



Ústavný súd Slovenskej republiky

KOMPILÁCIA STANOVÍSK a SPRÁV
Benátskej komisie týkajúcich sa kvalifikovaných
väčšín a antiblokačných mechanizmov

CDL-PI(2018)003rev

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities
and Anti-Deadlock Mechanisms

Preklad a korektúra:

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

KÚS-Spr 1582/2018

I. Úvod

Predkladaný dokument je kompiláciou výňatkov zo stanovísk a správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou vo veciach kvalifikovanej väčšiny antiblokačného mechanizmu. Cieľom tejto kompilácie je poskytnúť prehľad stanovísk Benátskej komisie v tejto oblasti.

Táto kompilácia má slúžiť ako referenčný dokument pre tvorcov ústav a legislatívy týkajúcej sa volieb, právnych analytikov a tiež pre členov Benátskej komisie, ktorí sú poverení prípravou stanovísk a správ v tejto oblasti. Nemalo by však brániť členom komisie, aby uvádzali nové názory alebo sa odchyľili od predchádzajúcich, ak je to opodstatnené. Tento dokument len poskytuje referenčný rámec.

Kompilácia je štruktúrovaná tematicky, aby sa tak uľahčil prístup jednotlivým témam, ktorými sa Benátska komisia počas rokov zaoberala.

Kompilácia nie je statická a bude sa pokračovať v jej pravidelných aktualizáciách pridávaním výňatkov z nových stanovísk alebo správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou.

Každé stanovisko, na ktoré odkazuje predkladaný dokument, sa týka konkrétnej krajiny a na každé odporúčanie je potrebné hľadiť v kontexte osobitnej právnej situácie danej krajiny. Tým však nechceme povedať, že odporúčania obsiahnuté v týchto dokumentoch nemôžu byť relevantné aj pre iné právne poriadky.

Stručné výňatky zo stanovísk a správ/štúdií uvedené v dokumente musia byť vnímané v kontexte pôvodného textu prijatého Benátskou komisiou, z ktorého pochádzajú dané výňatky. Pri každej citácii je preto uvedené kde a v ktorom stanovisku či správe/štúdií sa nachádza (číslo odseku, strana v prípade starších stanovísk), čo umožňuje čitateľovi nájsť výňatok v príslušnom stanovisku alebo správe/štúdií.

Názor Benátskej komisie na danú tému sa môže časom zmeniť alebo vyvíjať vzhľadom na prípravu nových stanovísk a získanie nových skúseností. Preto, aby čitateľ plne chápal názor Benátskej komisie, je dôležité, aby si prečítal celú kompiláciu na určitú čiastkovú tému. Dovoľujeme si Vás požiadať, aby ste informovali Benátsku komisiu, ak si myslíte, že citácia chýba, je nadbytočná alebo zaradená do nesprávnej kapitoly (venice@coe.int).

II. Vo všeobecnosti

Orgány, ktoré nefungujú, nenapĺňajú svoj účel daný ústavou a robia zlé meno demokracii. Preto je také dôležité mať antiblokačný mechanizmus.

Komisia preto zdôraznila dôležitosť kvalifikovaných väčšín, ale varovala pred rizikom patovej situácie a odporúčala navrhnuť účinné a spoľahlivé antiblokačné mechanizmy, pričom navrhla niekoľko možných variant.

Komisia už v minulosti zdôraznila, že kvalifikované väčšiny posilňujú postavenie parlamentnej menšiny tým, že im dávajú negatívnu právomoc zablockovať 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.

Komisia 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 väčší je tlak konať spôsobom lojálnym voči základnému systému a myšlienke legitímnej a účinnej vlády demokratickej väčšiny. Toto však nie je otázka regulovateľná právom ani vnímaná formálne ako „zodpovednosť“, ale malo by sa na ňu pozerat' ako na politickú a morálnu povinnosť.».*

Antiblokačný mechanizmus musí opozíciu odradiť od nezodpovedného správania, 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.

CDL-AD(2018)015, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, § 11 – § 15.

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“*. 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, nezabavuje to vládu povinnosti organizovať otvorenú diskusiu medzi všetkými aktérmi“*.

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 z 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.

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 antiblokačného mechanizmu. 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.

CDL-AD(2018)015, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, §17 – § 19.

III. Sudcovia ústavného súdu

Benátska komisia vskutku pravidelne odporúča zavádzať mechanizmus, ktoré pomáhajú zabezpečiť rovnováhu zloženia ústavných súdov. Vo svojej správe z roku 1997 Komisia vysvetlila, čo myslí pojmom pluralizmus: „*Ústavné súdnictvo musí svojim zložením zabezpečovať nezávislosť vo vzťahu k rôznym záujmovým skupinám a prispieť k vytvoreniu judikatúry, ktorá si je vedomá tohto pluralizmu.*“ Tu sa kladie dôraz na nezávislosť sudcov a na ich rešpektovanie pluralizmu, nie na „zastupovanie“ straníckych záujmov.

CDL-AD(2016)001, stanovisko k novele zákona o Ústavnom tribunáli Poľska z 25. júna 2015, § 116.

Systém, v ktorom sú všetci sudcovia ústavného súdu volení parlamentom na návrh prezidenta, „*nezabezpečí vyvážené rozloženie ústavného súdu*“. Najmä „*ak prezident bol členom niektorej väčšinovej politickej strany je pravdepodobné, že všetci sudcovia ústavného súdu budú naklonení koalícii. Voľby všetkých sudcov ústavného súdu parlamentom by si vyžadovala aspoň požiadavku kvalifikovanej väčšiny.*“

CDL-AD(2011)010, stanovisko k návrhu novely Ústavy Čiernej Hory a k návrhu novely zákona o súdoch, zákona o štátnom zastupiteľstve a zákona o Súdnej rade Čiernej Hory, ods. 27.

Podľa súčasného znenia ústavy sudcovia ústavného súdu sú volení a odvolávaní parlamentom na návrh prezidenta republiky bez kvalifikovanej väčšiny a možno ich zvoliť opätovne. Benátska komisia sa v minulosti vyjadrila, že tento spôsob voľby výrazne podkopáva nezávislosť ústavného súdu tým, že nezabezpečuje vyvážené zloženie súdu, a nie je v súlade s medzinárodnými štandardmi. Benátska komisia preto odporučila, že ak majú byť sudcovia ústavného súdu volení parlamentom, mali by byť volení 2/3 väčšinou s antiblokačným mechanizmom a nemali by byť znovu zvoliteľní (CDL-AD(2007)047, § 122, § 123; CDL-AD(2012)024, § 35). Komisia tiež vyhlásila, že zatiaľ čo úplný parlamentný model voľby zabezpečuje silnú demokratickú legitimitu, menovanie sudcov rôznymi štátnymi orgánmi má tú výhodu, že odoberie právo nominovať vo vzťahu k časti členov spod vplyvu politických aktérov (CDL-AD(2012)009, § 8).

Navrhovaný čl. 153 zavádza menovanie a odvolávanie sudcov ústavného súdu parlamentom na návrh prezidenta Čiernej Hory (dvaja kandidáti) a príslušnej komisie parlamentu (piati kandidáti) 2/3 väčšinou. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny je vítaná, a bola silno odporúčaná Benátskou komisiou.

Antiblokačný mechanizmus je v podobe druhého kola volieb navrhnutý s dvoma možnosťami: buď a) absolútnou väčšinou všetkých poslancov, alebo b) 3/5 väčšinou. Benátska komisia si myslí, že druhá možnosť je jednoznačne vhodnejšia, keďže prvá možnosť nepredstavuje pre väčšiu motiváciu na dosiahnutie kompromisu s parlamentnou menšinou, a preto necháva priestor na zvolenie všetkých piatich členov patriacich do vládnucej strany.

CDL-AD(2013)028, stanovisko k návrhu novely troch článkov ústavy upravujúcich ústavný súd, vrchného štátneho zástupcu a Súdnu radu Čiernej Hory, § 21 – § 23.

Článok 6 uvádza do platnosti nové ústavné pravidlá týkajúce sa výberu a voľby ústavných sudcov. Prezident Čiernej Hory a „príslušný pracovný orgán parlamentu“ (spolu nazývaní ako „navrhovatelia“) verejne vyhlásia výber kandidátov... Tá istá osoba môže byť zvolená za predsedu alebo sudcu ústavného súdu len raz. V prvom kole volieb v parlamente sú sudcovia ústavného súdu volení 2/3 väčšinou všetkých hlasov a v druhom kole 3/5 väčšinou všetkých poslancov. Predsedu ústavného súdu volia spomedzi seba sudcovia ústavného súdu.

Mechanizmus garantuje vysokú transparentnosť a podporuje dôveru verejnosti v ústavný súd, ale je ho možné ďalej vylepšiť. Cieľom novely ústavy z roku 2013 bolo zabezpečiť vyvážené zloženie ústavného súdu. Preto sa odporúča, aby zákon o ústavnom súde explicitne reguloval zloženie „príslušnej pracovnej skupiny parlamentu tak, aby v ňom boli zastúpení zástupcovia všetkých politických strán“.

CDL-AD(2014)033, stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, § 12 – § 16.

Podľa čl. 10 ods. 3 návrhu zákona ústavný súd informuje navrhovateľa, ktorý sudcu nominoval, o ukončení funkčného obdobia sudcu alebo o splnení podmienok na získanie starobného dôchodku šesť mesiacov pred tým, než táto skutočnosť nastane. V súlade s čl. 154 ústavy návrh zákona upravuje dôvody a proces ukončenia funkčného obdobia sudcu (čl. 10 až 12), avšak neupravuje, aké má dôsledky, ak nominovaný kandidát nie je zvolený ani v opakovaných voľbách. Aby sa predišlo tomu, že miesta sudcov budú prázdne z dôvodu nevymenovania sudcov, zákon by mal explicitne určiť, že po skončení funkčného obdobia sudcu ústavného súdu môže tento sudca ostať vo funkcii, kým nový sudca nezaujme svoje miesto.

CDL-AD(2014)033, stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, § 20.

„Je veľmi dôležité zabezpečiť, aby po skončení funkčného obdobia sudcu neostalo toto miesto prázdne na dlhé obdobie. V niektorých krajinách Európy parlament dlho meškal s vymenovaním sudcov a v jednom prípade bol súd neschopný fungovať viac ako rok a pol kvôli tomu, že počet ostávajúcich sudcov klesol pod kvórum. Z toho dôvodu by mal čl. 10 stanoviť, že sudca ostáva vo funkcii, kým jeho miesto nepreberie nový sudca. Niektoré krajiny majú osobitné ustanovenia na tento účel (t. j. Lotyšsko, Rusko, Slovinsko, Španielsko). Pracovná skupina [ktorá vypracovala návrh zákona, pozn. prekladateľa] konštatovala, že také ustanovenie by bolo protiústavné, pretože by predĺžilo funkčné obdobie sudcu na viac ako 9 rokov, ktoré stanovuje ústava. Tento argument možno použiť na sudcov, ktorým končí funkčné obdobie, ale nemalo by to znamenať prekážku v prípade sudcov, ktorí odchádzajú do dôchodku a ich deväťročné funkčné obdobie ešte neuplynulo.“

CDL-AD(2008)030, stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, § 25.

Treba však zabezpečiť, aby vládna väčšina nemohla sama zvoliť sudcov. Na zabezpečenie toho existujú viaceré možnosti. Najčastejšie je to vysoká kvalifikovaná väčšina, t. j. dve tretiny. Podstata spočíva v tom, že väčšina aj opozícia tak budú navrhovať vysoko kvalifikovaných kandidátov, ktorí sú akceptovateľní pre obe strany. Je pravda, že to môže viesť aj ku kompromisu, že každá strana akceptuje menej kvalifikovaného kandidáta výmenou za ich menej kvalifikovaného kandidáta. V niektorých krajinách nie je politická

kultúra dostatočne rozvinutá na to, aby sa umožnil tento kompromis medzi väčšinou a opozíciou a je ťažké dosiahnuť dvojtretinovú väčšinu. Dajú sa zaviesť antiblokačné mechanizmy, napríklad nominovanie nových kandidátov neutrálnymi orgánmi po viacerých neúspešných voľbách v parlamente.

CDL-AD(2015)037-e, prvé stanovisko k návrhu novely Ústavy (kapitola 1 až 7 a 10) Arménskej republiky, § 162.

Zmena zloženia ústavného súdu a proces menovania sudcov ústavného súdu patria k najdôležitejším a najcitlivejším otázkam ústavného súdnictva a sú veľmi dôležité pre zachovanie spoľahlivého systému ústavného práva. Je nevyhnutné zabezpečiť tak nezávislosť sudcov ústavného súdu, ako aj zahrnúť do procesu výberu sudcov rôzne štátne orgány a politické strany, aby boli sudcovia považovaní za viac než len nástroj jednej alebo druhej politickej strany. Toto je dôvod, prečo napríklad v nemeckom zákone o ústavnom súde (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) stanovuje pre voľbu sudcov dvojtretinovú väčšinu v parlamente. Táto požiadavka má zabezpečiť súhlas opozície s každým kandidátom na funkciu sudcu ústavného súdu. Skúsenosť Nemecka s týmto pravidlom je veľmi pozitívna. Veľký rešpekt, ktorý nemecký ústavný súd má, je vďaka širokej dohode pri menovaní sudcov.

Bolo by vhodné, keby návrh zákona začlenil do procesu výberu široké politické spektrum. Doteraz ani ústava, ani zákon o ústavnom súde nestanovujú kvalifikovanú väčšinu pri voľbe dvoch sudcov menovaných parlamentom.

CDL-AD(2004)043, stanovisko k návrhu novely Ústavy Moldavskej republiky (zavedenie individuálnej sťažnosti pred ústavným súdom), §18 – § 19.

Najmä kvôli faktu, že parlament volí sudcov jednoduchou väčšinou, proces pred samotnou voľbou musí byť čo najviac transparentný, aby sa zabezpečila vysoká úroveň profesionality sudcov.

CDL-AD(2018)030, stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, § 19.

Mala by sa požadovať kvalifikovaná väčšina vo všetkých kolách volieb členov ústavného súdu.

CDL-AD(2011)040, stanovisko k zákonu o zriadení a rokovacom poriadku Ústavného súdu Turecka, § 24.

Článok 148 nestanovuje, že šiesti sudcovia volení parlamentom sú volení kvalifikovanou väčšinou. Túto možnosť by však ukrajinská ústavná komisia mala vziať do úvahy, keďže na Ukrajine prezident nie je politicky neutrálna inštitúcia, a preto by mohla nastať situácia, že by dvanásť sudcovia boli vyberaní tou istou politickou väčšinou bez vyjadrenia opozície. Benátska komisia si však uvedomuje ťažkosti pri získavaní kvalifikovanej väčšiny v súčasnej politickej situácii v Ukrajine.

CDL-AD(2015)027, stanovisko k navrhovanej zmene Ústavy Ukrajiny týkajúcej sa súdnictva schválenej ústavnou komisiou 4. septembra 2015, § 25.

Ďalším problémom z komparatívneho hľadiska je požadovaná väčšina na voľbu sudcov. Hoci v Slovenskej republike a v niektorých iných krajinách sú sudcovia volení jednoduchou väčšinou v parlamente, voľby sudcov ústavného súdu kvalifikovanou väčšinou by umožnila odpolitizovanie celého procesu voľby sudcov, pretože to dáva aj opozícii výrazné postavenie v procese voľby. Je pravda, že kvalifikovaná väčšina môže viesť k patovej situácii medzi väčšinou a opozíciou, ale možno to prekonať osobitnými antiblokačnými mechanizmami.

Z komparatívnej perspektívy Benátska komisia odporúča zväžiť zavedenie kvalifikovanej väčšiny pre voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky spolu s vhodným antiblokačným mechanizmom.

CDL-AD(2017)001-e, stanovisko k otázkami týkajúcim sa menovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, § 58 – § 59.

„... voľby troch ústavných sudcov parlamentom jednoduchou väčšinou (porovnaj čl. 125 s čl. 78 ods. 1 ústavy) si zasluhuje pozornosť. V európskom ústavnom práve je voľby sudcov ústavného súdu parlamentom podporená požiadavkou kvalifikovanej väčšiny s cieľom zaistiť výber, na ktorom sa zúčastní viac politických strán, a nie len parlamentná väčšina. Toto je dôležité najmä vtedy, ak sú parlament a prezident z rovnakej politickej skupiny a môžu spolu menovať 2/3 sudcov. Za normálnych okolností toto riziko nie je veľké vzhľadom na prechodné ustanovenia o postupnom nahradení sudcov ústavného súdu (pozri č. 179 ods. 1 ústavy)...“

CDL-AD(2016)009, konečné rozhodnutie k revidovanému návrhu novely článkov Ústavy Albánska upravujúcich súdnicstvo, § 37.

Je pravda, že môže byť ťažké dosiahnuť kvalifikovanú dvojtretinovú väčšinu, a to môže v niektorých prípadoch viesť k patovej situácii, najmä tam, kde medzi politickými stranami neexistuje dostatočná kultúra demokratického kompromisu. Aby sa zabránilo takýmto situáciám, mali by sa zaviesť „antiblokačné mechanizmy“, ako napríklad zníženie kvalifikovanej väčšiny na tri pätiny po treťom neúspešnom hlasovaní a/alebo návrh kandidátov neutrálnym štátnym orgánom po viacerých neúspešných hlasovaniach.

CDL-AD(2015)024, stanovisko k návrhu organického zákona o Ústavnom súde Tuniska, § 21.

Traja sudcovia ústavného súdu (spolu ich je 9) sú volení absolútnou väčšinou v parlamente. Bolo by vhodné, keby návrh zákona zabezpečil začlenenie širokého politického spektra do postupu nominácie. Odporúča sa ustanoviť kvalifikovanú väčšinu na vymenovanie troch sudcov volených parlamentom. Bolo by vhodné ustanoviť aj antiblokačný mechanizmus do procesu voľby sudcov ústavného súdu parlamentom. Proces pred samotnými voľbami má byť dostatočne transparentný, aby sa zaistila vysoká profesionalita sudcov ústavného súdu.

CDL-AD(2017)013, stanovisko n návrhu revidovanej Ústavy Gruzínska, § 74.

„Hoci podľa súčasných okolností zjavne nie je správna chvíľa na diskusiu o reforme ústavy a jej možných novelách, Benátska komisia napriek tomu odporúča, aby sa ústava z dlhodobého hľadiska novelizovala a zaviedla sa kvalifikovaná väčšina pre voľby sudcov ústavného tribunálu snemom v kombinácii s efektívnym antiblokačným mechanizmom. Dobrou alternatívou by bol systém, v ktorom je tretina sudcov ústavného tribunálu

menovaná/vyberaná troma štátnymi mocami – prezidentom Poľska, parlamentom a súdnictvom. Samozrejme aj v takomto systéme by bolo dôležité, aby pri voľbe sudcov v parlamente bola potrebná kvalifikovaná väčšina.

CDL-AD(2016)001, stanovisko k zmene a doplneniam zákona o Ústavnom tribunáli Poľska z 25. júna 2015, §140 a § 141.

IV. Generálny prokurátor

Nie je možné formulovať žiaden jediný, kategorický princíp, kto – prezident alebo parlament – by mal menovať generálneho prokurátora v situácii, ak nie je podriadený vláde. Malo by sa prihliadať na posudok k profesionálnej kvalifikácii kandidátov od príslušných osôb, ako napríklad predstavitelia právnej komunity (vrátane prokurátor) a občianskej spoločnosti.

V krajinách, kde je generálny prokurátor volený parlamentom, jasné nebezpečenstvom politizácie procesu menovania je možné obmedziť tým, že sa ustanoví, že voľby pripraví vybraná komisia parlamentu, ktorý by mala prihliadať na posudky odborníkov. Kvalifikovaná väčšina pre voľby generálneho prokurátora by mohla predstavovať mechanizmus na dosiahnutie kompromisu pri jeho menovaní.

CDL-AD(2010)040, správa o európskych štandardoch vo vzťahu k nezávislosti súdneho systému: časť druhá – generálny prokurátor, § 35-§ 38, § 40.

Tam kde existuje, by prokurátorská rada mala zahŕňať prokurátorov všetkých stupňov, ale aj iných právnikov a právnych akademikov. Ak by boli členovia takejto rady volení parlamentom, malo by to byť kvalifikovanou väčšinou. Ak je jeden orgán prokurátorskou aj súdnou radou, malo by sa zabezpečiť, aby sudcovia a prokurátori nemohli prehlasovať druhú skupinu pri voľbách a v disciplinárnych konaniach.

CDL-AD(2010)040, správa o európskych štandardoch vo vzťahu k nezávislosti súdneho systému: časť druhá – generálny prokurátor, § 66.

Podľa § 22 ods. 2 zákona o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch prokuratúry generálny prokurátor po uplynutí mandátu pokračuje vo výkone svojej funkcie do začatia mandátu nového generálneho prokurátora.

Pri prechode po končení mandátu generálneho prokurátora však nastáva problém. Paragraf 22 ods. 2 zákona o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch prokuratúry znamená, že 1/3 a jeden člen parlamentu ho môžu účinne držať vo funkcii tým, že zablokujú voľbu nového generálneho prokurátora, a tak môžu predlžovať jeho mandát neobmedzene. Nie je jasné, do akej miery bola táto otázka domyslená pri prijímaní ústavy [Maďarska] a zákona o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch prokuratúry. Ústava však stanovuje až deväťročné funkčné obdobie generálneho prokurátora a je neprijateľné, aby ho menšina v parlamente mohla držať bez obmedzenia tým, že zablokuje voľby jeho nástupcu.

Existuje viacero riešení. Jednou možnosťou by mohlo byť určenie termínu – či už v ústave alebo zákone o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch

prokuratúry – do ktorého parlament musí zvoliť nového generálneho prokurátora. Ďalším riešením by mohla byť jednoducho zmena § 22 ods. 2 zákona o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch prokuratúry tak, aby jeho funkčné obdobie skončilo uplynutím jeho mandátu. Obe riešenia vytvárajú problém spočívajúci v tom, že môže vzniknúť obdobie bez formálne zvoleného generálneho prokurátora, ale to môže vytvoriť potrebný tlak na parlament pri voľbe jeho nástupcu. Je potrebné sa vyhnúť tomu, aby tá istá skupina 1/3 a 1 poslanca mohla bez obmedzenia predĺžiť prechodné obdobie zástupcu generálneho prokurátora, ktorý bol menovaný odchádzajúcim generálnym prokurátorom.

CDL-AD(2018)008, stanovisko k zákonu č. CLXIII z 2011 o prokuratúre a zákonu č. CLXIV z 2011 o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancoch prokuratúry, § 55, § 57, § 59.

Podľa čl. 65 ods. 2 návrhu novely ústavy je generálny prokurátor volený na šesť rokov absolútnou väčšinou poslancov v parlamente. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny v parlamente pre voľbu generálneho prokurátora je odporúčaná.

CDL-AD(2017)013, stanovisko k návrhu revidovanej Ústavy Gruzínska, § 83.

Revidovaný návrh novely ustanovuje funkciu najvyššieho súdneho inšpektora (ďalej aj „NSI“) a generálneho prokurátora. Títo funkcionári nemôžu byť volení proporcionálnym systémom. Na ich voľbu neexistuje žiaden model: súčasne sa však žiada, aby menovanie takejto významnej funkcie bolo podporené vysokým stupňom dohody a (ak je to možné) bez toho, aby sa robili kompromisy týkajúce sa kvality úspešného kandidáta. Je však náročné nájsť argument na preferovanie 2/3 väčšiny pred 3/5 väčšinou – ide tu skôr o politickú než právnu otázku.

CDL-AD(2016)009, konečné rozhodnutie k revidovanému návrhu novely článkov Ústavy Albánska upravujúcich súdnictvo, § 21.

Systém podriadenia prokuratúry politickej kontrole nie je v rozpore s európskymi štandardmi. Menovanie najvyššieho štátneho zástupcu parlamentom je prijateľné, ale vyžadoval by si požiadavku kvalifikovanej väčšiny.

CDL-AD(2007)047, stanovisko k Ústave Čiernej Hory, § 108 – § 109.

V. Členovia prokurátorskej rady

Tam kde existuje, by prokurátorská rada mala zahŕňať prokurátorov všetkých stupňov, ale aj iných právnikov a právnych akademikov. Ak by boli členovia takejto rady volení parlamentom, malo by to byť kvalifikovanou väčšinou. Ak je jeden orgán prokurátorskou aj súdnou radou, malo by sa zabezpečiť, aby sudcovia a prokurátori nemohli prehlasovať druhú skupinu pri voľbách a v disciplinárnych konaniach.

CDL-AD(2010)040, správa o európskych štandardoch vo vzťahu k nezávislosti súdneho systému: časť druhá – generálny prokurátor, § 66.

Všetci členovia prokurátorskej rady sú volení a odvolávaní parlamentom. Nevyžaduje sa kvalifikovaná väčšina. To ponecháva radu v rukách parlamentnej väčšiny; toto spolu

s menovaním a odvolávaním všetkých prokurátorov parlamentom bez kvalifikovanej väčšiny robí zo systému prokuratúry príliš bezbranným pred politickým tlakom a ohrozuje možnosť vykonávanie jej funkcií nezávislým spôsobom v súlade so zásadou legality.

CDL-AD(2007)047, stanovisko k Ústave Čiernej Hory, § 110 – § 111.

Všetci členovia prokurátorskej rady sú volení a odvolávaní parlamentom bez požiadavky kvalifikovanej väčšiny. Systém prokuratúry je tak úplne pod kontrolou vládnucej politickej strany alebo strán; to nie je v súlade s európskymi štandardmi.

CDL-AD(047), stanovisko k Ústave Čiernej Hory, § 104; pozri aj CDL-AD(2008)005, stanovisko k návrhu zmien a doplnení zákona o štátnom zástupcovi Čiernej Hory, § 13.

Mal by sa predvídať antiblokačný mechanizmus pre prípad voľby renomovaných právnikov, t. j. trojpätinová väčšina pre ďalšie kolo volieb, tak ako to ustanovuje čl. 91 ústavy pre voľbu laických členov súdnej rady, alebo by sa mal navrhnúť vyšší počet kandidátov s voľbami absolútnou väčšinou, alebo by voľby v parlamente mali byť založené na proporcionálnom systéme, alebo by sa malo presunúť právo voliť na univerzitné fakulty a zástupcov právnikov.

CDL-AD(2014)042, predbežné stanovisko k návrhu zákona o Štátnej prokuratúre Čiernej Hory, § 49; pozri tiež CDL-AD(2015)003, konečné stanovisko k revidovanému návrhu zákona o Štátnej prokuratúre Čiernej Hory, § 23.

Podľa návrhu zákona je politizácia rady zredukovaná tým, že dvoch zo štyroch členov, ktorých volí parlament, sú vyberaní z občianskej spoločnosti, a nie z radov poslancov. Títo kandidáti však stále musia získať súhlas vládnucej väčšiny [pozri čl. 81 ods. 2 písm. d)], ktorá môže predurčiť ich postavenie na celé trvanie ich funkčného obdobia. Aby sa tieto osoby stali menej závislými na vôli vládnucej väčšiny, je nevyhnutné poskytnúť ďalšie záruky tak na fázu nominácie, ako aj na voľbu kandidátov.

Nominácia členov z občianskej spoločnosti a z akademickej obce (čl. 81 ods. 2 písm. d)) by mala byť robená transparentným spôsobom tak, aby proces výberu upravovali jasné pravidlá a kritériá, ktoré by mali byť uvedené v navrhovanom zákone. Je potrebné zvážiť viaceré možnosti. Jednou z možností (najjednoduchšou) je, aby niektorí funkcionári získali členstvo v rade automaticky, napr. vedúci právnických fakúlt alebo predseda advokátskej komory by sa mohli stať členmi prokurátorskej rady *ex officio* bez voľby v parlamente.

Následne by ďalšou možnosťou bolo do prokurátorskej rady vymenovať jedného alebo viacerých členov z radov sudcov. Sudcovia by prispeli k práci prokurátorskej rady svojimi vlastnými praktickými skúsenosťami zo systému trestného súdnictva a pomohli by tiež posilniť nezávislosť tohto orgánu a tým aj dôveru verejnosti v prácu rady. Na tieto pozície možno zvážiť sudcov s rôznym postavením vrátane predsedov niektorých súdov (napr. najvyšší súd, mestský súd Tbilisi a/alebo regionálne sudy).

Alternatívnym riešením, ktoré je bližšie schéme načrtnutej v navrhovanom zákone, by bolo dať právo nominovať jednému alebo viacerým orgánom mimo ministerstva spravodlivosti a prokurátorskej rady, ako napríklad súdna rada, advokátska komora alebo orgán zastupujúci

právnické fakulty a akademické inštitúcie. Mala by sa zväziť potreba dosiahnuť vhodné rodové vyváženie medzi kandidátmi. Právo navrhovať kandidátov možno priznať aj stabilným mimovládny organizáciám, ktoré by zvýšili transparentnosť prokurátorskej rady a dôveru verejnosť v jej samostatnosť. Ak by právo navrhovať kandidátov patrilo externým aktérom, parlament by si mal ponechať právo schváliť alebo zamietnuť týchto kandidátov.

Ak je však zároveň príliš veľa orgánov s právom navrhovania kandidátov a tým aj veľa kandidátov, je vhodné stanoviť parlamentný výbor zložený z rovnakého počtu predstaviteľov všetkých politických strán zastúpených v parlamente. Úlohou takého výboru by bolo vyselektovať určitý počet kandidátov a navrhnúť ich parlamentu. V tomto štádiu je dôležité zabezpečiť pluralitu kandidátov; parlament by mal dvoch alebo najlepšie troch kandidátov na každom voľnom mieste.

Vo fáze volieb v parlamente je dôležité zabezpečiť, aby výslední členovia rady zvolení v parlamente neboli politicky konformní. Aby sa to dosiahlo, je možné zväziť dve alternatívne riešenia: voľby kvalifikovanou väčšinou alebo zavedenie kvóty pre opozíciu.

Najradikálnejším riešením by bola požiadavka, aby najmenej dvaja zo štyroch členov volených parlamentom boli volení kvalifikovanou väčšinou (jeden reprezentujúci parlament a druhý občiansku spoločnosť). Tým by sa zabezpečilo, že aspoň dvaja členovia rady boli zvolení ako výsledok kompromisu, ktorý by nejakým spôsobom vyvážil tých dvoch členov, ktorých zvolenie závisí viac na podpore vládnucej strany, a fakt, že minister spravodlivosti sedí v rade *ex officio*.

Keďže kvalifikovanú väčšinu je možné ťažké dosiahnuť v súčasnej politickej situácii v Gruzínsku, alternatívnym riešením by mohlo byť to, že navrhovaný zákon by mohol zaviesť kvóty pre členov menovaných opozičnými stranami. To znamená, že opozičné strany by mali právo menovať aspoň jedného člena rady bez ohľadu na počet ich kresiel v parlamente. Berúc do úvahy súčasnú relatívnu silu opozície v gruzínskom parlamente, opozícia by mohla mať dokonca aj dvoch členov zo štyroch: jedného poslanca a jedného zástupcu občianskej spoločnosti, ktorých si opozícia praje nominovať. Nech je zvolené ktorékoľvek riešenie, parlamentná väčšina by stále kontrolovala viac kresiel v prokurátorskej rade z dôvodu účasti ministra spravodlivosti, ale ich rozhodujúci vplyv v rade by bol zmenšený a rada by sa stala viac politicky vyváženou: na to, aby sa prijali dôležité rozhodnutia alebo na ich zablokovanie, by kandidáti parlamentnej väčšiny potrebovali získať podporu členov zvolených kvalifikovanou väčšinou alebo menovaných opozičiou, alebo iných členov zvolených Konferenciou prokurátorov.

CDL-AD(2015)039, spojené stanovisko Benátskej komisie, Poradnej rady európskych prokurátorov (CCPE) a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva(OSCE/ODIHR) k navrhovanej novele zákona o prokuratúre Gruzínska, § 45 – § 52.

Pokiaľ ide o osoby z občianskej spoločnosti v rade prokurátorov, bolo by užitočné špecifikovať vzhľadom na ich význam pre fungovanie systému trestného súdnictva najdôležitejšie sektory, z ktorých by mali pochádzať (advokátska komora, mimovládne organizácie v oblasti ľudských práv a podobne), a ich vhodnú právnu prax/skúsenosti. Problém predstavuje ich menovanie parlamentom, ak je cieľom dosiahnuť, aby bola rada

skutočne bez politického vplyvu. Ak sa ponechá tento systém, jednou z možností by bolo stanoviť parlamentný výbor, v ktorom by boli zastúpené všetky parlamentné strany rovnomerne, aby sa v súlade s transparentným procesom zaoberali otázkou vymenovania členov rady z občianskej spoločnosti. Ďalšou možnosťou by bolo ustanoviť, aby ich volili zástupcovia ich profesie – únia právnikov, zhromaždenie univerzitných senátov a pod.

CDL-AD(2015)005-e, spojené stanovisko k navrhovanému zákonu o prokuratúre Moldavska, § 132.

VI. Členovia súdnej rady

Účasť zákonodarnej moci na zložení takého orgánu je typické. *„V systémoch s demokratickými princípmi sa zdá byť rozumné, aby bola súdna rada spojovaná so zástupcami vôle ľudí, teda s parlamentom.“* Vo všeobecnosti sú zákonodarné orgány oprávnené voliť časť členov najvyšších súdnych rád spomedzi právnych odborníkov, avšak v niektorých systémoch sú členmi súdnej rady samotní poslanci. Sú však aj systémy, v ktorých je menovanie sudcov ponechané na výkonnú moc a poslanci sú zo súdnej rady vylúčení.

Aby sa súdna rada odčlenila od politiky, jej členovia by nemali byť aktívnymi poslancami. Benátska komisia sa silno prikláňa k depolitizácii takýchto orgánov tým, že sa zavedie požiadavka kvalifikovanej väčšiny v prípade volieb členov parlamentu. To by malo zabezpečiť, aby politická väčšina nemohla naplniť prázdne miesta svojimi ľuďmi. Je potrebné hľadať kompromis s opozíciou, a tým je viac pravdepodobné vyvážené a profesionálne zloženie rady.

CDL-AD(2007)028-e, správa o menovaní sudcov, § 31 – § 32.

Účasť laických členov je podstatná pre fungovanie súdnej rady, keďže súdna rada je „zmiešaný orgán“ s cieľom zabezpečiť nezávislosť súdnictva bez toho, aby sa oddelil od ostatných zložiek štátnej moci. Laickí členovia sú nevyhnutní, aby sa zabránilo riziku, že sa súdna rada stane samoregulačným orgánom súdnictva, a preto je v Čiernej Hore jej predseda volený spomedzi laických členov (čl. 127 ústavy), predseda zvoláva a predsedá schôdzam súdnej rady (čl. 25 zákona o sudcoch a súdnej rade) a disciplinárnym senátom musí predsedáť jeden z laických členov (čl. 114 zákona o sudcoch a súdnej rade).

CDL-AD(2018)015, stanovisko k navrhovanému zákonu o zmenách a doplneniach k zákonu o súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, § 22.

Benátska komisia v zásade podporuje predĺženie funkčného obdobia členov súdnej rady ako nástroja na zachovanie fungovania demokratických inštitúcií v štáte. Ako uviedla čiernohorská vláda v dôvodovej správe, fungovanie súdnej rady je kľúčové pre nezávislosť súdnictva; ide o základný prvok právneho štátu. Takého predĺženie môže pôsobiť aj ako antiblokačný mechanizmus.

CDL-AD(2018)015, stanovisko k navrhovanému zákonu o zmenách a doplneniach k zákonu o súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, § 25.

Všetky tri zhodnotené ustanovenia obsahujú alternatívne návrhy na spôsob voľby, osobitne vo vzťahu k antiblokačnému mechanizmu.

Benátska komisia opakovane zdôraznila dôležitosť stanovenia antiblokačného mechanizmu s cieľom zabezpečiť fungovanie štátnych inštitúcií.

Kvalifikované väčšiny sledujú zabezpečenie širokej dohody v parlamente, keďže väčšina a opozícia musia hľadať kompromis. Z tohto dôvodu sú kvalifikované väčšiny vyžadované v najcitlivejších otázkach, predovšetkým v prípade volieb vysokých funkcionárov v štátnych inštitúciách. Primárnou funkciou antiblokačného mechanizmu je však to, aby fungoval pôvodný pracovný proces, a to tým, že tlačí tak väčšinu, ako aj pozíciu do hľadania kompromisu, aby sa tak predišlo použitiu antiblokačného mechanizmu. Kvalifikované väčšiny vskutku posilňujú pozíciu parlamentnej menšiny, zatiaľ čo mechanizmus na zablokovanie prináša rovnováhu. Je zrejmé, že takýto mechanizmus by nemal odrádzať od dosiahnutia dohody kvalifikovanou väčšinou v prvom stupni. Môže pomôcť v procese podpory uzatvorenia dohody vtedy, ak je antiblokačný mechanizmus neatraktívny pre väčšinu, ako aj pre menšinu.

Benátska komisia si je vedomá ťažkostí pri vytváraní vhodného a účinného antiblokačného mechanizmu, pre ktorý neexistuje jediný správny model. Jednou z možností je ustanoviť inú, zníženú väčšinu pre ďalšie kolá hlasovania, ale to môže mať za následok, že väčšina sa nebude snažiť o konsenzus v prvom kole s vedomím, že svojich kandidátov môže presadiť v druhom kole. Ďalšou, viac preferovanou možnosťou je použitie proporcionálnych metód hlasovania, využitie účasti rôznych orgánov alebo stanovenie nových vzťahov medzi štátnymi inštitúciami. Každý štát si musí vytvoriť svoj vlastný vzorec.

CDL-AD(2013)028, stanovisko k návrhu novely troch článkov ústavy upravujúcich ústavný súd, vrchného štátneho zástupcu a Súdnu radu Čiernej Hory, § 5 – § 8.

Podľa názoru Benátskej komisie zverenie právomoci parlamentu zvoliť všetkých štyroch laických členov súdnej rady kvalifikovanou väčšinou je v súlade so základnou funkciou súdnej rady, aby sa zabránilo nebezpečenstvu politizácie a nebezpečenstvu stavovského a „zabetónovaného“ (self-perpetuating) riadenia súdnictva. Trojpäťtinová väčšina v druhom kole stanovená v alternatíve b) sa javí ako vhodné riešenie, a to aj s cieľom vykompenzovať odstránenie prezidenta republiky na menovanie dvoch laických členov, ako je ustanovené v čl. 127 ústavy. Naproti tomu alternatíva a), ktorá stanovuje absolútnu väčšinu v druhom kole hlasovania, nepredstavuje vhodné riešenie, keďže by odrádzalo väčšinu od dosiahnutia kompromisu v prvom kole hlasovania.

CDL-AD(2013)028, stanovisko k návrhu novely troch ustanovení Ústavy upravujúcich ústavný súd, vrchného štátneho zástupcu a Súdnu radu Čiernej Hory, § 12.

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, iba laickí členovia zo starej súdnej rady budú pokračovať vo výkone svojich funkcií v novej súdnej rade, najlepšie len na určitý stanovený čas.¹ Toto alternatívne riešenie by umožnilo novým

¹ Pre sudcov ústavného súdu je tento limit jeden rok: pozri čl. 15 zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory.

členom, ktorý 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 nižšie).

29. Aby sa dosiahol súlad s čl. 18 zákona o súdnej rade a sudcoch, ktorý stanovuje, že „*člen súdnej rady z radou 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 spomedzi laických členov: hoci je možné, že pôvodný predseda bude zvana 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 nižšie).

CDL-AD(2018)015, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, § 28 – § 30.

Benátska komisia odporúča, aby štátne orgány zvažili voľbu laických členov súdnej rady kvalifikovanou väčšinou v parlamente. V správe o menovaní sudcov Benátska komisia zdôraznila, že je výrazne naklonená depolitizácii súdnych rád stanovením požiadavky kvalifikovanej väčšiny pre voľby členov z parlamentu (§ 32). Zároveň si je však Benátska komisia vedomá skutočnosti, že požadovať príliš veľa hlasov od opozície môže viesť k patovej situácii, kde zopár ľudí bude vidieť zablokovať voľby laických členov súdnej rady.

CDL-AD(2014)026, stanovisko k siedmym novelám ústavy „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónka“ týkajúcim sa najmä súdnej rady, kompetencií ústavného súdu a špeciálnych finančných zón, § 67.

Delegácia zopakovala návrh komisie, aby poslance členovia súdnej rady boli volení kvalifikovanou väčšinou. Tým sa zaistí, že táto zložka bude odrážať politické sily v parlamente a skutočne znemožní, aby väčšina v parlamente zaplnila všetky pozície svojimi kandidátmi, ako sa už stalo v minulosti.

CDL-AD(2003)12, Memorandum: Reforma súdneho systému v Bulharsku, § 15; pozri tiež CDL-AD(2003)016, stanovisko k ústavným novelám súdneho systému v Bulharsku, § 25; pozri tiež CDL-AD(2008)006, stanovisko k návrhu zákona o Vrchnej súdnej rade Srbskej republiky, § 19 – § 21; pozri tiež CDL-AD(2008)009, stanovisko k Ústave Bulharska, § 25.

Je potrebné nájsť riešenie, ktoré zabezpečí, že opozícia bude mať vplyv na zloženie súdnej rady. Jednou z možností by mohla byť požiadavka dvojtretinovej (Španielsko) alebo trojpäťtinovej väčšiny pri hlasovaní v parlamente, ďalšou možnosťou to, že jeden z dvoch právnických členov by bol určený opozíciou. V každom prípade by mala byť zabezpečená

prítomnosť členov nominovaných opozíciou, ale volených parlamentom, zatiaľ čo by sa prijali procesné záruky proti riziku vzniku patovej situácie.

CDL-INF(1998)009, stanovisko k nedávnym zmenám zákona o významných ustanoveniach Ústavy Albánskej republiky, § 19.

Benátska komisia je toho názoru, že poslancí členovia by mali byť volení dvojtretinovou väčšinou s antiblokačným mechanizmom alebo s nejakou proporčiou metódou, ktorá zabezpečí, že opozícia bude mať vplyv na zloženie súdnej rady. Rozhodnutie o tom, ktorá metóda sa použije, je ponechané gruzínskym úradom, ale antiblokačný mechanizmus by nemal brániť dosiahnutiu dohody na základe kvalifikovanej väčšiny v prvom kole.

CDL-AD(2013)007, stanovisko k návrhu zmien organického zákona o všeobecných súdoch Gruzínska, § 52 – § 53.

Článok 11d navrhovaného zákona opisuje, čo sa stane, ak nie je možné dosiahnuť trojpäťtinovú väčšinu. V takom prípade sa koná druhé kolo volieb, v ktorom sú kandidáti volení „menovitým hlasovaním“ [„roll call“; (§ 1)]. Podľa § 2 má každý poslanec jeden hlas a môže hlasovať len za jedného kandidáta. Podľa § 3 kandidáti, ktorí získali najviac hlasov, sa považujú za zvolených a každý poslanec môže hlasovať „za“, „proti“ kandidátovi alebo sa zdržať hlasovania. V prípade rovnakého výsledku bude zvolený kandidát, ktorý získal menej hlasov „proti“.

Systém hlasovania v druhom kole nie je celkom jasný. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny v prvom kole povzbudzuje vládnucu väčšinu a opozíciu k hľadaniu kompromisu a k výberu neutrálnejšej osoby do funkcie člena Vrchnej súdnej rady. Tento mechanizmus by však nebol efektívny, ak by kandidáti podporovaní len vládnucou stranou mohli byť v druhom kole zvolení jednoduchou väčšinou.

CDL-AD(2017)031, Poľsko – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o národnej súdnej rade, návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o najvyššom súde, predložený prezidentom Poľska a zákon o organizácii všeobecných súdov, § 21, § 22.

„Podľa čl. 95 ods. 7 ústavy sa rada skladá z troch zložiek: Rada sudcov, parlamentná väčšina a parlamentná menšina zodpovedajúcim spôsobom, každý zvolia jednu tretinu členov Rady pre výber sudcov.“ Článok 95 ods. 7 ústavy tiež stanovuje, že *„Rada pre výber sudcov sa skladá zo sudcov a predstaviteľov občianskej spoločnosti“*, ale neurčuje rozdelenie sudcov a predstaviteľov občianskej spoločnosti pre každú z troch zložiek. Dokonca aj podľa súčasnej ústavy je možné dosiahnuť zloženie Rady s prevažujúcou účasťou sudcov, hoci nie všetci by boli volení sudcami. Návrh zákona by mohol stanoviť, že väčšina a opozícia volí do Rady aj sudcov...

Článok 5 ods. 3 stanovuje, že členovia Rady navrhnutí väčšinou a opozíciou v Parlamente sa volia osobitne na zasadnutí politických strán. Tento mechanizmus je však možné použiť len ak väčšina a opozícia sa skladajú z jednej politickej strany alebo parlamentnej skupiny. V praxi je väčšina aj opozícia často zložená z viacerých politických strán. Členovia Rady by mali byť volení na osobitnom zasadnutí zástupcov z väčšiny a opozície. Aby sa predišlo zablokovaniu procesu (najmä opozíciou) na týchto zasadnutiach, návrh zákona by mal stanoviť nízke kvórum alebo dokonca nestanoviť žiadne kvórum.

CDL-AD(2011)019, stanovisko k návrhu zákona o Rade pre výber sudcov Kirgizska prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. jún 2018).

Pri pripomienkovaní Najvyššej súdnej rady Bulharska Benátska komisia v prechádzajúcich stanoviskách upozornila, že platný systém volieb „parlamentnej“ zložky Najvyššej súdnej rady (11 členov Najvyššej súdnej rady je volených národnou radou jednoduchou väčšinou) vyvoláva riziko politizácie tohto orgánu a opakovane odporučila zmenu. Už v roku 2002 Komisia zdôraznila, že *„Najvyššia súdna rada má byť odpolitizovaná tým, že sa pre voľbu jej členov ustanoví kvalifikovaná väčšina.“*

Napriek všetkým už spomenutým odporúčaniam Benátskej komisie a bez ohľadu na závery jej všeobecných správ o súdnictve súčasný návrh zmien a doplnení sa nedotýka otázky väčšiny, čo značí, že súčasne platný spôsob volieb ostáva v platnosti. Bulharská ústava neobsahuje žiadne ustanovenie o požadovanej väčšine pre voľbu členov Najvyššej súdnej rady; preto sa predpokladá, že táto väčšina v parlamente, ako aj na Zasadnutí sudcov a prokurátorov je chápaná ako jednoduchá väčšina. V skutočnosti to znamená, že politická strana alebo koalícia politických strán, ktorá má väčšinu v národnej rade, je schopná voliť sama (čo sa už stalo v minulosti) všetkých jedenásť členov Najvyššej súdnej rady z „parlamentnej kvóty“.

V dôvodovej správe k návrhu zmien a doplnení predkladateľa vyjadrili názor, že *„pri výbere členov Najvyššej súdnej rady podľa parlamentnej kvóty by sa mal hľadať široký konsenzus medzi politickými silami“*. Benátska komisia odporúča presadiť toto stanovisko tak, že sa v praxi zavedie požiadavka kvalifikovanej väčšiny, napríklad dvojtretinovej, ako to je momentálne v čl. 132a ods. 2 a 3 o voľbe hlavného inšpektora a inšpektorov inšpektorátov Najvyššej súdnej rady.

Otázka počtu sudcov alebo prokurátorov, ktorí sú členmi komôr Najvyššej súdnej rady volených sudcami a prokurátormi zo svojich radov, by bola menej dôležitá, ak by voľba v národnej rade bola podmienená kvalifikovanou väčšinou; umožnilo by to dosiahnuť širší kompromis, čo sa týka volenej osoby, a to aj vtedy, ak si niektorí myslia, že požiadavka kvalifikovanej väčšiny pri súčasnom zložení bulharského parlamentu by mohla viesť k sérii vyjednávanií s cieľom dosiahnuť dohodu alebo by mohla mať za následok zablokovanie procesu. V ideálnom prípade takého „vyjednávania“ vedie k zvoleniu skutočne nezávislých kandidátov, ako by to v rozvinutej demokracii malo byť. V prípade „politického obchodovania s koňmi“ by aspoň kandidáti väčšiny a opozície „vyrovnali“ politický vplyv.

Delegácia Benátskej komisie bola informovaná o ťažkostiach dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu v bulharskom parlamente. Komisia priznáva, že z tohto hľadiska môže politický kontext viesť k vážnym problémom. Napriek tomu by malo byť možné prekonať tieto ťažkosti prostredníctvom dôkladne vymysleného antiblokačného mechanizmu, ktorý vedie k dosiahnutiu konsenzu.

Jednoduchým systémom by bola napríklad požiadavka trojpätinovej väčšiny po troch kolách hlasovania, po ktorých by nasledovalo, ak by vznikla potreba, absolútna väčšina členov národnej rady. Bolo by možné navrhnúť aj zložitejšie systémy, ktoré by zahrňali napríklad intervenciu prezidenta republiky alebo návrhy kandidátov neutrálnymi orgánmi. Benátska komisia víta otvorenosť niektorých účastníkov rokovaní zaznamenanú počas návštevy spravodajcov v Sofii, a to aj počas rozhovorov v národnej rade, pokiaľ ide o zavedenie požiadavky kvalifikovanej väčšiny. Komisia je pripravená pracovať s bulharskými úradmi pri vytváraní antiblokačného mechanizmu.

CDL-AD(2015)022-e, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Bulharskej republiky (v otázkach týkajúcich sa súdnictva) prijaté Benátskou komisiou na jej 104. plenárnom zasadnutí (Benátky, 23. – 24. októbra 2015), ods. 46 – 51.

Podľa čl. 19b sú laickí členovia volení dvojtretinovou väčšinou všetkých poslancov. Ide o vítaný prístup v súlade s predchádzajúcimi odporúčaniami Benátskej komisie. Benátska komisia viackrát odporúčala zaviesť antiblokačný mechanizmus pre prípad, že sa táto väčšina nedosiahne. Komisia tiež navrhla bulharským orgánom spoluprácu pri vytvorení iných antiblokačných mechanizmov. Tento návrh ostáva v platnosti.

CDL-AD(2017)018-e, stanovisko k zákonu o súdnom systéme Bulharska prijaté Benátskou komisiou na jej 112. plenárnom zasadnutí (Benátky, 6. – 7. december 2017), ods. 16.

VII. Ombudsman

Článok 10 zákona ustanovuje, že ombudsmana „*volí a odvoláva Poslanecká snemovňa a Snemovňa národov na základe spoločného návrhu kompetentného orgánu Poslaneckej snemovne a Snemovne národov. Kompetentný orgán prijíma návrh dvojtretinovou väčšinou svojich členov.*“.

Predbežný návrh pracovnej skupiny stanovil dvojtretinovú väčšinu vo všetkých fázach postupu voľby, t. j. v kompetentnom spoločnom výbore, v Poslaneckej snemovni a v Snemovni národov. Ako to naznačuje konečná správa pracovnej skupiny o inštitúcii ombudsmana v Bosne a Hercegovine, ustanovenie v návrhu zákona týkajúce sa výberu a voľby ombudsmana „*majú za účel zabezpečiť najširší možný kompromis o dotknutej osobe. Toto je jediný spôsob, ako objektívne zaručiť nestrannosť inštitúcie v očiach všetkých občanov*“ (CDL-INF(99)10). Voľba ombudsmana jednoduchou väčšinou prítomných poslancov v oboch snemovniach sa zdá byť neadekvátne. Jednoduchá väčšina si nevyžaduje široký konsenzus v snemovniach a voľba ombudsmana bez takého konsenzu môže kompromitovať dôveryhodnosť tejto inštitúcie. Pracovná skupina preto odporúča zmenu zákona tak, aby sa pre voľbu ombudsmana v oboch snemovniach stanovila dvojtretinová väčšina.

CDL-INF(2001)007, Memorandum k organickému zákonu o inštitúte ombudsmana Bosny a Hercegoviny schválené Benátskou komisiou na jej 46. plenárnom zasadnutí (Benátky, 9. – 10. marec 2001), ods. 2.

Komisia víta nové ustanovenie v čl. 2 ods. 1, že „*ombudsman je volený 83 hlasmi poslancov parlamentu Azerbajdžanskej republiky spomedzi troch kandidátov navrhnutých prezidentom republiky*“. Voľby v parlamente zvýšenou väčšinou určite zvýšia ombudsmanovu nezávislosť, nestrannosť a legitimitu. Ide o veľmi pozitívnu zmenu v porovnaní s ustanovením v prvom návrhu, ktorý stanovil, že „*ombudsmana volí parlament Azerbajdžanskej republiky na odporúčanie prezidenta republiky*“. Návrh, aby sa do procesu navrhovania kandidátov na post ombudsmana parlamentu zahrnuli aj iné osoby (ako sú akademici a/alebo sudcovia najvyšších súdnych orgánov), nebol vypočítaný.

CDL(2001)083, konsolidované stanovisko k zákonu o ombudsmanovi Azerbajdžanu (Štrasburg, 7. september 2001), ods. 8 (pozri CDL(2001)PV47, ods.6).

Voľby kandidátov 2/3 väčšinou by boli lepším riešením než 3/5 väčšinou, ako to stanovuje súčasný zákon a novely ústavy. Predchádzajúce stanoviská Benátskej komisie k ombudsmanovi skutočne privítali voľbu ombudsmana 3/5 väčšinou v porovnaní

s predchádzajúcim systémom; stále je však otázne, či 3/5 predstavuje „dostatočne veľkú kvalifikovanú väčšinu hlasov na to, aby naznačila podporu mimovládnyimi stranami“, ktorú si vyžaduje ods. 7 bod 3 odporúčania PACE 1615(2003). Benátska komisia dáva do pozornosti aj CDL-PI(2015)015rev, v ktorom arménskym úradom odporúča zväziť voľbu ombudsmana 2/3 väčšinou (§192). Ideálu voľby ombudsmana „takmer konsenzom“ by lepšie slúžilo zabezpečenie voľby v parlamente než voľba delegovaním.

Okrem toho by sa mal zaviesť antiblokačný systém pre situácie, ak kandidát nezíska potrebnú kvalifikovanú väčšinu hlasov v parlamente. Cieľom takého mechanizmu by bolo „vytvoriť pre väčšinu a menšinu v parlamente stimuly na hľadanie kompromisu (ale skôr vytvoriť prostriedky, ktoré ich odradia od situácií, v ktorých nie je možné nájsť kompromis)“.

CDL-AD(2015)017, stanovisko k zákonu o ochrancovi práv (ombudsman) Moldavskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 103. plenárnom zasadnutí (Benátky 19. – 20. jún 2015), ods. 48 – 49.

Preferuje sa, aby ombudsman bol volený a odvolávaný kvalifikovanou parlamentnou väčšinou.

Článok 3 stanovuje, že ombudsman je volený národnou radou jednoduchou väčšinou. Pre voľbu ombudsmana je však dôležitý široký konsenzus, aby sa tak zabezpečila dôvera verejnosti v nezávislosť ombudsmana. V dôsledku toho je pri voľbe ombudsmana vhodná kvalifikovaná parlamentná väčšina (2/3 alebo 3/5 odovzdaných hlasov). Ak existujúce ustanovenia ústavy nevedia zabezpečiť naplnenie tejto požiadavky, je potrebné preskúmať ďalšie možnosti, ktoré by umožnili dospieť k rovnakému výsledku. Takéto zmeny však musia byť zabezpečené na úrovni práva.

CDL-AD(2004)041, spojené stanovisko Benátskej komisie, Komiséra pre ľudské práva a Generálneho riaditeľstva Rady Európy pre ľudské práva k návrhu zákona o ombudsmanovi Srbska (Štrasburg, 6. december 2004.), ods. 8, 11.

V poslednom rade je potrebné poznamenať k tejto otázke, že podľa už spomenutých všeobecných zásad by normatívny text regulujúci postavenie a funkcie ochrancu ľudských práv mal byť zakotvený v legislatíve národnej rady, a osoba ombudsmana by mala byť volená takou veľkou parlamentnou väčšinou, aby sa zabezpečil rozumný konsenzus, t. j. kvalifikovaná väčšina všetkých členov.

CDL-AD(2007)020, stanovisko k novej reforme inštitútu ombudsmana Kazachstanu prijaté Benátskou komisiou na jej 71. plenárnom zasadnutí (Benátky 1. – 2. jún 2007), ods. 11.

Benátska komisia priznáva, že v konkrétnych podmienkach Bosny a Hercegoviny je veľmi ťažké dosiahnuť rozhodovanie v parlamente, ktoré je predmetom viacerých práv veta. Zavedenie kvalifikovanej väčšiny by vytvorilo ďalšie ťažkosti a komplikácie v procese, predovšetkým pri menovaní ombudsmana. Vzhľadom na tieto úvahy Komisia verí, že prináleží úradom Bosny a Hercegoviny, aby posúdili, či kvalifikovaná väčšina by bola úspešná alebo z pragmatickejšieho pohľadu aby spojené rozhodnutie oboch senátov mohlo slúžiť ako dostatočná garancia pre „široký konsenzus“ potrebný na vymenovanie ombudsmana, alebo na predčasné ukončenie jeho mandátu.

CDL-AD(2015)034, stanovisko k návrhu zákona o ombudsmanovi pre ľudské práva Bosny a Hercegoviny prijaté Benátskou komisiou na jej 104. plenárnom zasadnutí (Benátky, 23. – 24. október 2015), ods. 63.

Voľba ombudsmana (čl. 91s ods. 1) by mala vyžadovať kvalifikovanú väčšinu, aby sa úradu poskytol politicky a spoločensky široký základ.

CDL-AD(2008)009, stanovisko k ústave Bulharska prijaté Benátskou komisiou na jej 74. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. marec 2008), ods. 81.

Podľa čl. 8 ods. 2 zákona je na zvolenie ombudsmana potrebné, aby kandidát získal väčšinu hlasov v parlamente. Toto ustanovenie nie je v súlade s európskymi štandardmi. Odporúčanie 1615(2003) vyžaduje „*kvalifikovanú väčšinu hlasov dostatočne veľkú na zabezpečenie podpory politických strán mimo vlády*“. Benátska komisia opakovane zdôraznila, že voľby ombudsmana širokým konsenzom v parlamente by určite posilnil ombudsmanovu nestrannosť, nezávislosť a legitimitu a prispel by k dôvere verejnosti k tejto inštitúcii. Článok 8 ods. 2 by preto ma byť novelizovaný tak, aby sa na voľbu ombudsmana vyžadovala kvalifikovaná väčšina v parlamente. Môže to vyžadovať novelu ústavy.

CDL-AD(2015)017, stanovisko k zákonu o ochrancovi práv (ombudsman) Moldavskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 103. plenárnom zasadnutí (Benátky, 9. – 20. jún 2015), ods. 50.

Vo všeobecnosti fakt, že čl. 6 ods. 2 stanovuje voľbu ombudsmana jednoduchou väčšinou po jednom neúspešnom kole hlasovania kvalifikovanou väčšinou, umožňuje veľmi jednoducho obísť požiadavku kvalifikovanej väčšiny. Vládna väčšina môže jednoducho zabrániť prvému hlasovaniu s cieľom prijať svojho kandidáta jednoduchou väčšinou v druhom kole. Odporúča sa preto požiadavka aspoň troch neúspešných hlasovaní pred návratom k jednoduchej väčšine.

CDL-AD(2007)024, stanovisko k návrhu zákona o ochrancovi práv Kosova prijaté Benátskou komisiou na jej 71. plenárnom zasadnutí (Benátky, 1. – 2. jún 2007), ods. 32.

Benátska komisia vo spojenom stanovisku z roku 2015 spochybnila, či 3/5 väčšina všetkých členov parlamentu skutočne zabezpečí ombudsmanovi dostatočnú podporu od mimovládnych politických strán. Nie je ťažké si predstaviť situáciu, v ktorej jedna politická strana alebo koalícia kontroluje 3/5 kresiel v parlamente. Je potrebné si pripomenúť, že kľúčovým kritériom odporúčania PACE 1615(2003) k inštitúcii ombudsmana nie je kvalifikovaná väčšina ako taká, ale požiadavka podpory ombudsmana od politických strán vrátane tých mimovládnych. Kvalifikovaná väčšina je len prostriedkom na dosiahnutie podpory ombudsmana a požiadavky väčšiny v návrhu ústavného zákona by mala byť v súlade s osobitosťami parlamentného systému v Arménsku. To by zabezpečilo široký konsenzus a tým aj nestrannosť inštitúcie. Prvé stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy sa nieslo v rovnakom duchu a tiež odporúčal, že „*na zabezpečenie širokého konsenzu pri voľbe osoby ombudsmana by bolo dobré zvážiť voľbu dvoj-tretinovou väčšinou*“. Keďže toto odporúčanie však nebolo vypočítané, čl. 12 ods. 2 teraz korešponduje s čl. 192 ods. 1 novej ústavy, čím sa sťažila zmena tohto ustanovenia bez potreby zmeny ústavy.

Je potrebné upozorniť, že požiadavka kvalifikovanej väčšiny zvyšuje riziko zablokovania parlamentu pri voľbe ombudsmana. Článok 138 novej ústavy (dočasné menovanie úradníkov) však ustanovuje len provizórnu nápravu tohto problému. Článok 138 sa vzťahuje na širokú škálu verejných činiteľov a predovšetkým stanovuje, že ak sa nedosiahne 3/5 väčšina, prezident Arménskej republiky vymenuje ombudsmana *ad interim*, kým sa proces nezopakuje a ombudsman nie je zvolený. Toto nemožno považovať za použiteľné riešenie v prípade, ak budú opakované voľby opäť neúspešné.

CDL-AD(2016)033-e, stanovisko k návrhu ústavného súdu o ombudsmanovi (Arménsko) prijaté Benátskou komisiou na jej 109. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. december 2016), ods. 35 – 36.