



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa
zákon o súdnej rade a sudcoch
(Čierna Hora)
CDL-AD(2018)015

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskou komisiou)
na jej 115. plenárnom zasadnutí (Benátky 22. – 23. jún 2018)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Judicial Council and Judges

Preklad a korektúra:

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

Obsah.....	1
I. Úvod.....	2
II. Okolnosti	2
III. Všeobecné poznámky.....	3
IV. Analýza	5
A. Súčasná právna úprava mandátu Súdnej rady Čiernej Hory	5
B. Navrhované zmeny	6
V. Záver.....	8

I. Úvod

1. Minister spravodlivosti Čiernej Hory (ďalej len „minister spravodlivosti“) listom z 5. marca 2018 požiadal o pomoc Benátsku komisiu v súvislosti s návrhom laických členov novej súdnej rady, ktorej mandát začína 3. júla 2018. Kvôli bojkotu opozície sa parlamentu javilo ťažké navrhnúť laických členov včas. Existovalo preto nebezpečenstvo, že po uplynutí mandátu súčasnej súdnej rady nezačne fungovať nová súdna rada.

2. Delegácia Benátskej komisie pozostávajúca z pani Marty Cartabia a pána Philipa Dimitrova, ktorí boli sprevádzaní pani Simonou Granata-Menghini, zástupkyňou sekretára, 3. a 4. mája 2018 odcestovali do Podgorice a stretli sa so zástupcami parlamentnej väčšiny a opozície, s predsedom súdnej rady, predsedom ústavného súdu, predsedom najvyššieho súdu, ministrom zahraničných vecí a ministrom spravodlivosti, aby pri spoločnej diskusii našli riešenie pre tento problém.

3. Minister spravodlivosti 31. mája 2018 požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu novely zákona o súdnej rade a sudcoch, ktoré bolo pripravené po tejto návšteve.

4. Predkladané stanovisko bolo pripravené na základe poznámok spravodajcov pani Cartabie a pána Dimitrova, ako aj na základe diskusie, ktorá prebehla v Podgorici, a bolo prijaté na 115. plenárnom zasadnutí Benátskej komisie (Benátky, 22. – 23. jún 2018).

II. Okolnosti

5. Kapitola o súdnictve v Ústave Čiernej Hory (ďalej aj „ústava“) bola novelizovaná v roku 2013.

6. Zloženie súdnej rady bolo zmenené takto (novelizovaný čl. 127 ústavy):

Súdna rada pozostáva z predsedu a deviatich členov.

Členmi súdnej rady sú:

- 1) predseda najvyššieho súdu;*
- 2) štyria zvolení sudcovia uvoľnení z funkcie Konferenciou sudcov, berúc do úvahy spravodlivé zastúpenie súdov a sudcov;*
- 3) štyria zvolení renomovaní právnici uvoľnení z funkcie parlamentom na základe návrhu príslušného pracovného orgánu parlamentu na základe oznámenej verejnej výzvy;*
- 4) minister spravodlivosti.*

Predseda súdnej rady je volený súdnou radou z tých členov, ktorí nie sú sudcovia, a to dvojtretinovou väčšinou všetkých členov súdnej rady.

Ministra spravodlivosti nemožno zvoliť za predsedu súdnej rady.

Pri rovnosti hlasov je hlas predsedu súdnej rady rozhodujúci.

Zloženie súdnej rady vyhlási prezident Čiernej Hory.

Funkčné obdobie súdnej rady je štvorročné.

7. Požadovaná väčšina na zvolenie štyroch „renomovaných právnikov“ bola stanovená novelou čl. 91 ústavy:

Parlament zvolí a uvoľní z funkcie sudcov ústavného súdu, vrchného štátneho zástupcu a štyroch členov súdnej rady z radov renomovaných právnikov, a to kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou všetkých poslancov v prvom kole hlasovania a kvalifikovanou trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov v druhom kole hlasovania.

8. Benátska komisia sa vo svojich predchádzajúcich stanoviskách k rôznym novelám Ústavy Čiernej Hory dotkla otázky počtu a spôsobu voľby laických členov súdnej rady. V stanovisku z roku 2011 odporúčala rovnaký počet sudcov a laikov; Komisia navrhla, aby dvoch laikov zvolil parlament (jeden volený koalíciou a druhý volený opozíciou).¹

9. V stanovisku z roku 2013 Benátska komisia navrhla, aby boli všetci štyria laickí členovia volení parlamentom kvalifikovanou väčšinou, a vyjadrila názor, že takého riešenie je «v súlade so základnou funkciou súdnej rady, aby sa zabránilo nebezpečenstvu politizácie a nebezpečenstvu stavovského a „zabetónovaného“ (self-perpetuating) riadenia súdnictva».² Komisia odsúhlasila kvalifikovanú trojpätinovú väčšinu všetkých poslancov v druhom kole hlasovania, pretože usúdila, že alternatívna možnosť absolútnej väčšiny poslancov v druhom kole „by nemotivovala poslancov od dosiahnutia výsledku v prvom kole hlasovania“ [pretože v prvom kole je potrebná 2/3 väčšina].

III. Všeobecné poznámky

10. V stanovisku z roku 2013 Benátska komisia vychádzala z potreby dosiahnuť širokú dohodu a politický kompromis vo veci voľby laických členov súdnej rady parlamentom:

„6. Benátska komisia opakovane zdôraznila, že je dôležité stanoviť mechanizmus proti zablokovaniu s cieľom zabezpečiť fungovanie štátnej inštitúcie.

7. Cieľom kvalifikovaných väčšín je zabezpečiť, aby sa dospelo k širokej dohode v parlamente, keďže si vyžadujú, aby väčšina hľadala kompromis s menšinou. Z toho dôvodu sú kvalifikované väčšiny vyžadované v prípade najcitlivejších otázok, najmä v prípade volieb vedúcich štátnych orgánov. Je tu však nebezpečenstvo, že požiadavka dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu môže viesť k rovnosti hlasov, ktorá, ak sa k nej nepostaví adekvátne a v čas, môže viesť k paralýze dotknutého orgánu. Mechanizmus proti zablokovaniu sa snaží vyhnúť takejto patovej situácii. Primárnou funkciou tohto mechanizmu je však to, aby fungoval pôvodný proces tým, že tlačí väčšinu a menšinu ku kompromisu, a tým sa predchádza mechanizmu proti zablokovaniu. Kvalifikované väčšiny vskutku posilňujú postavenie parlamentnej menšiny, zatiaľ čo mechanizmus proti zablokovaniu navracia rovnováhu. Takýto mechanizmus zjavne nemá odrádzať od dohody na základe dosiahnutia kvalifikovanej väčšiny v prvom rade. V procese

¹ Stanovisko Benátskej komisie k návrhu novely ústavy Čiernej Hory, ako aj k návrhom novely zákona o súdoch, zákona o štátnej prokuratúre a zákona o Súdnej rade Čiernej Hory, CDL-AD (2011) 010, § 19.

² Stanovisko Benátskej komisie k noviel troch ústavných ustanovení týkajúcich sa ústavného súdu, vrchného štátneho zástupcu a Súdnej rady Čiernej Hory, CDL-AD (2013) 028, § 12.

dosahovania dohody môže pomôcť taký mechanizmus proti zablokovaniu, ktorý je neatraktívny pre väčšinu, ako aj pre menšinu.

8. Benátska komisia si je vedomá ťažkostí pri vytváraní vhodného efektívneho mechanizmu proti zablokovaniu, pre ktorý neexistuje jeden model. Jednou z možností je stanoviť rôzne klesajúce väčšiny v ďalších kolách hlasovania, ale to môže mať za následok, že väčšina nebude hľadať kompromis v prvom kole, vedia, že v ďalších kolách zvíťazí ich kandidát. Iné, viac preferované riešenia zahŕňajú využitie proporčných metód hlasovania, účasť iných inštitucionálnych aktérov alebo vytvorenie nových vzťahov medzi štátnymi orgánmi. Každý štát musí nájsť svoj vlastný vzorec.“

11. Inštitúcie, ktoré nefungujú, nenapĺňajú svoj účel daný ústavou a robia zlé meno demokracii. Preto je kľúčové mať mechanizmus proti zablokovaniu.

12. Komisia zdôraznila dôležitosť stanovenia kvalifikovaných väčšín³, ale varovala pred nebezpečenstvom zablokovania a odporúčala vymyslieť efektívny a poriadny mechanizmus proti zablokovaniu, pričom dala niekoľko možných variánt.

13. Komisia už v minulosti zdôraznila, že kvalifikované väčšiny posilňujú postavenie parlamentnej menšiny tým, že im dávajú negatívnu právomoc zablokovať prijatie rozhodnutia:

„Parlamentné pravidlá týkajúce sa kvalifikovaných väčšín vytvárajú nástroj, ktorý môže efektívne a legitímne ochrániť opozíciu a záujmy menšín, a to pokiaľ ide o procesnú účasť, právomoc vykonávať dohľad a niektoré obzvlášť dôležité rozhodnutia. Zároveň však ide o nástroj, ktorý obmedzuje právomoc demokraticky zvolenej väčšiny a ktorý by mal byť používaný opatrne, šitý na osobitný národný ústavný a politický kontext.“⁴

14. Komisia taktiež zistila, že «čím má opozícia (menšina) v ústavnom a parlamentnom systéme viac formálnych práv a kompetencií, tým je jej zodpovednosť za zneužitie týchto kompetencií väčšia, a tým je väčší tlak konať spôsobom lojálnym voči základnému systému a myšlienke legitímnej a účinnej vlády demokratickej väčšiny. Toto však nie je otázka regulovateľná právom a nie je ani vnímaná ako druh formálnej „zodpovednosti“, ale malo by sa na ňu pozerat' ako na politickú a morálnu povinnosť.»⁵

15. Mechanizmus proti zablokovaniu musí opozíciu odradiť od nezodpovedného správania sa, ale nemala by vytvárať možnosť pre väčšinu dávať nezmyselné návrhy, ktoré by nevyhnutne viedli k aplikácii takého mechanizmu. Preto by mali byť limitované časom a zatiaľ čo by zabránili stálemu zablokovaniu, nemali by mať za cieľ predchádzať akémukoľvek zablokovaniu, čo môže byť prejavom potreby politickej zmeny.

³ Benátska komisia dôsledne odporúča zabezpečiť kvalifikovanú väčšinu, pokiaľ ide o voľbu vrcholných funkcionárov v parlamente: pozri kompiláciu stanovísk a správ Benátskej komisie, týkajúcich sa parlamentných volieb sudcov ústavných súdov, generálnych prokurátorov, členov najvyššieho súdnych a prokurátorských rád, ombudsmana, CDL-PI (2018) 003.

⁴ Benátska komisia, správa o úlohe opozície v demokratickom parlamente, CDL-AD (2010) 025, § 76.

⁵ Ibidem, § 158.

16. V roku 2013 zákonodarca Čiernej Hory nasledoval odporúčania Benátskej komisie o požadovaní kvalifikovanej väčšiny (s klesajúcou väčšinou v druhom kole) na vymenovanie sudcov Ústavného súdu, vrchného štátneho zástupcu a štyroch laických členov súdnej rady. Toto rozhodnutie bolo v súlade s európskymi štandardmi a zaslúži si byť v zásade pochválené.

17. Je pravda, že bojkot parlamentu opozíciou môže narušiť samotný zámer poskytnúť opozícii ochranu a viesť k paralýze alebo nefunkčnosti štátnych orgánov. Benátska komisia v minulosti vyjadrila názor, že „*opozícia by v zásade mala v parlamente vyjadriť svoj názor a bojkot by mal byť len výnimočný*“.⁶ Komisia si však napriek tomu myslí, že pri procesoch, ako je zmena ústavy, ktorý si vyžaduje širšiu politickú podporu, „*a to aj vtedy, ak má vládnuca koalícia dostatočný počet hlasov v parlamente na schválenie novely, nezbavuje to vládu povinnosti organizovať otvorenú diskusiu medzi všetkými aktérmi*“.⁷

18. Jedna vec je vládnuť prostredníctvom vlády – čo je úlohou väčšiny zvolenej ľuďmi – ale druhou vecou je zmena základných princípov ústavy, ktoré si vyžadujú širšiu podporu veľkého počtu sociálnych a politických aktérov z väčšiny, ale aj opozície. To isté možno povedať vo vzťahu ku všetkým postupom a inštitúciám vrátane súdnej rady. V štáte ústavou nemožno demokraciu obmedziť na vládu väčšiny, ale zahŕňa aj primerane garantované opatrenia pre opozíciu.

19. Benátska komisia je toho názoru, že ťažkosti pri dosahovaní kvalifikovanej väčšiny a následné nebezpečenstvo paralýzy a nefunkčnosti orgánu – predovšetkým orgánu vykonávajúceho dohľad – by nemalo viesť k upusteniu od kvalifikovanej väčšiny, ale radšej k vytvoreniu vhodného, efektívneho mechanizmu proti zablokovaniu.⁸ Je potrebné nájsť rovnováhu medzi záujmom štátu zachovať funkčnosť jeho orgánov⁹ a demokratickou požiadavkou, aby tieto inštitúcie boli vyvážené a neboli ovládané vládnucou väčšinou. Inými slovami, najvyšší záujem štátu spočíva v zachovaní orgánov demokratického štátu.

IV. Analýza

A. Súčasná právna úprava mandátu Súdnej rady Čiernej Hory

20. Podľa čl. 127 ústavy má súdna rada štvorročné funkčné obdobie. V porovnaní s inými európskymi ústavami¹⁰ nie je samostatne upravená dĺžka funkčného obdobia samotných

⁶ Stanovisko Benátskej komisie k siedmim pozmeňujúcim a doplnujúcim návrhom k ústave "Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko" týkajúce sa najmä súdnej rady, právomoci ústavného súdu a osobitných finančných zón, CDL-AD (2014) 026, ods. 12.

⁷ Ibidem.

⁸ Pozri stanovisko Benátskej komisie k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Bulharskej republiky (v oblasti súdnictva) prijatá Benátskou komisiou na 104. plenárnom zasadnutí (23. – 24. októbra 2015 v Benátkach), CDL-AD (2015) 022, § 50.

⁹ Pokiaľ ide o najvyšší záujem o zachovanie fungovania ústavného súdu ako demokratického orgánu predstavujúceho garanta ústavy, pozri napríklad: Amicus Curiae Benátskej komisie k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov verejnej správy Albánska CDL-AD(2009)044-e, § 143 stanoviska Benátskej komisie k dvom návrhom zákona, ktorými sa mení a dopĺňa zákon č. 47/1992 o organizácii a fungovaní Ústavného súdu Rumunska, CDL-AD(2006)006-e, § 7.

¹⁰ Napríklad Taliansko, Lotyšsko, Rusko, Slovinsko a Španielsko.

členov súdnej rady. To znamená že súdna rada je subjekt, ktorý má pevnú dĺžku trvania: zloženie každej súdnej rady je vyhlásené prezidentom a všetci členovia začínajú a končia v rovnaký deň (ak je potrebné niektorého člena nahradiť, mandát nového člena skončí v rovnaký deň ako mandát celej súdnej rady).¹¹ Súdna rada, ktorej sa skončilo funkčné obdobie, je nahradená novou, ktorá ostáva vo funkcii štyri roky.

21. Ústava nehovorí nič o procese vymenovania členov súdnej rady, to je upravené v zákone o súdnej rade a sudcoch.

22. Účasť laických členov je nevyhnutná na fungovanie súdnej rady, keďže súdna rada je „zmiešaný orgán“ na zaistenie nezávislosti súdnictva bez toho, aby ho oddelil od ostatných zložiek štátnej moci. Laickí členovia sú nevyhnutní s cieľom predchádzať nebezpečenstvu, že súdna rada sa stane samosprávnym orgánom súdnictva a z toho dôvodu je predseda¹² Čiernej Hory volený z pomedzi laických členov (čl. 127 ústavy), zvoláva a predsedá stretnutiam súdnej rady (čl. 25 zákona o súdnej rade a sudcoch) a disciplinárnym senátom musí predsedáť jeden z laických členov (čl. 114 zákona o súdnej rade a sudcoch).

B. Navrhované zmeny

Predĺženie mandátu členov súdnej rady

23. Navrhuje sa prijať nový čl. 139a, ktorý by znel takto:

„Predseda a členovia súdnej rady, ktorých funkčné obdobie uplynulo, pokračujú vo vykonávaní svojej funkcie v súdnej rade do vyhlásenia nového zloženia súdnej rady.“

24. Toto ustanovenie sa snaží o zabezpečenie „*hladkého fungovania súdnej zložky štátnej moci a o ochranu nezávislosti a autonómie súdov a sudcov, čo je v kompetencii súdnej rady, ako to ustanovuje čl. 126 ústavy*“.¹³ Snaží sa predísť „*potenciálnej právnej situácii, v ktorej by po skončení funkčného obdobia súdnej rady neboli zvolení noví členovia*“.

25. Benátska komisia v zásade podporuje predĺženie funkčného obdobia členov súdnej rady ako nástroja na fungovanie demokratických orgánov štátu.¹⁴ Ako uviedla vláda Čiernej Hory vo svojom odôvodnení, fungovanie súdnej rady je kľúčovým na zabezpečenie nezávislosti súdnictva; to je základným prvkom právneho štátu. Takého predĺženie môže slúžiť aj ako mechanizmus proti zablokovaniu.

26. Komisia si zároveň myslí, že je potrebné venovať osobitnú pozornosť čl. 127 ústavy Čiernej Hory, ktorý hovorí, že „*Funkčné obdobie súdnej rady je štvorročné.*“. Účinkom

¹¹ Článok 1 ods. 3 zákona o súdnej rade a sudcoch.

¹² Rovnako ako podpredseda.

¹³ Pozri dôvodovú správu k novele.

¹⁴ Komisia odporučila toto riešenie aj pre sudcov Ústavného súdu Čiernej Hory: pozri stanovisko k návrhu zákona o ústavnom súde Čiernej Hory, CDL-AD(2008)030, § 25 a stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, CDL-AD(2014)033, § 20. Toto odporúčanie bolo dodržané: pozri čl. 15 zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory

<http://www.ustavnisud.me/dokumentiLAW%20ON%20THE%20CONSTITUCIONALNE%20COURT%20%20MONTENEGRO%20.pdf>

navrhovaného čl. 139a je, že „*predseda a členovia súdnej rady, ktorých funkčné obdobie uplynulo, pokračujú vo vykonávaní svojej funkcie v súdnej rade do vyhlásenia nového zloženia súdnej rady*“.¹⁵ Účinkom má byť predĺženie mandátu celej súdnej rady, čo je však v rozpore s čl. 127. Toto riešenie by navyše oddialilo nastúpenie do funkcie novým členom, ktorí už boli vymenovaní, či už Konferenciou sudcov alebo parlamentom.

27. Skúsenosti a komparatívne právo nás učia, že vo všeobecnosti súdnicstvo rýchlo zvolí nových členov súdnej rady; meškanie sa zvyčajne týka laických členov volených parlamentom z dôvodu politického konfliktu alebo bezvýhodiskovej situácie.

28. Benátska komisia si myslí, že rovnaké výsledky možno dosiahnuť v súlade s čl. 127 ustanovením toho, že ak noví laickí členovia nebudú včas zvolení parlamentom, laickí členovia zo starej súdnej rady budú pokračovať vo výkone svojich funkcií v novej súdnej rade, najlepšie len na určitý stanovený čas.¹⁶ Toto alternatívne riešenie by umožnilo novým členom, ktorí už boli vymenovaní, začať fungovať ako nová súdna rada, čo by bolo pre súdnu radu viac legitímne, ako umožniť starým členom súdnej rady, ktorým už uplynulo funkčné obdobie, pokračovať v jeho výkone, a to aj vtedy, ak už napríklad noví členovia z radov sudcov boli zvolení. Toto riešenie sa javí ako logický dôsledok možnosti zavedenej novelou, aby parlament vymenoval menej než štyroch laických členov naraz (pozri ďalej).

29. Aby sa dosiahol súlad s čl. 18 zákona o súdnej rade a sudcoch, ktorý stanovuje, že „*člen súdnej rady z radov sudcov alebo renomovaných právnikov môže byť opätovne zvolený za člena súdnej rady po uplynutí štyroch rokov od skončenia jeho predchádzajúceho mandátu v súdnej rade*“, bolo by v tomto ustanovení potrebné špecifikovať, že pokračovanie starých laických členov vo výkone funkcie v novej súdnej rade do vymenovania nových členov parlamentom nepredstavuje opätovné vymenovanie.

30. Pokiaľ ide o predĺženie mandátu predsedu súdnej rady, pri hľadisku legitimacy je prijateľnejšie, aby noví členovia súdnej rady vymenovali nového dočasného predsedu z pomedzi laických členov: hoci je možné, že pôvodný predseda bude znova zvolený, táto voľba prináleží členom novej súdnej rady. Keď sú noví laickí členovia súdnej rady vymenovaní parlamentom a súdna rada je v plnom zložení, zvolí sa nový predseda. Javí sa to ako vhodnejšie riešenie, a to aj vtedy, ak v novej súdnej rade sedia niektorí novozvolení renomovaní právnici a niektorí starí laickí členovia (pozri ďalej).

Návrh kandidátov na pozíciu renomovaného právnika

31. Podľa súčasného ustanovenia sú laickí členovia vymenovaní parlamentom po tom, čo „príslušný pracovný orgán parlamentu“ (Komisia pre politické záležitosti) vyhlásil verejnú výzvu, publikoval zoznam uchádzačov a predložil návrh obsahujúci toľko kandidátov, koľko členov súdnej rady je menovaných. Táto požiadavka bola vyložená tak, že zoznam musí nevyhnutne obsahovať štyroch navrhovaných kandidátov.

¹⁵ Pozri dôvodovú správu.

¹⁶ Pre sudcov ústavného súdu je tento limit jeden rok: pozri čl. 15 zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory.

32. Navrhovaná novela stanovuje, že „ak návrh na voľbu členov súdnej rady podľa § 6 tohto článku obsahuje menej kandidátov než počet členov, ktorí majú byť vymenovaní, proces voľby sa opakuje pre taký počet členov, ktorý nebol navrhnutý pracovnou skupinou parlamentu“.

33. Tento návrh znamená, že väčšina a opozícia už nemusia súhlasiť so všetkými štyrmi kandidátmi naraz. Podľa dôvodovej správy sa k tejto zmene pristúpilo, pretože „voľba kandidátov nie je limitovaná povinnosťou zabezpečiť, aby všetci členovia volení spomedzi renomovaných právnikov získali potrebnú väčšinu hlasov v parlamente rovnakom čase“.

34. Vymenovanie si v zásade vyžaduje kvalifikovanú 2/3 alebo 3/5 väčšinu, a tak sa v každom prípade vyžaduje hlasovanie aspoň časti opozície; v dôsledku toho pri návrhu všetkých štyroch kandidátov spoločne sa javí väčšia šanca na konsenzus v parlamentnom výbore z dôvodu, že by opozícia mohla získať šancu vybrať si jedného alebo dvoch kandidátov výmenou za podporu kandidátov navrhovaných väčšinou. Zdá sa, že hlasovanie o všetkých štyroch kandidátoch „en block“ by dokonca mohlo uzavretie dohody uľahčiť.

35. Výhody navrhovanej zmeny sú preto nejasné. Ak sa však prijme alternatívne riešenie v podobe vymenovania bývalých laických členov do novej súdnej rady (pozri vyššie), tak možnosť parlamentu vymenovať aspoň tých kandidátov, ktorí získajú kvalifikovanú väčšinu hlasov, by predstavovala jasnú výhodu. Tak by boli v súdnej rade potrební len niekoľkí bývalí laickí členovia. Tých by bolo potrebné zvoliť spomedzi bývalých laických členov na základe kritéria neutrality, napríklad losovaním. Mandát následne zvolených laických členov zvolených parlamentom by trval do konca štvorročného mandátu celej súdnej rady.

36. Je nejasné, či by sa mal opakovať celý proces vrátane verejnej výzvy. Toto by sa malo uviesť, a ak je to možné, rozhodnúť o opakovaní konania v primeranom čase.

V. Záver

36. Nezávislosť súdnictva je nevyhnutným prvkom právneho štátu. Dôsledné fungovanie súdnej rady, v systémoch v ktorých existuje, je základnou zárukou nezávislosti súdnictva [pozri Kritériá právneho štátu Benátskej komisie, kapitola E, bod 1, písm. a)].

37. S cieľom zabezpečiť demokratickú legitimitu a vyhnúť sa politizácii pri menovaní laických členov parlamentom by títo mali byť volení kvalifikovanou väčšinou, aby sa zabezpečil širší konsenzus, pri ktorom sa bude väčšina snažiť o kompromis s menšinou. Na predchádzanie patovým situáciám by sa mali vytvoriť vhodné mechanizmy. Je potrebné nájsť rovnováhu medzi záujmom štátu zachovať funkčnosť jeho orgánov a demokratickou požiadavkou, aby tieto inštitúcie boli vyvážené a neboli ovládané vládnucou väčšinou. Inými slovami, najvyšší záujem štátu spočíva v zachovaní orgánov demokratického štátu. Kvalifikované väčšiny posilňujú postavenie parlamentnej opozície; čím má opozícia (menšina) v ústavnom a parlamentnom systéme viac formálnych práv a kompetencií, tým je jej zodpovednosť za zneužitie týchto kompetencií väčšia, a tým je väčší tlak konať spôsobom lojálnym voči základnému systému a myšlienke legitímnej a účinnej vlády demokratickej väčšiny.

38. Benátska komisia zdieľa snahu orgánov Čiernej Hory predísť tomu, aby sa v dôsledku oneskoreného vymenovania nových laických členov parlamentom nestalo, že nová súdna rada nebude môcť začať fungovať po tom, ako bývalej súdnej rade skončí štvorročný mandát.

39. Predĺženie mandátu členov súdnej rady, ktorej uplynul mandát, je riešením, ktoré bolo prijaté vo viacerých európskych štátoch a bolo odporúčané Benátskou komisiou.

40. Keďže Ústava Čiernej Hory limituje trvanie mandátu súdnej rady ako celku na štyri roky, javí sa problematickým zabezpečiť predĺženie mandátu *všetkých* bývalých laických členov do času, kým vymenujú *všetkých* nových členov. Rovnaký výsledok možno dosiahnuť v súlade s ústavou, ak sa umožní čiastočné obnovenie zloženia súdnej rady. Nová súdna rada môže byť zložená z nových členov z radu sudcov (volených súdnictvom) a bývalých laických členov ako aktívnych členov novej súdnej rady do chvíle, kým sa neukončí konanie o vymenovaní nových laických členov. Toto predĺženie by nepredstavovalo obnovenie ich mandátov. Dočasný predseda súdnej rady by bol volený spomedzi laických členov novej súdnej rady a vykonával by funkcie predsedu do vymenovania nových laických členov. Následne by sa zvolil nový predseda. Dočasného predsedu možno zvoliť za trvalého predsedu.

41. Pokiaľ ide o návrh povoliť parlamentnému výboru poverenému predkladaním kandidátov na funkciu laických členov, aby predložili menej než štyroch kandidátov naraz, Benátska komisia si myslí, že predloženie všetkých štyroch kandidátov naraz poskytuje väčšiu šancu na uzatvorenie dohody v rámci parlamentného výboru z dôvodu, že by opozícia mohla získať šancu vybrať si jedného alebo dvoch kandidátov výmenou za podporu kandidátov navrhovaných väčšinou. Avšak v prípade alternatívneho riešenia v podobe vymenovania bývalých laických členov do novej súdnej rady možnosť parlamentu vymenovať aspoň tých kandidátov, ktorí získajú kvalifikovanú väčšinu hlasov, by predstavovala jasnú výhodu.

42. Benátska komisia opätovne zdôrazňuje dôležitosť zabezpečiť mechanizmus proti zablokovaniu. Napriek tomu dúfam, že riadny postup menovania „renomovaných právnikov“ za členov novej Súdnej rady Čiernej Hory bude úspešný, aby nebolo potrebné vrátiť sa k tomuto opravnému prostriedku.

43. Benátska komisia ostáva k dispozícii orgánom Čiernej Hory v prípade potreby ďalšej pomoci v tejto veci.