



Ústavný súd Slovenskej republiky

KOMPILÁCIA
STANOVÍSK BENÁTSKEJ KOMISIE
týkajúcich sa ústavnej úpravy revízie ústavy
CDL-PI(2015)023

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD., LL.M.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for
Amending the Constitution

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné poznámky	3
A. Neexistuje jeden spoločný model novelizácie ústavy	3
B. Zmysel ústavných noviel a ústavnej stability	4
C. Konsenzus, transparentnosť a legitimita	5
D. Rozsah: novela ústavy alebo prijatie novej ústavy	8
E. Trvanie procesu.....	8
III. Proces novelizácie ústavy.....	9
A. Dodržiavanie ustanovení ústavy týkajúcich sa jej zmien	9
B. Zúčastnené orgány a inštitúcie. Iniciovanie novely ústavy	10
C. Hľadanie rovnováhy medzi rigiditou a flexibilitou.....	12
D. Špeciálna väčšina v parlamente a/alebo referendum.....	15
1. Špeciálna väčšina v parlamente	15
2. Referendum	16
Potrebná účasť a väčšina na schválenie.....	17
IV. Obmedzenie revízie ústavy	18
A. Nezmeniteľné ustanovenie.....	18
B. Špeciálne obmedzenia revízie ústavy. Ústavná úprava základných práv.....	18
V. Preskúmanie noviel ústavy. Účasť ústavného súdu	19
VI. Referenčné dokumenty	21

I. Úvod

Tento dokument je kompiláciou výňatkov zo stanovísk prijatých Benátskou komisiou k otázkam týkajúcim sa ústavných a zákonných ustanovení upravujúcich postup pri novelizácii ústavy. Cieľom tejto kompilácie je poskytnúť prehľad stanovísk a odporúčaní Benátskej komisie v tejto oblasti.

Táto kompilácia má slúžiť ako referenčný dokument pre ústavodarcov, právnych analytikov a tiež pre členov Benátskej komisie, ktorí sú poverení prípravou stanovísk a správ týkajúcich sa prijímania noviel ústavy. V prípade, že sa budete odvolávať na informácie obsiahnuté v tejto kompilácii, uvádzajte, prosím, predmetný pôvodný dokument, a nie túto kompiláciu.

Táto kompilácia je štruktúrovaná tematicky, aby sa tak uľahčilo vyhľadávanie všeobecných postulátov vyslovených Benátskou komisiou k rôznym otázkam z tejto oblasti. To by však nemalo brániť členom Benátskej komisie zavádzať nové názory, resp. sa odchýliť od tých skorších, ak na to existuje dobrý dôvod. Na túto kompiláciu treba hľadiť iba ako na určitý referenčný rámec.

Čitateľ by si mal byť vedomý toho, že väčšina dokumentov, z ktorých sú v tomto dokumente citované pasáže, sa týka konkrétnych krajín a berú do úvahy špecifickú situáciu danej krajiny. Citované pasáže teda nemusia byť nevyhnutne aplikovateľné aj na iné krajiny. Tým však nechceme povedať, že odporúčania obsiahnuté v týchto dokumentoch nemôžu byť relevantné aj pre iné právne poriadky.

Hlavným dokumentom Benátskej komisie v tejto oblasti je správa o novelizácii ústavy (CDL-AD(2010001), ktorý bol prijatý Benátskou komisiou na jej 81. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. december 2009). Táto správa popisuje a rozoberá existujúce procesy a výzvy pri prijímaní ústavných zmien vo vybraných štátoch a kladie si za cieľ predstaviť všeobecné štandardy pre všetky členské aj pozorovateľské štáty Benátskej komisie. Táto kompilácia neobsahuje citácie zo správy o novelizácii ústavy, ktorá má všeobecnejšiu povahu, aby sa tak nenarušila jej integrita. Správa o novelizácii ústavy je pripojená k tejto kompilácii ako príloha a oba dokumenty by sa mali čítať vo vzájomnej súvislosti.

Pri každej citácii v tejto kompilácii je uvedené, kde a v ktorom stanovisku/štúdiu sa nachádza (číslo paragrafu, resp. strany v prípade starších stanovísk), vďaka čomu čitateľ daný text dokáže lokalizovať v predmetnom dokumente. Aby ste názoru Benátskej komisie týkajúcemu sa danej otázky porozumeli, je dôležité prečítať si celú danú kapitolu tejto kompilácie. Ďalšie odkazy a poznámky pod čiarou nachádzajúce sa v pôvodnom dokumente boli pri citovaní v tejto kompilácii vynechané a ponechaná bola iba najdôležitejšia časť daného paragrafu.

Táto kompilácia je otvoreným dokumentom a bude pravidelne dopĺňaná extraktmi z najnovších stanovísk Benátskej komisie. Sekretariát ocení akékoľvek návrhy na zlepšenie tejto kompilácie (venice@coe.int).

II. Všeobecné poznámky

A. Neexistuje jeden spoločný model novelizácie ústavy

„34. Nie je možné ani žiaduce pokúšať sa sformulovať in abstracto optimálny model postupu

pri prijímaní novelizácie ústavy. Zlatý stred medzi rigiditou a flexibilitou sa môže líšiť v závislosti od štátu, od sociálneho a politického kontextu, ústavnej kultúry, veku, detailnosti právnej úpravy obsiahnutej v ústave a jej charakteristík, ako aj od mnohých iných faktorov, najmä vzhľadom na to, že tento zlatý stred nie je statický a časom sa môže posúvať v dôsledku sociálnych, ekonomických či politických zmien.“

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

B. Zmysel ústavných noviel a ústavnej stability

„105. ... Ústavná stabilita je významným prvkom celkovej stability krajiny. Nová ústava by sa nemala prijímať ako rýchle riešenie aktuálnych politických problémov.“

CDL-AD(2008)015 – stanovisko k návrhu ústavy (Ukrajina).

„70. Benátska komisia opakuje svoj názor, že ani kvalitný text ústavy nedokáže zaručiť stabilitu a demokratický vývoj spoločnosti bez toho, aby existovala relevantná politická vôľa rôznych politických síl, bez legislatívy, ktorá by bola v súlade s demokratickými štandardmi, a bez rozumného systému brzd a protiváh, ktorý by tvoril základ pre implementáciu ústavnej úpravy.“

CDL-AD(2010)015 – stanovisko k návrhu ústavy (Kirgizsko).

„Je poľutovaniahodné, že ústava bola novelizovaná dvakrát v priebehu veľmi krátkeho obdobia, v dôsledku čoho nebolo možné využiť všetky výhody, ktoré by snemovňa žúp mohla ponúknuť po prvej novele ústavy, pokiaľ ide o zastúpenie nových miestnych a regionálnych orgánov, ale taktiež nových samosprávnych orgánov pre menšiny, ktoré sa práve kreujú na základe nového zákona o právach menšín. Taktiež možno poznamenať, že snemovňa žúp bola zrušená tesne pred konaním miestnych volieb v čase, keď ústavný zákon o menšinách ešte nebol prijatý. Hoci neexistuje európsky štandard, ktorý by vyžadoval existenciu hornej komory parlamentu, bolo by poľutovaniahodné, ak by v dôsledku zavedenia jednokomorového systému novelou z marca 2001 boli budúce zmeny ústavy príliš zjednodušené, čo by oslabilo ústavnú stabilitu.“

CDL-INF(2001)01 – stanovisko k novelám ústavy z 9. novembra 2000 a 28. marca 2001 (Chorvátsko).

«47. Pokiaľ ide o hmotnoprávnu stránku plánovanej reformy ústavy, Benátska komisia opakuje svoje odporúčanie, aby reforma ústavy viedla k „skutočnému posilneniu stability, nezávislosti a výkonnosti štátnych orgánov zavedením jasného delenia právomocí a efektívnych brzd a protiváh“ a „aby tiež zaviedla ďalšie mechanizmy a procesy kontroly parlamentu nad konaním a úmyslami exekutívy“. Okrem toho, mala by tiež priniesť zmenu ustanovení o súdnictve, a tým „ položiť pevné základy pre moderné a efektívne súdnictvo v úplnom súlade s európskymi štandardmi.“»

CDL-AD(2011)002 – stanovisko ku koncepčnému dokumentu o zriadení a fungovaní ústavodarného zhromaždenia (Ukrajina).

«31. Vo svojej správe o novelizácii ústavy Benátska komisia vyjadrila obavu vo vzťahu k príliš rigidným procesom a varovala pred náročnosťou prijímania ústavných reforiem v takýchto prípadoch. V iných prípadoch Benátska komisia čelila opačnej výzve, kedy k novelizáciám ústavy alebo k pokusom o ne dochádza až príliš často, čo môže taktiež mať negatívny vplyv na ústavnú a politickú stabilitu. Benátska komisia zdôraznila, že ústavu nemožno „novelizovať“ po každej zmene politickej situácie v krajine alebo po vytvorení každej novej parlamentnej väčšiny.“»

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

C. Konsenzus, transparentnosť a legitimita

«17... prijatie novej a kvalitnej ústavy by malo vychádzať z čo najširšieho spoločenského konsenzu a... „široká a kvalitná diskusia za účasti rôznorodých politických zoskupení, mimovládnych organizácií, občianskych združení, akademickej obce, médií je dôležitým predpokladom pre prijatie trvalého textu, ktorý by bol prijateľný pre celú spoločnosť a v súlade s demokratickými štandardmi. Treba sa vyhnúť príliš rigidným lehotám a proces prijímania novej ústavy by mal postupovať v súlade s vývojom v tejto debate.“»

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k novej ústave (Island).

„28. V už spomínanom stanovisku z 13. decembra 2003 (CDL-AD(2003)019) Benátska komisia zdôraznila potrebu garantovať legitimitu akejkoľvek ukrajinskej ústavnej reformy. Upozorňuje na komplikovaný a uponáhľaný spôsob, akým boli rôzne ústavné zmeny navrhované, zavádzané, menené, odhlasované, pričom každý návrh bol ďalej ešte pozmeňovaný. Benátska komisia by rada zdôraznila, že ústava by sa mala meniť iba po rozsiahlej, otvorenej a slobodnej verejnej diskusii a v atmosfére umožňujúcej takéto diskusie. Zmeny ústavy by sa mali v princípe opierať o široký konsenzus jednak medzi politickými aktérmi a tiež v rámci občianskej spoločnosti.“

CDL-AD(2004)030 – stanovisko k procesu novelizácie ústavy (Ukrajina).

„26. Podľa dostupných informácií sa zdá..., že z podnetu štátnych orgánov neprebehla žiadna verejná debata k predbežnému návrhu novely. Okrem toho pred začiatkom februára 2014 sa nekonalo žiadne zasadnutie ústavnoprávneho výboru, na ktorom by sa pre potreby jeho schválenia diskutovalo z materiálneho hľadiska o predbežnom návrhu a existujúcich pripomienkach.

27. Benátsku komisiu o to viac mrzí, že takýto komplikovaný proces vyžadujúci si podrobné prehodnotenie politických rozhodnutí s dlhodobým dopadom pre rumunskú spoločnosť nebol sprevádzaný skutočnou diskusiou medzi majoritou a opozíciou ani vyjadreniami dôležitých inštitučných aktérov (napr. vrchná súdna rada), profesijných združení a iných zainteresovaných subjektov, ktoré vyjadrili svoj záujem sa na tomto procese podieľať.

...

30. Informovaná verejná debata o hlavných zmenách a novinkách, ktoré môže novela v rumunskej spoločnosti zaviesť, je pre úspešnosť reformy mimoriadne dôležitá,

a to z hľadiska legitimacy budúcej ústavy a jej akceptácie zo strany občanov. O to dôležitejšie je to v Rumunsku vzhľadom na ústavnú požiadavku, že každá zmena ústavy má byť ľudom schválená v referende.“

CDL-AD(2014)010 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení ústava (Rumunsko).

„42. Benátska komisia víta návrh poveriť ukrajinské ústavodarné zhromaždenie prípravou balíka ústavných reforiem a zabezpečením účasti všetkých relevantných spoločenských aktérov na príprave za súčasnej garancie rešpektovania riadneho ústavného postupu pre prijímanie zmien ústavy.“

CDL-AD(2011)002 – stanovisko ku koncepčnému dokumentu o zriadení a fungovaní ústavodarného zhromaždenia (Ukrajina).

„18. Benátska komisia by rada pripomenula, že transparentnosť, otvorenosť, adekvátny časový rámec a podmienky umožňujúce pluralitu názorov a riadnu diskusiu o kontroverzných otázkach sú kľúčovými požiadavkami demokratického ústavodarného procesu.“

19. Podľa názoru Benátskej komisie sú široká a kvalitná diskusia za účasti rôznorodých politických zoskupení, mimovládnych organizácií, občianskych združení, akademickej obce, médií dôležitým predpokladom na prijatie trvalého textu, ktorý by bol prijateľný pre celú spoločnosť a v súlade s demokratickými štandardmi. Treba sa vyhnúť príliš rigidným lehotám a proces prijímania novej ústavy by mal postupovať v súlade s vývojom v tejto debate.“

CDL-AD(2011)001 – stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyplynuli pri písaní novej ústavy (Maďarsko).

„14. Široké spektrum niekedy inovatívnych konzultačných mechanizmov použitých počas redakčného procesu začatého v roku 2010 (zriadenie národného fóra, výber členov ústavnej rady poverenej napísaním novej ústavy spomedzi verejnosti, rozsiahle neformálne konzultácie a zapojenie verejnosti prostredníctvom moderných technológií, konzultatívne referendum na jeseň 2012) zabezpečilo tomuto procesu širokú účasť rôznych aktérov, čo medzinárodné spoločenstvo chválilo.“

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k novej ústave (Island).

„32. Pokiaľ ide o proces zmeny ústavy, treba poznamenať, že by sa mal vyznačovať najvyššou úrovňou transparentnosti a otvorenosti, a to najmä v tých prípadoch, kde navrhované zmeny podobne ako tieto dnešné sa týkajú kľúčových aspektov ústavy, akými sú úloha najvyššieho súdu a jeho ústavnej komory, parlamentná imunita a strata poslaneckého mandátu, proces menovania a odvolávania vedúcich orgánov miestnej štátnej správy. V tomto kontexte treba mať na pamäti, že samotná ústava v čl. 52 presne ustanovuje, že občania majú právo participovať na diskusii o prijímaní zákonov s celoštátnym aj miestnym významom, čo je nepochybne tento prípad.“

33. Odporúča sa teda zariadiť, aby pri tejto aj všetkých budúcich novelizáciách ústavy boli dané na vedomie všetkým zainteresovaným stranám vrátane občanov a širšej verejnosti navrhované zmeny a začleniť ich do diskusie na túto tému na viacerých platformách, a to tak, aby návrhy zmien predložené parlamentu odrážali zároveň vôľu ľudu.“

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa

ústava (Kirgizsko).

„86. Benátska komisia poznamenáva, že na základe jej stanoviska bude návrh koncepčného dokumentu prepracovaný a predložený prezidentovi Arménskej republiky. Následne bude návrh musieť byť prepracovaný do podoby konkrétnych zmien ústavy. Benátska komisia arménskym orgánom a komisii pre reformu ústavy odporúča do tohto procesu zahrnúť aj verejnosť a všetky zúčastnené strany, najmä politické strany.“

CDL-AD(2014)027 – stanovisko k návrhu koncepčného dokumentu k ústavnej reforme (Arménsko).

„135. Už vo svojom stanovisku k trom právnym otázkam, ktoré vyplynuli pri písaní novej maďarskej ústavy, Benátska komisia vyjadrila obavy z postupu, akým je táto ústava v Maďarsku prijímaná. Počas viacerých návštev jej delegácie sa dozvedela o nedostatku transparentnosti pri prijímaní novej ústavy a nedostatočnom začlenení maďarskej verejnosti v tomto procese. Benátska komisia kritizovala absenciu úprimných konzultácií a s ľútosťou poznamenala, že konsenzus medzi politickými entitami a v rámci celej spoločnosti, ktorý sa vo všeobecnosti vyžaduje, ak má byť ústava legitímna, v tomto prípade absentoval.

...

137. ... Benátska komisia nikdy nespochybňovala zvrchované právo parlamentu prijímať ústavu a meniť ju, ale kritizovala postup a metódy použité na ten účel v Maďarsku. Ústava by mala spoločnosti danej krajiny dávať dojem konštitucionalizmu, dojem, že ide skutočne o základný dokument, a nie iba o náhodnú politickú deklaráciu. Inak povedané, spôsob, akým je ústava prijímaná a taktiež implementovaná, musí v spoločnosti vytvárať presvedčenie, že zo svojej samotnej povahy je ústava stabilným aktom a nemôže byť tak ľahko zmenená iba na základe akéhosi vrtochu majority, ktorá je práve v tejto chvíli pri moci. Trvalosť ústavy nemôže vychádzať iba z nejakého porovnania numerickej sily majoritných a opozičných parlamentných strán. Ústavu musíme od obvyčajnej politiky prísne odlišovať, pretože ona nie je súčasťou politickej hry, ale nastavuje pravidlá tejto hry. Z tohto dôvodu by mala ústava nastavovať neutrálne a všeobecne prijateľné pravidlá pre politické procesy a na jej prijatie by sa mal hľadať široký konsenzus.“

CDL-AD(2013)012 – stanovisko k štvrtej novele základného zákona (Maďarsko).

„54. Tento postup bol kritizovaný ako netransparentný. Verejnosť zjavne nebola 7. mája 2010 úplne jasne informovaná, že otvorenie čl. 195 revízií by umožnilo zavedenie novelizačného procesu bez tradičného druhého kroku procesu revízie ústavy, aj keď bolo naznačené, že prípadné zmeny ústavy by mohli ísť nad rámec zoznamu prijatého prípravným ústavodarným zhromaždením.

...

56. ... Princíp transparentnosti nevyžaduje, aby parlament informoval o právnych krokoch, ktoré sú fakticky nepredvídateľné. V minulosti v Belgicku viaceré deklarácie ústavnej novely napokon neviedli k ich prijatiu na zasadnutí oboch komôr parlamentu. Neistota týkajúca sa presného obsahu a rozsahu budúcich ústavných zmien vyplýva zo samotného zdĺhavého procesu novelizácie ústavy, ktorý trvá dve parlamentné volebné obdobia. Nezdá sa, že by týmto dochádzalo k porušeniu princípu transparentnosti.“

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

„42. Ďalšou hlavnou výzvou bude zorganizovať vhodnú kampaň pre referendum, ktorá zaistí prijatie novej arménskej ústavy. Benátska komisia radí arménskym orgánom urobiť všetko potrebné pre zaručenie úspechu ústavnej reformy v novembri 2005. Reformu je potrebné predstaviť včas a vhodným spôsobom arménskemu ľudu. Preto je nevyhnutné, aby kampaň pre toto referendum mala dostatočný priestor v médiách.“

CDL-AD(2005)025 – konečné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

D. Rozsah: novela ústavy alebo prijatie novej ústavy

„12. V dôsledku hospodárskej krízy v posledných rokoch čelil kríze dôvery verejnosti v politikov, a teda aj v inštitúcie aj Island. Na Islande dnes zjavne panuje široká zhoda na potrebe aktívnejšieho zapojenia a priamejšej účasti občanov na výkone štátnej moci a správe štátnych zdrojov.

13. Práve v tomto kontexte sa zrodila myšlienka napísania novej ústavy. Zmyslom tohto projektu bolo zjednotiť národ, znovunastoliť dôveru v štát a položiť nové, modernejšie a prepracovanejšie základy spravodlivejšej, demokratickejšej islandskej spoločnosti.

...

15. Počas dialógov s rôznymi zúčastnenými stranami Benátska komisia zaregistrovala aj protichodné názory vrátane otázky, či je žiaduce práve dnes na Islande prijímať úplne novú ústavu. Druhou možnosťou by bolo prijať iba určité ústavné zmeny, ktoré sú teraz pre krajinu nevyhnutné. Tým by sa ľahšie hľadal dostatočne široký konsenzus, a tiež by sa tak položil väčší dôraz na ústavnú kontinuitu.“

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k návrhu ústavy (Island).

„105. V tomto prípade sa posudzuje návrh úplne novej ústavy. Je preto prekvapujúce, že ide o pomerne konzervatívny text, ktorý zjavne vychádza zo súčasnej ústavy. Hoci súčasný text v mnohých ohľadoch mení, vo všeobecnosti sa vyhýba radikálnym odklonom od už existujúcich riešení. Za týchto okolností nie je vôbec jasné, prečo bola zvolená práve cesta prijatia úplne novej ústavy. Spomínané zmeny bolo možné vykonať aj ich zapracovaním do súčasnej ústavy. Takýto prístup by mal výhodu symbolickej kontinuity a posilnila by sa tak ústavná stabilita, ktorá je dôležitým prvkom celkovej stability krajiny. Nové ústavy by sa preto nemali prijímať ako unáhlené riešenia súčasných politických problémov.“

CDL-AD(2008) 015 – stanovisko k návrhu ústavy (Ukrajina).

E. Trvanie procesu

«55. Ak sa pozrieme na časový rámec prijímania predmetnej novely, ukáže sa, že išlo o pomerne rýchly proces. Môže sa to zdať zvlášť, keďže o novelizácii čl. 195 sa v politickej aj odbornej komunite diskutovalo už dlhšie. Existujúci veľmi rigidný postup pre novelizáciu

bol čoraz viac považovaný za prekážku efektívnosti ústavného systému.

...

57. Hoci formálna diskusia bola iba krátka, neznamená to, že táto otázka nebola riadne zvážená. O hlavných problémoch sa diskutovalo počas zdĺhavej prípravy „inštitucionálnej dohody“. Vzhľadom na to, že toto zabralo veľa času, bolo racionálne, ak nie nevyhnutné, implementovať ju bezodkladne.»

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

„19. Podľa jej názoru je široká a kvalitná diskusia za účasti rôznorodých politických zoskupení, mimovládnych organizácií, občianskych združení, akademickej obce a médií dôležitým predpokladom pre prijatie trvalého textu, ktorý by bol prijateľný pre celú spoločnosť a v súlade s demokratickými štandardmi. Treba sa vyhnúť príliš rigidným lehotám a proces prijímania novej ústavy by mal postupovať v súlade s vývojom v tejto debata.“

CDL-AD(2011)001 – stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyplynuli pri písaní novej ústavy (Maďarsko).

III. Proces novelizácie ústavy

„30. Proces novelizácie ústavy je jednou z najcitlivejších otázok týkajúcich sa akejkolvek ústavy. Ide taktiež o výsostne politickú otázku, na ktorú možno nájsť odpoveď iba vtedy, ak vezmeme do úvahy históriu krajiny a jej politickú a právnu kultúru.“

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

A. Dodržiavanie ustanovení ústavy týkajúcich sa jej zmien

«23. Ustanovenia upravujúce právomoci v procese zmeny ústavy nie sú iba právnou formalitou, ale môžu podstatným spôsobom ovplyvniť alebo rozhodnúť významné politické procesy. Okrem toho, že garantujú ústavnú a politickú stabilitu, je účelom ustanovení upravujúcich kvalifikovaný postup pre zmenu ústavy zabezpečiť široký konsenzus, čím dôjde k posilneniu legitimacy ústavy, a teda aj politického systému ako celku. Je mimoriadne dôležité, aby tieto zmeny boli zavádzané v prísnom súlade s ustanoveniami obsiahnutými v samotnej ústave. Rovnako je dôležité zabezpečiť širokú akceptáciu týchto zmien.

...

26. Aj keď „národný parlament je najvhodnejšou arénou pre prijímanie zmien ústavy, v súlade s modernou predstavou o demokracii“... „treba zdôrazniť, že používanie referendum by malo byť v súlade s národným ústavným poriadkom ako celkom. V zásade by sa referendá o zmene ústavy mali konať iba vtedy, ak to ústava výslovne ustanovuje.“

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa

ústava (Kirgizsko).

B. Zúčastnené orgány a inštitúcie. Iniciovanie novely ústavy

«12. Podľa čl. 154 bulharskej ústavy môže návrh na zmenu ústavy podať jedna štvrtina členov národného zhromaždenia alebo prezident republiky.

13. Článok 155 ústavy ustanovuje:

(1) Na prijatie zmeny ústavy je potrebný súhlas trojštvrтинovej väčšiny všetkých členov národného zhromaždenia v troch hlasovaniach konajúcich sa v troch rôznych dňoch.

(2) Návrh, za ktorý hlasovalo menej ako tri štvrtiny a viac ako dve tretiny poslancov, možno znovu predložiť najskôr po dvoch mesiacoch a najneskôr do piatich mesiacov. V tomto čítaní na prijatie postačuje dvojtretinová väčšina všetkých poslancov.

14. Podľa čl. 153 ústavy „národné zhromaždenie môže meniť všetky ustanovenia ústavy okrem tých, ktorých zmena patrí medzi výsady Veľkého národného zhromaždenia“. Päť výsad Veľkého národného zhromaždenia je taxatívne uvedených v čl. 158 ústavy a patrí tam tiež právomoc rozhodovať „o zmenách usporiadania štátu a formy vlády“. V takýchto prípadoch sa voľby 400-členného Veľkého národného zhromaždenia vyhlasujú uznesením prijatým dvojtretinovou väčšinou národného zhromaždenia a národné zhromaždenie stráca svoj mandát dňom konania volieb (pozri čl. 153 – čl. 163 ústavy).»

CDL-AD(2015)022 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavy v oblasti súdnictva (Bulharsko).

„36. Odsek 2 tohto článku ustanovuje, že zmeny ústavy môže prijať ústavodarné zhromaždenie, pričom jeho zloženie nie je bližšie špecifikované. Toto však nemožno ponechať na obyčajný zákon...“

CDL-AD(2003)002 – stanovisko k návrhu Ústavy Čečenskej republiky.

„45. Podľa nového čl. 93 ods. 2 by prezident získal absolútne veto nad zmenami čl. 7, 46 a čl. 58 ústavy, ktoré upravujú všeobecnú deľbu moci a taktiež právomoci parlamentu a prezidenta. To by ešte viac posilnilo prezidentovu už teraz centrálnu pozíciu v rámci sústavy ústavných orgánov. Taktiež nie je jasné, či by sa predmetné ustanovenie týkalo iba prípadov, keď ústavu mení parlament (čl. 97), alebo aj tých, keď sa zmena ústavy vykonáva referendum.“

CDL-AD(2002)033 – stanovisko k návrhu novely ústavy (Kirgizsko).

„47. Ako už bolo uvedené, prezidentovo vetovanie návrhu zákona možno premôcť iba dvojtretinovou väčšinou. Prezidentovo veto návrhu ústavnej novely možno premôcť jedine trojštvrтинovou väčšinou všetkých poslancov. Pre parlament je teda takmer nemožné prijať zmenu ústavy obmedzujúcu právomoci prezidenta.“

CDL-AD(2007)045 – stanovisko k ústavnej situácii v Kirgizsku.

„69. Podľa súčasného znenia ústavy môže zmeny ústavy navrhovať jedine národné

zhromaždenie *kvalifikovanou väčšinou* a následne musí byť predložená ľudu v referende (čl. 111 ods. 4). Navrhovaný nový čl. 111 ústavy umožňuje navrhovať zmeny ústavy väčšinou v národnom zhromaždení, ak zmenu inicioval prezident republiky. Táto zmena posilňujúca úlohu prezidenta vo vzťahu k národnému zhromaždeniu sa nezdá byť dôvodná.“

CDL-AD(2004)044 – predbežné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

„7. Zmena ústavy sa prijíma dvojtretinovou väčšinou v oboch komorách parlamentu, teda v Komore reprezentantov a v Senáte (čl. 147 ods. 1). Takúto väčšinu je náročné dosiahnuť, dokonca ani koalícia podporujúca Nástaseho vládu (PSD, UDMR) ju nedokáže dosiahnuť. Na prijatie zmeny ústavy bude potrebovať súhlas opozičných strán, akou je aj Liberálna strana. To by malo vládne koaličné strany primäť k začatiu vyjednávania s opozíciou s cieľom prijatia parlamentného návrhu revízie ústavy, ak je to vhodné, ako to umožňuje čl. 146 ods. 1. V každom prípade je však iniciatíva v rukách prezidenta. Nie je však isté, že senát bude súhlasiť s obmedzením jeho právomocí, určite teda nie dvojtretinovou väčšinou. Revízny postup sa riadi čl. 146, čl. 147 a čl. 148 ústavy. Iniciatíva je v rukách prezidenta, ktorý ju podáva na návrh vlády alebo aspoň jednej štvrtiny jednej z komôr parlamentu, prípadne aspoň 500 000 občanov s volebným právom (čl. 146 ods. 1). Zjavne sa na tento prípad vzťahuje prvá možnosť, keďže text, ktorý dostala Benátska komisia, je vládnym návrhom. Revízia ústavy sa prijíma dvojtretinovou väčšinou v oboch komorách parlamentu, teda v Komore reprezentantov a v Senáte (čl. 147 ods. 1).“

CDL-AD(2002)012 – stanovisko k návrhu zmeny ústavy (Rumunsko).

„27. Zákon o zmene ústavy podpisuje a vyhlasuje prezident Gruzínska v súlade s postupom upraveným v čl. 68 ústavy. Tak ako v prípade obyčajných zákonov, prezident môže návrh s pripomienkami parlamentu vrátiť. Parlament následne o pripomienkach prezidenta hlasuje. Pripomienky prezidenta možno odmietnuť iba trojštvrтинovou väčšinou všetkých členov parlamentu.“

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

„208. Podľa čl. 140 prezident sa o právo iniciatívy delí so Zhromaždením zástupcov ľudu, ktoré má právo iniciatívy, ak k nej vysloví súhlas jedna tretina jeho členov. Zmeny iniciované prezidentom však majú prednosť (čl. 140).“

CDL-AD(2013)032 – stanovisko ku konečnému návrhu ústavy (Tunisko).

«77. Zmena ústavy taktiež závisí od spoločného súhlasu kniežaťa a národnej rady (čl. 94).

...

78. „V prípade iniciatívy národnej rady možno postupovať iba so súhlasom dvojtretinovej väčšiny riadneho počtu členov voleného do zhromaždenia“ (čl. 95). Ak toto ustanovenie chápeme doslovne, znamená, že iniciatíva kniežaťa by si vyžadovala iba relatívnu väčšinu, a teda knieža by mohol meniť ústavu obyčajným zákonom. Presne toto sa zrejme stalo v prípade zákona č. 1249 z 2. apríla 2002. Táto nerovnováha je poľutovaniahodná a mala by byť napravená.»

CDL-AD(2013)018 – stanovisko k rovnováhe mocí v ústave a zákonoch Monackého

knížatstva.

„63. Zrušenie prezidentovho práva iniciovať referendum o zmene ústavy (bývalý čl. 98 ods. 2) je v súlade so všeobecnými zmenami ústavného systému sprevádzajúcimi prechod od prezidentského k parlamentnému systému.“

CDL-AD(2010)015 – stanovisko k návrhu ústavy (Kirgizsko).

C. Hľadanie rovnováhy medzi rigiditou a flexibilitou

„99. Benátsku komisiu v prvom rade prekvapuje, že navrhovaný postup je veľmi komplikovaný, pretože zahŕňa dva či dokonca až tri kroky: národné zhromaždenie najprv musí dvojtretinovou väčšinou všetkých poslancov prijať návrh zmeniť ústavu (čl. 203 ods. 3), následne to isté národné zhromaždenie musí prijať zákon, ktorým sa ústava mení, a to tiež dvojtretinovou väčšinou (čl. 203 ods. 6). Napokon čl. 205 zrejme vyžaduje prijatie dvojtretinovou väčšinou ďalšieho ústavného zákona pre účely výkonu zmeny ústavy. Vzniká tak otázka týkajúca sa významu a užitočnosti tohto postupu. Aké má právne účinky prijatie návrhu zmeniť ústavu? Aký je vzťah medzi týmito jednotlivými hlasovaniami parlamentu? Načo je dobrá takáto zložitost' celého postupu? Benátska komisia pripomína nevýhody príliš rigidného postupu menenia ústavy, ako sa to ukázalo v minulosti v Arménsku a taktiež v samotnom Srbsku v prípade ústavy z 28. septembra 1990.“

CDL-AD(2007)004 – stanovisko k ústave (Srbsko).

„Postup novelizácie ústavy vyzerá veľmi zložito. Tento dojem môže vytvárať aj skutočnosť, že relevantné ustanovenia sú niekedy formulované veľmi nešikovne.“

CDL-INF (1996)006 – stanovisko k návrhu ústavy (Ukrajina).

«31. Benátska komisia venovala rozsiahlu štúdiu procesu revízie ústavy (CDL-AD(2010)001). Zdôrazňuje sa v nej, že neexistuje „magický vzorec“. Hlavnou výzvou je nájsť rovnováhu medzi rigiditou a flexibilitou. V správe sa však uvádza, že „ak aj neexistuje jeden „najlepší model“, existuje aspoň relatívne rozšírený model, ktorý zvyčajne zahŕňa nejakú kvalifikovanú väčšinu v parlamente (najčastejšie 2/3) a tiež ešte jednu alebo viac prekážok, či už vo forme opakovaných hlasovaní parlamentu (s určitým časovým odstupom) alebo zahrnutia ďalších aktérov do rozhodovania (najčastejšie formou ratifikácie v referende).»

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

„34. Nie je možné ani žiaduce pokúšať sa sformulovať in abstracto optimálny model postupu pri prijímaní novelizácie ústavy. Zlatý stred medzi rigiditou a flexibilitou sa môže líšiť v závislosti od štátu, od sociálneho a politického kontextu, ústavnej kultúry, veku, detailnosti právnej úpravy obsiahnutej v ústave a jej charakteristík, ako aj od mnohých iných faktorov, najmä vzhľadom na to, že tento zlatý stred nie je statický a časom sa môže posúvať v dôsledku sociálnych, ekonomických či politických zmien“

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia

dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

„58. Čo sa týka postupu pre revíziu ústavy, znovuzavedenie súčasného postupu (jedno hlasovanie s podmienkou dvojtretinovej väčšiny všetkých poslancov) nemožno považovať za postačujúce. Keď analyzovala revíziu tohto postupu z roku 2010, v ktorej sa zaviedla požiadavka dvoch hlasovaní s trojmesačným odstupom pri zachovaní tej istej väčšiny, Benátska komisia túto zmenu víťala a poznamenala, že predstavovala určitú, aj keď obmedzenú ochranu ústavnej stability. Vypustenie týchto dvoch hlasovaní a návrat k obyčajnej dvojtretinovej väčšine možno označiť jedine za krok späť. Je potrebné nájsť vhodnú rovnováhu medzi flexibilitou a ústavou stabilitou. V tomto ohľade Benátska komisia odkazuje na svoje staršie stanoviská k návrhu gruzínskej ústavy a tiež k správe o novelizácii ústavy (CDL-AD(2010)001).“

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

„201. Súčasný postup revízie ústavy vyžadujúci kvalifikovanú väčšinu v oboch komorách parlamentu s následným schválením referendum (čl. 151 súčasnej ústavy) je rigidný. Podľa rumunskej úpravy referenda sa okrem súhlasu väčšiny zúčastnených vyžaduje aj kvórum, aby bolo vôbec platné.“

CDL-AD(2014)010 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení ústava (Rumunsko).

„18. Súčasný znenie čl. 195 patrí spolu s postupom podľa čl. V ústavy USA zo 17. septembra 1787 a čl. 137 holandskej ústavy k najrigidnejším pravidlám pre revíziu ústavy v súčasnom svete.

19. Tento postup revízie ústavy je rigidný najmä z dôvodu, že vyžaduje súhlas parlamentu v dvoch volebných obdobiach. Ide o špecifický belgický prvok, ostatné prvky čl. 195 súčasná ústava prevzala od svojej predchodkyne – holandskej ústavy z 24. augusta 1815. Jedine tento prvok bol do belgickej ústavy z roku 1831 pridaný. Preto vzhľadom na to, že iniciovanie revízie ústavy vyhlásením prípravného ústavodarného zhromaždenia má za následok rozpustenie parlamentu, a teda nové parlamentné voľby, možno povedať, že to predstavuje posilnenie legitimacy ústavnej reformy. V mnohých situáciách sa však môže ukázať ako vážna prekážka urgentným, prípadne nevyhnutným fundamentálnym reformám.

...

58. ...Nie je pravidlom, že zmena ústavy by si vyžadovala rozpustenie parlamentu, súhlas mimoriadne veľkej parlamentnej väčšiny a/alebo jej schválenie v referende. Preto to nemožno považovať za európsky štandard.“

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

„39. Objavilo sa tvrdenie, že rozdelenie procesu revízie ústavy naprieč dvoma parlamentnými obdobiami predstavuje demokratické minimum a že zástancovia revízie počas jedného funkčného obdobia majú autoritárske tendencie.

40. Toto tvrdenie je však z hľadiska komparácie európskych úprav revízie ústavy mylné. Iba niekoľko ústav vo svete obsahuje takúto požiadavku. Nemožno ho teda považovať za demokratické minimum.“

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

„99. Benátsku komisiu v prvom rade prekvapuje, že navrhovaný postup je veľmi komplikovaný, pretože zahŕňa dva či dokonca až tri kroky: národné zhromaždenie najprv musí dvojtretinovou väčšinou všetkých poslancov prijať návrh zmeniť ústavu (čl. 203 ods. 3), následne to isté národné zhromaždenie musí prijať zákon, ktorým sa ústava mení, a to tiež dvojtretinovou väčšinou (čl. 203 ods. 6). Napokon čl. 205 zrejme vyžaduje prijatie dvojtretinovou väčšinou ďalšieho ústavného zákona pre účely výkonu zmeny ústavy.”

CDL-AD(2002)012 – stanovisko k ústave (Srbsko).

„172. Špeciálny postup pre prijímanie zmien druhej kapitoly zachováva prekážky existujúceho systému a navyše zavádza ako ďalšiu požiadavku referendum. Možno však poznamenať, že tento postup sa má vzťahovať na akúkoľvek revíziu druhej kapitoly vrátane zavádzania nových práv a rozširovania či posilňovania už existujúcich práv, a nie iba na revízie smerujúce k obmedzovaniu práv, resp. ich rozsahu. Podľa názoru Benátskej komisie ide o neprimeraný a príliš rigidný postup.

173. Zo všeobecnejšieho pohľadu sa súčasný postup revízie ústavy zdá byť súčasne sťažený aj uľahčený v dôsledku nového mechanizmu obsiahnutého v návrhu, ktorý sa má vzťahovať na revízie ostatných častí ústavy mimo druhej kapitoly. Na jednej strane sa zaviedla väčšia flexibilita tým, že sa vypustilo časové obmedzenie spočívajúce v rozdelení celého procesu medzi dve volebné obdobia parlamentu. Na druhej strane sa celý proces stal zložitejším, keďže každá zmena ústavy bude musieť byť po schválení parlamentom schválená následne aj v referende.

...

175. Podľa názoru Benátskej komisie je revízny proces obsiahnutý v čl. 113 návrhu príliš ťažkopádny a mal by byť prepracovaný. Zavedenie požiadavky kvalifikovanej parlamentnej väčšiny, čo používajú skoro všetky európske štáty, v ktorých sa na revíziu ústavy nevyžaduje referendum, by stálo za zváženie, pričom požiadavka následného referenda alebo rozdelenia procesu do dvoch parlamentných období by sa mala obmedziť iba na špecifické prípady. Výnimočne pri absencii takejto požiadavky v parlamente môže byť odôvodnené požadovať určitú väčšinu na schválenie referenda. V každom prípade ak by bol schválený prístup obsiahnutý v návrhu, je takmer isté, že by bolo politicky nemožné ho zmeniť, pretože voliči nikdy nebudú ochotní sa vzdať novej moci, ktorá im bola pridelená.“

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k novej ústave (Island).

«30. ... Treba poznamenať, že už dvojtretinovú väčšinu je ťažké dosiahnuť a zabránila by častým zmenám ústavy. Ak by sa latka zdvihla ešte vyššie, viedlo by to k situácii, že v budúcnosti by mohlo byť veľmi náročné meniť ústavu. Aby si systém zachoval určitú flexibilitu, odporúča sa túto zmenu z návrhu vypustiť.

31. Vo svojej správe o novelizácii ústavy Benátska komisia vyjadrila obavu vo vzťahu k príliš rigidným procesom a varovala pred náročnosťou prijímania ústavných reforiem v takýchto prípadoch. V iných prípadoch Benátska komisia čelila opačnej výzve, keď k novelizáciám ústavy alebo k pokusom o ne dochádza až príliš často, čo môže mať tiež negatívny vplyv na ústavnú a politickú stabilitu. Benátska komisia zdôraznila, že ústavu nemožno

„novelizovať po každej zmene politickej situácie v krajine alebo po vytvorení každej novej parlamentnej väčšiny“.»

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

D. Špeciálna väčšina v parlamente a/alebo referendum

„175. Podľa názoru Benátskej komisie je revízny proces obsiahnutý v čl. 113 návrhu príliš ťažkopádny a mal by byť prepracovaný. Zavedenie požiadavky kvalifikovanej parlamentnej väčšiny, čo používajú skoro všetky európske štáty, v ktorých sa na revíziu ústavy nevyžaduje referendum, by stálo za zváženie, pričom požiadavka následného referenda alebo rozdelenia procesu do dvoch parlamentných období by sa mala obmedziť iba na špecifické prípady. Výnimočne pri absencii takejto požiadavky v parlamente môže byť odôvodnené požadovať určitú väčšinu na schválenie referenda. V každom prípade ak by bol schválený prístup obsiahnutý v návrhu, je takmer isté, že by bolo politicky nemožné ho zmeniť, pretože voliči nikdy nebudú ochotní vzdať sa novej moci, ktorá im bola pridelená.“

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k novej ústave (Island).

„70. Podľa navrhovaného znenia nového čl. 111 ods. 1 sa ústavné zmeny budú môcť prijímať aj kvalifikovanou väčšinou v národnom zhromaždení (návrh by podával prezident alebo tretina poslancov) bez následného schválenia v referende. Tým by sa revízia ústavy stala flexibilnejšou, ale požiadavka referenda by v prípade fundamentálnych otázok ostala zachovaná. Benátska komisia takýto prístup schvaľuje.“

CDL-AD(2004)044 – predbežné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

«221. V tomto kontexte sa pripomína, že Benátska komisia v minulosti na základe viacerých skúseností v Európe v posledných 20 rokoch vyslovila názor, že „najmä v mladých demokraciách existuje vysoké riziko, že referendá o ústavných zmenách sa zmenia na ľudové hlasovanie o tom, kto má viesť krajinu, a že takéto referendá sa budú zneužívať na legitimizáciu autoritárskych tendencií. V dôsledku toho sa v praxi najmä v nových demokraciách zdá problematické rozhodovať o ústavných zmenách v referende bez predchádzajúceho schválenia v parlamente“. Preto by sa malo výslovne ustanoviť, že prezident republiky nemôže predložiť návrh ústavného zákona na schválenie v referende, ak ho najprv neschváli Zhromaždenie zástupcov ľudu.»

CDL-AD(2013)032 – stanovisko ku konečnému návrhu ústavy (Tunisko).

1. Špeciálna väčšina v parlamente

„70. Podľa navrhovaného znenia nového čl. 111 ods. 1 sa ústavné zmeny budú môcť prijímať aj kvalifikovanou väčšinou v národnom zhromaždení (návrh by podával prezident alebo tretina poslancov) bez následného schválenia v referende. Tým by sa revízia ústavy stala flexibilnejšou, ale požiadavka referenda by ostala zachovaná v prípade fundamentálnych otázok. Benátska komisia takýto prístup schvaľuje.“

CDL-AD(2004)044 – predbežné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

„23. Ustanovenia upravujúce právomoci v procese zmeny ústavy nie sú iba právnou formalitou, ale môžu podstatným spôsobom ovplyvniť alebo rozhodnúť významné politické procesy. Okrem toho, že garantujú ústavnú a politickú stabilitu, je účelom ustanovení upravujúcich kvalifikovaný postup pre zmenu ústavy zabezpečiť široký konsenzus, čím dôjde k posilneniu legitimacy ústavy, a teda aj politického systému ako celku. Je mimoriadne dôležité, aby boli tieto zmeny zavádzané v prísnom súlade s ustanoveniami obsiahnutými v samotnej ústave. Rovnako je dôležité zabezpečiť širokú akceptáciu týchto zmien.”

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

„30. V tomto kontexte treba poznamenať, že už dvojtretinovú väčšinu je ťažké dosiahnuť a zabránila by častým zmenám ústavy. Ak by sa latka posunula ešte vyššie, viedlo by to k situácii, že v budúcnosti by mohlo byť veľmi náročné meniť ústavu. Aby si systém zachoval určitú flexibilitu, odporúča sa túto zmenu z návrhu vypustiť.”

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

„69. Podľa súčasného znenia ústavy môže zmeny ústavy navrhovať jedine národné zhromaždenie *kvalifikovanou väčšinou* a následne musí byť predložená ľudu v referende (čl. 111 ods. 4). Navrhovaný nový čl. 111 ústavy umožňuje navrhovať zmeny ústavy väčšinou v národnom zhromaždení, ak zmenu inicioval prezident republiky. Táto zmena posilňujúca úlohu prezidenta vo vzťahu k národnému zhromaždeniu sa nezdá byť dôvodná.”

CDL-AD(2004)044 – predbežné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

2. Referendum

«102. Článok 203 ods. 8 hovorí len o dvoch základných princípoch organizácie referenda. Keďže princíp právneho štátu sa na referendum vzťahuje, bude potrebné prijať ďalšiu úpravu. Benátska komisia odkazuje na svoje všeobecné smernice k organizácii referenda a najmä na bod II.2.a, ktorý hovorí: „Okrem právnej úpravy technických záležitostí a úplných detailov (ktoré možno zahrnúť do normatívnych aktov exekutívy) by mala mať právna úprava referenda minimálne silu zákona.“ Pre účely aplikácie čl. 203 bude srbský zákonodarca musieť prijať legislatívu k organizácii ústavného referenda, ktorá by mala byť v súlade s princípmi vyslovenými v Kódexe dobrej praxe v oblasti referenda.»

CDL-AD(2007)004 – stanovisko k ústave (Srbsko).

«26. Aj keď „národný parlament je najvhodnejšou arénou pre prijímanie zmien ústavy, v súlade s modernou predstavou o demokracii“ ... „treba zdôrazniť, že používanie referend by malo byť v súlade s národným ústavným poriadkom ako celkom. V zásade by sa referendá o zmene ústavy mali konať iba vtedy, ak to ústava výslovne ustanovuje.»

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

„22. Povaha referenda sa líši v závislosti od toho, či je obligatórne alebo fakultatívne, a závisí od orgánu, ktorý má právomoc ho zvolať. Zvolanie referenda môže byť obligatórne (v prípade niektorých dobre definovaných otázok, akými sú napr. ústavné zmeny) alebo fakultatívne. Referendum je obligatórne, keď sú určité texty automaticky predkladané na schválenie v referende, či už pred alebo po ich prijatí (napr. parlamentom). Vo všeobecnosti súvisí s revíziou ústavy.“

CDL-AD(2008)010 – stanovisko k ústave (Fínsko).

«101. Významným prvkom procesu revízie ústavy je možnosť (čl. 203 ods. 6) a v niekoľkých prípadoch aj povinnosť (čl. 203 ods. 7) predložiť tento návrh na schválenie občanom v referende. Benátsku komisiu prekvapuje, že zoznam ústavných zmien vyžadujúcich takéto schválenie je veľmi dlhý, najmä vzhľadom na to, že sa hovorí o „organizácii moci“. V pôvodnom jazyku ústavy sa rovnaký pojem použil ako nadpis piatej časti. Ak sa to má chápať tak, že pojem „organizácia moci“ v čl. 203 ods. 7 sa má vykladať v súvislosti s piatou časťou ústavy, znamenalo by to, že akákoľvek zmena čl. 98 až čl. 165 by musela byť schválená v referende. Bolo by vhodné presnejšie určiť, ktorých princípov „organizácie moci“ sa čl. 203 ods. 7 ústavy týka.»

CDL-AD(2007)004 – stanovisko k ústave (Srbsko).

„74. Podľa čl. 201 by sa referendum nevyžadovalo pre všetky zmeny ústavy, ale okrem novej ústavy iba v prípade zmeny niektorých kapitol a ustanovení (pozri § 34). Tým by sa proces revízie ústavy stal flexibilnejším, čo je chvályhodné.

75. Návrh zamýšľa zaviesť ľudovú iniciatívu pre ústavné novely, a to ako tie, ktoré si vyžadujú schválenie v referende, tak aj tie, ktoré sú v právomoci národného zhromaždenia. Vyžaduje sa pomerne vysoký počet podpisov (200 000 v prvom, 150 000 v druhom prípade) a aj v prípade referenda musia iniciatívu podporiť v národnom zhromaždení kvalifikovanou väčšinou. To znižuje riziko politickej nestability, ktoré so sebou inak ľudové iniciatívy môžu prinášať.“

CDL-AD(2015)038 – druhé stanovisko k návrhu novely ústavy (najmä kapitol 8, 9, 11 – 16) (Arménsko).

3. Potrebná účasť a väčšina na schválenie

„38. Podľa novelizovaného čl. 113 na to, aby bolo referendum o ústavnej reforme platné, musí mu dať svoj hlas $\frac{1}{4}$ (namiesto predchádzajúcej $\frac{1}{3}$) registrovaných voličov. Benátska komisia víta toto zjednodušenie.

...

101. Ak právna úprava referenda vyžaduje nielen určitú väčšinu hlasov, ale aj súhlas určitého percenta elektorátu, potom výsledok závisí od účasti, čo môže v mnohých krajinách v praxi zmenu ústavy takmer znemožniť. To je napríklad prípad Dánska, kde referendum o zmene ústavy musí byť schválené 40 % voličov. Dokonca aj v malej a politicky vyspelej demokracii s tradíciou pomerne vysokej volebnej účasti, akou je Dánsko, to v konečnom dôsledku vytvára veľkú prekážku ústavným reformám.“

CDL-AD(2005)025 – konečné stanovisko k reforme ústavy (Arménsko).

„202. Benátska komisia zaujíma negatívne stanovisko k obom druhom referendového kvóra: na jednej strane požiadavka určitej účasti zvykne od nej práve odrádzať, na druhej strane požiadavka, aby výsledok referenda bol schválený určitou väčšinou, môže vo väčšine vytvárať pocit, že bola pripravená o víťazstvo bez adekvátneho dôvodu. Benátska komisia však pripúšťa, že rumunský systém revízie ústavy bol v čase prijímania ústavy v roku 1991 navrhnutý tak, aby chránil nový demokratický poriadok. Okrem toho sa požiadavka schválenia ústavných noviel v referende zdá byť silne zakorenená v národnej tradícii, podobne ako priama voľba rumunského prezidenta.

203. Návrh novely ústavy má toto ustanovenie týkajúce sa ústavného referenda zmeniť tak, že sa zavedú rovnaké podmienky, aké v zmysle nového čl. 90 ods. 3 platia pre konzultatívne referendum, podľa ktorého je referendum platné, ak sa ho zúčastní aspoň 30 % registrovaných voličov. Keďže tento návrh ústavne potvrdzuje nedávnu novelu zákona o referende znížením požadovanej účasti pre platnosť referenda z 50 % na 30 % registrovaných voličov, možno ho vnímať ako krok smerom k menej rigidnému postupu. Treba však poznamenať, že ústavný súd odporúča jeho vypustenie, ako aj vypustenie nového čl. 90 ods. 3.“

CDL-AD(2014)010 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení ústava (Rumunsko).

IV. Obmedzenie revízie ústavy

A. Nezmeniteľné ustanovenia

„66. Komparatívny ústavnoprávny prieskum ukázal, že väčšina ústav neobsahuje nezmeniteľné ustanovenia a nevyžadujú to ani medzinárodné štandardy. Okrem toho takmer všetky nezmeniteľné ustanovenia sú hmotnoprávne a netýkajú sa teda procesu revízie ústavy. Niektoré ústavy ale obsahujú „nezmeniteľné“ (alebo nedotknuteľné) ustanovenia, t. j. také, ktorých zmena je právne vylúčená...“

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

B. Špeciálne obmedzenia revízie ústavy. Ústavná úprava základných práv

„112. Článok 14 obsahuje ustanovenie obmedzujúce revíziu ústavy, ktoré by do čl. 103 existujúcej ústavy doplnilo nový odsek, ktorý ustanovuje, že nie sú prípustné žiadne zmeny ústavy, ktorými by došlo k obmedzeniu ústavou garantovaných základných práv, princípov právneho štátu alebo k zmene štátneho zriadenia Gruzínska. Bolo by vhodné doplniť na toto miesto aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktorých je Gruzínsko zmluvnou stranou. Sú tu obavy, že toto ustanovenie by mohlo viesť k zmrazeniu všetkého, čo je obsiahnuté v novej navrhovanej charte práv, najmä keďže ustanovenia charty sú také podrobné. Avšak ustanovenie, ktoré by bránilo zrušeniu väčšiny základných práv, by mohlo byť žiadateľné, ale zdá sa byť dôležité presnejšie definovať pôsobnosť tohto ustanovenia. Pravdepodobne otázka, či navrhovaná ústavná novela spadá pod toto ustanovenie, patrí najvyššiemu súdu, avšak zjavne neexistujú žiadne ustanovenia, ktoré by sa touto otázkou explicitne zaoberali.“

CDL-AD(2005)003 – spoločné stanovisko k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Gruzínsko).

V. Preskúmanie noviel ústavy. Účasť ústavného súdu

«49. Vo svojej správe k novelizácii ústavy však Benátska komisia zdôraznila, že iba „v niekoľkých krajinách má ústavný súd formálnu úlohu v procese revízie ústavy“. Benátska komisia uviedla, že ex ante kontrola je „pomerné vzácnym procesným mechanizmom“. A hoci tiež uviedla, že ex post kontrola ústavným súdom „je oveľa rozšírenejšia“, nemožno ju považovať za všeobecné pravidlo. Takúto kontrolu teda nemožno považovať za požiadavku právneho štátu. Belgicko a Francúzsko patria ku krajinám, ktoré prísne odmietajú súdnu kontrolu noviel ústavy. Ústavná rada vyslovila názor, že „vzhľadom na to, že ústavodarca je suverén, novely ústavy nemôžu podliehať kontrole inými orgánmi (ktoré sú samy zriadené ústavou)“. A aj keď v Rakúsku a Nemecku takáto možnosť existuje, tieto prípady nepredstavujú spoločný európsky štandard.

50. Väčšina ústavných systémov vychádza z predpokladu, že všetky ustanovenia ústavy majú podobnú právnu silu a že orgán, ktorý mení ústavu, má súčasne právomoc meniť ostatné, už existujúce ustanovenia ústavy. Výsledkom je, že jedno ustanovenie ústavy v princípe nemôže byť „vylúčené z hry“ iným ustanovením. Absencia súdneho prieskumu noviel ústavy je dôsledkom koncepcie, podľa ktorej je ústavná novela legitimizovaná samotným ľudom a je vyjadrením suverenity ľudu. Ľud je zastúpený parlamentom, ktorý plní úlohu ústavodarcu. Autoritu rozhodnutia zmeniť ústavu zvyšujú práve špecifické požiadavky viažuce sa na revíziu ústavy (kvalifikovaná väčšina).

51. Hľadanie odpovede na otázku, či uplatniť prekážky revízie ústavy vyplývajúce z právneho štátu alebo umožniť súdnu kontrolu, je aj hľadaním rovnováhy medzi čiastočne protichodnými ústavnými hodnotami suverenity ľudu a právneho štátu. Väčšina ústav v tomto kontexte dáva prednosť suverenite ľudu. Belgická úprava je jedným z rôznorodých európskych prístupov k hľadaniu tejto rovnováhy a neprekračuje limity legitímnych právnych riešení.“

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k novele ústavy (Belgicko).

«100. Článok 12 ods. 3 štvrtej novely mení čl. 24 ods. 5 ústavy, ktorý znie: „Ústavný súd môže preskúmať ústavu a jej novely jedine z pohľadu súladu s procesnými požiadavkami v nej uvedenými pre jej prijímanie a vyhlasovanie...”“

101. Maďarská vláda tvrdí, že toto ustanovenie posilňuje právomoci ústavného súdu, pretože pred prijatím štvrtej novely ústavný súd vôbec nemal právomoc preskúmať ústavné novely, t. j. ani z procesného hľadiska. V tomto ohľade vláda odkazuje na judikatúru ústavného súdu vylučujúcu prieskum ustanovení ústavy.

...

103. Názor, že ústavný súd by nemal mať právomoc preskúmať obsah ustanovení ústavy, je všeobecným pravidlom v mnohých členských štátoch Rady Európy. Vo svojom stanovisku k novele belgickej ústavy Benátska komisia uviedla:

„49. ...Belgicko a Francúzsko patria ku krajinám, ktoré prísne odmietajú súdnu kontrolu noviel ústavy. Ústavná rada vyslovila názor, že „vzhľadom na to, že ústavodarca je suverén, novely ústavy nemôžu podliehať kontrole inými orgánmi (ktoré sú samy zriadené ústavou)“. A aj keď v Rakúsku a Nemecku takáto možnosť existuje, tieto prípady nepredstavujú spoločný európsky štandard.

50. Väčšina ústavných systémov vychádza z predpokladu, že všetky ustanovenia ústavy majú podobnú právnu silu a že orgán, ktorý mení ústavu, má súčasne právomoc meniť ostatné, už existujúce ustanovenia ústavy. Výsledkom je, že jedno ustanovenie ústavy v princípe nemôže byť „vylúčené z hry“ iným ustanovením. Absencia súdneho prieskumu noviel ústavy je dôsledkom koncepcie, podľa ktorej je ústavná novela legitimizovaná samotným ľudom a je vyjadrením suverenity ľudu. Ľud je zastúpený parlamentom, ktorý plní úlohu ústavodarcu. Autoritu rozhodnutia zmeniť ústavy zvyšujú práve špecifické požiadavky viažuce sa na revíziu ústavy (kvalifikovaná väčšina).

51. Hľadanie odpovede na otázku, či uplatniť prekážky revízie ústavy vyplývajúce z právneho štátu alebo umožniť súdnu kontrolu, je aj hľadaním rovnováhy medzi čiastočne protichodnými ústavnými hodnotami suverenity ľudu a právneho štátu. Väčšina ústav v tomto kontexte dáva prednosť suverenite ľudu. Belgická úprava je jedným z rôznorodých európskych prístupov k hľadaniu tejto rovnováhy a neprekračuje limity legitímnych právnych riešení.“

104. Ako sa v stanovisku uvádza, v niektorých štátoch majú ústavné súdy právomoc za určitých podmienok preskúmať novely ústavy, a to napr. v Rakúsku, Bulharsku, Nemecku a Turecku. Článok 288 portugalskej ústavy ustanovuje hranice pre revíziu ústavy a ich dodržiavanie môže kontrolovať ústavný súd. V roku 2009 český ústavný súd zrušil novelu ústavy, ktorou sa skracovalo volebné obdobie poslaneckej snemovne. Špeciálnym prípadom je prijatie ústavy Južnej Afriky, ktorú ústavný súd odobril a uviedol, že je v súlade s dohodnutými ústavnými princípmi.

105. V Rakúsku má ústavný súd právomoc preskúmať ustanovenia ústavy z hľadiska ich súladu so základnými princípmi ústavy. Napr. v roku 2001 rakúsky ústavný súd vyhlásil za nulitné ustanovenie ústavného zákona z dôvodu, že toto ustanovenie bránilo ústavnému súdu skúmať jeho súlad s ústavou. V Bulharsku možno preskúmať novely ústavy z toho hľadiska, či menia spôsob organizácie štátnej moci. Nemecká ústava obsahuje nezmeniteľné ustanovenia a ústavný súd kontroluje, či tieto ustanovenia neboli porušené. Takisto turecká ústava obsahuje nezmeniteľné ustanovenia. Článok 148 tureckej ústavy ustanovuje, že ústavný súd sa pri kontrole obmedzuje iba na to, či bola novela ústavy prijatá v súlade s procesnými pravidlami, ale vyzerá to tak, že ústavný súd si túto právomoc vykladá širšie. Vo všetkých týchto prípadoch má ústava vnútornú hierarchiu (nezmeniteľné ustanovenia alebo základné princípy) a „obyčajné ústavné zákony“ sa preskúmajú z hľadiska súladu s týmito vyššími ustanoveniami alebo princípmi.

106. Takáto vnútorná hierarchia nie je európskym štandardom, aj keď ide o znak, ktorý sa vyskytuje stále častejšie v tých štátoch, kde ústavné súdy majú právomoc zrušiť ústavný zákon....»

CDL-AD(2013)012 – stanovisko k štvrtej novele základného zákona (Maďarsko)

«216. Ústavný súd sa zúčastňuje na procese revízie dvoma spôsobmi: jednak zisťuje, či navrhované zmeny sa nedotknú nezmeniteľných ustanovení (čl. 142 ods. 1), a taktiež

overuje, či boli dodržané procesné pravidlá pre prijatie novely ústavy (čl. 117 ods. 1 bod 3). V takýchto prípadoch prieskum iniciuje predseda poslaneckej snemovne. V prípade zákonov a medzinárodných zmlúv je to prezident republiky (čl. 117 ods. 1 bod 4) (pozri piatu kapitolu). Tento rozdiel v prístupe by mal byť objasnený.

217. Okrem toho je nevyhnutné umožniť určitému počtu členov snemovne (t. j. opozícii) obrátiť sa na ústavný súd pre účely kontroly novely ústavy, keďže predseda snemovne, ktorý prakticky vždy patrí k tej istej strane ako vedúci predstavitelia exekutívy, pravdepodobne nebude novelu napádať na ústavnom súde.

218. Avšak postup upravený v čl. 142 je ťažko pochopiteľný. Ústavný súd najprv musí posúdiť, či sa novela týka niektorého z nezmeniteľných ustanovení. O tom možno rozhodnúť iba na základe finálnej verzie „návrhu ústavného zákona“. Následne poslanecká snemovňa musí schváliť „základnú myšlienku novely“ absolútnou väčšinou a prijať samotnú novelu dvojtretinovou väčšinou „bez porušenia čl. 141“ (nezmeniteľné ustanovenia). Poradie týchto troch krokov nevyznieva logicky: najprv by sa malo rozhodovať o základnej myšlienke novely, teda ešte pred finalizáciou návrhu ústavného zákona; je ťažké pochopiť, prečo by inak snemovňa mala najprv hlasovať absolútnou väčšinou a následne ešte raz dvojtretinovou väčšinou. Súdna kontrola by sa mala vykonať po schválení základnej myšlienky, ale pred prijatím samotnej finálnej verzie novely. Okrem toho by sa malo ustanoviť, že ak je návrh podstatne zmenený počas parlamentných rozpráv pred jeho prijatím, mal by byť znovu predložený ústavnému súdu na posúdenie, keďže v prípade, že by sa tak nepostupovalo, bolo by možné ústavný súd obísť.

219. Benátska komisia už v minulosti vyslovila svoje výhrady týkajúce sa súdnej kontroly merita ústavných noviel z hľadiska, či sa prijatím takejto novely neporušia nezmeniteľné ustanovenia. Benátska komisia zastáva názor, že „nezmeniteľné“ ustanovenia a princípy by sa mali vykladať a aplikovať reštriktívne a že súdnu kontrolu treba v tomto prípade vykonávať opatrne a s mierou a ponechať priestor na uvažovanie ústavodarcovi.»

CDL-AD(2013)032 – stanovisko ku konečnému návrhu ústavy (Tunisko).

VI. Referenčné dokumenty

CDL-AD(2015)014 – spoločné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Kirgizsko).

CDL-AD(2015)038 – druhé stanovisko k návrhu novely ústavy (najmä kapitol 8, 9, 11 – 16) (Arménsko).

CDL-AD(2015)022 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavy v oblasti súdnictva (Bulharsko).

CDL-AD(2014)027 – stanovisko k návrhu koncepčného dokumentu k ústavnej reforme (Arménsko).

CDL-AD(2014)010 – stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení ústava (Rumunsko).

CDL-AD(2013)012 – stanovisko k štvrtej novele základného zákona (Maďarsko).

CDL-AD(2013)018 – stanovisko k rovnováhe mocí v ústave a zákonoch Monackého kniežatstva.

CDL-AD(2013)032 – stanovisko ku konečnému návrhu ústavy (Tunisko).

CDL-AD(2013)029 – stanovisko k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko).

CDL-AD(2013)010 – stanovisko k novej ústave (Island).

CDL-AD(2012)010 – stanovisko k revízii ústavy (Belgicko).

CDL-AD(2011)002 – stanovisko ku koncepčnému dokumentu o zriadení a fungovaní ústavodarného zhromaždenia (Ukrajina).

CDL-AD(2011)001 – stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyplynuli pri písaní novej ústavy (Maďarsko).

CDL-AD(2010)015 – stanovisko k návrhu ústavy (Kirgizsko).

CDL-AD(2008)010 – stanovisko k ústave (Fínsko).

CDL-AD(2008)015 – stanovisko k návrhu ústavy (Ukrajina).

CDL-AD(2007)047, stanovisko k ústave (Čierna Hora)

CDL-AD(2007)004 – stanovisko k ústave (Srbsko).

CDL-AD(2007)04 – stanovisko k ústavnej situácii v Kirgizsku.

CDL-AD(2003)002 – stanovisko k návrhu ústavy Čečenskej republiky.

CDL-AD(2005)003 – spoločné stanovisko k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava (Gruzínsko).

CDL-AD(2005)025 – konečné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

CDL-AD(2004)030 – stanovisko k procesu novelizácie ústavy (Ukrajina).

CDL-AD(2004)044 – predbežné stanovisko k ústavnej reforme (Arménsko).

CDL-AD(2002)033 – stanovisko k návrhu novely ústavy (Kirgizsko).

CDL-AD(2002)012 – stanovisko k návrhu zmeny ústavy (Rumunsko).

CDL-INF(2001)015 – stanovisko k novelám ústavy z 9. novembra 2000 a 28. marca 2001 (Chorvátsko)-

CDL-INF(1996)006 – stanovisko k návrhu ústavy (Ukrajina).