámci decentralizovaného a vyspelého právneho poriadku Spoločenstva by nemalo dochádzať k marginalizovaniu vnútroštátnych sudcov, ale naopak, mali by dostávať viac zodpovednosti a mali by sa viac podporovať v úlohe prvých sudcov práva Spoločenstva; preto naliehavo žiada zvážiť tzv. systém "green light", podľa ktorého by vnútroštátni sudcovia do svojich otázok adresovaných Súdnemu dvoru mohli zahŕňať aj navrhované odpovede a Súdny dvor by v rámci danej lehoty rozhodol, či akceptuje navrhované rozhodnutie alebo či sám rozhodne ako odvolací súd;

Zákony, ktoré sú lepšie upravené pre uplatňovanie vnútroštátnymi sudcami

32. berie na vedomie vytvorenie diskusného fóra k otázkam politiky a postupov EÚ v oblasti spravodlivosti a vyzýva Komisiu, aby zabezpečila, že diskusie fóra budú prebiehať transparentným spôsobom; berie na vedomie záväzok Komisie pravidelne predkladať správy Európskemu parlamentu a Rade;
 33. trvá na tom, že v právnych predpisoch Spoločenstva sa musí používať jasnejší jazyk a väčšia terminologická jednotnosť medzi právnymi nástrojmi; podporuje najmä využitie projektu spoločného referenčného rámca pre európske zmluvné právo ako nástroja lepšej tvorby práva;
 34. dôrazne podporuje skutočnosť, že Komisia trvá na tom, aby členské štáty systematicky predkladali tabuľky zhody týkajúce sa vykonávania smerníc Spoločenstva v rámci vnútroštátnych predpisov; súhlasí s tým, že tieto tabuľky sú zdrojom cenných informácií s minimálnymi nákladmi a bez dodatočnej záťaže; navyše sa domnieva, že tabuľky zhody zvyšujú transparentnosť vykonávania práva Spoločenstva a umožňujú vnútroštátnym sudcom a stranám v súdnom spore reálne posúdiť, či je za príslušným vnútroštátnym predpisom právo Spoločenstva a presvedčiť sa, či a akým spôsobom došlo k jeho správnej transpozícii;
- o
- o o
35. poveruje svojho predsedu, aby toto uznesenie a správu gestorského výboru postúpil Rade, Komisii, Súdnemu dvoru a Európskemu ombudsmanovi.