



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

k novele volebného zákona týkajúce sa vyškrtnutia kandidátov z kandidátnych listín politických strán (Ukrajina)

CDL-AD(2016)018

prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 55. zasadnutí (Benátky 9. júna 2016)
a Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)
na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Opinion on the amendments to the Law on Elections regarding the exclusion of candidates
from party lists

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. Kontext	3
III. Rozsah stanoviska	3
IV. Analýza	4
a. Ukrajinský právny rámec právomoci politických strán vylúčiť zvolených zástupcov	4
b. Aplikovateľnosť prijatej úpravy	7
c. Retroaktívne účinky zákona	7
d. Právomoci ústrednej volebnej komisie a prípustnosť opravného prostriedku proti rozhodnutiu snemu politickej strany	8
V. Záver	8

I. Úvod

1. Listom z 15. marca 2016 predseda Dozorného výboru Parlamentného zhromaždenia Cezar Florin Preda požiadal Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k ukrajinskému zákonu, ktorým sa mení zákon o voľbe zástupcov ľudu (zákon č. 3700, ktorý je obsahom dokumentu CDL-REF(2016)024, ďalej aj „novela“).

2. Páni Michael Frendo, Pere Vilanova Trias a Péter Paczolay boli vymenovaní za spravodajcov.

3. Toto stanovisko bolo vypracované na základe príspevkov spravodajcov. Následne bolo prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 55. zasadnutí (Benátky 9. júna 2016) a Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016).

II. Kontext

4. Dňa 16. februára 2016 ukrajinská Verchovná rada prijala väčšinou 236 hlasov zákon č. 1006-VIII, ktorým sa mení zákon o voľbách zástupcov ľudu Ukrajiny, ktorý umožňuje vylúčenie kandidátov na zástupcov ľudu Ukrajiny z volebného zoznamu pre viacmandátový národný volebný obvod po sčítaní hlasov (čl. 1 a 2 zákona). Zákon ustanovuje, že „*sa vzťahuje na zoznamy kandidátov na poslancov z politických strán, ktoré sa zúčastnili predčasných volieb konaných 26. 10. 2014 na Ukrajine*“.

5. Tento zákon kritizovalo viacero mimovládnych organizácií vrátane organizácie OPORA, Výboru voličov Ukrajiny, občianskej iniciatívy RPR, podľa ktorých porušuje princíp právnej istoty, mohol by otvoriť dvere politickej korupcii, mal by negatívny dopad na vnútrostranícku demokraciu a porušuje ústavný princíp priamosti volieb.

6. Niekoľko politických strán podniklo okamžité opatrenia smerujúce k implementácii tohto zákona. Dňa 9. marca 2016 ústredná volebná komisia (ďalej „ÚVK“) na základe tejto novely vyškrtla deväť kandidátov do Verchovnej rady z kandidátnej listiny radikálnej strany Olega Ljaška. Dňa 23. marca 2016 strana Samopomič požiadala o vyškrtnutie 11 kandidátov zo svojej kandidátnej listiny z roku 2014. Predstavitelia strany tvrdia, že na zasadnutí strany 14. marca 2016 sa v súlade so zákonom rozhodlo, že vyškrtnutí majú byť kandidáti, ktorí sa nepodieľali na činnosti strany alebo boli v posledných 18 mesiacoch pre porušenia zo strany vylúčení. Dňa 25. marca 2016 strana Petra Porošenka tiež vyškrtla niekoľko kandidátov zo svojho zoznamu.

III. Rozsah stanoviska

7. Skúmaný zákon zavádza zmeny čl. 61 a čl. 105 zákona o voľbe zástupcov ľudu z roku 2012. Relevantnou právnou úpravou je aj čl. 81 ústavy a niektoré ustanovenia zákona o politických stranách z roku 2001.

8. Tento zákon vyvoláva niekoľko problémov:

- a) Prvý sa týka právomoci politických strán vyškrtnúť kandidáta alebo zmeniť jeho poradie na kandidátnej listine v čase medzi voľbami a vyhlásením kandidáta

za zvoleného ústrednou volebnou komisiou. Článok 81 ústavy umožňuje diskvalifikovať zvoleného kandidáta, ktorý po tom, ako bol zvolený za jednu politickú stranu, prestúpi do inej strany počas toho istého volebného obdobia. Zákon zavádza možnosť diskvalifikácie bež špecifických podmienok. Medzi voľbami a vyhlásením kandidáta za zvoleného, ak ide o kandidátov, ktorí neboli zvolení hneď, ale boli ďalší na zozname, môže uplynúť niekoľko rokov.

- a) Druhý spočíva v tom, či ustanovenie spomínané v predchádzajúcom odseku, ako sa uvádza v § II.3 zákona, je obmedzené iba na volebný proces z roku 2014 alebo či ho možno aplikovať aj na všetky ďalšie volebné procesy.
- b) Tretí spočíva v tom, že ide o retroaktívny zákon z roku 2016 ustanovujúci, že sa vzťahuje aj na kandidátne listiny politických strán, ktoré sa zúčastnili volieb z roku 2014.
- c) Štvrtý sa týka toho, že zákon je nejasný, pokiaľ ide o právomoci ústrednej volebnej komisie a možnosť podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu strany pre vyškrtnutých kandidátov.

9. Toto stanovisko skúma zmeny prijaté Verchovnou radou a problémy načrtnuté v predchádzajúcom odseku vo vzťahu k prechádzajúcim stanoviskám a odporúčaniam Benátskej komisie týkajúcim sa politických strán, a to najmä:

- a) CDL-AD(2015)025 – spoločné stanovisko návrhu novely k niektorým legislatívnym aktom týkajúcim sa prevencie a boja proti politickej korupcii (Ukrajina);
- b) CDL-AD(2015)020 – správa o spôsobe nominácie kandidátov v politických stranách;
- c) CDL(2015)008 – porovnávacia tabuľka metód nominácie kandidátov v politických stranách – odpovede štátov;
- d) CDL-AD(2010)024 – odporúčania k regulácii politických strán;
- e) CDL-AD(2009)027 – správa o imperatívnom mandáte a podobnej praxi;
- f) CDL-AD(2005)015 – stanovisko k novele ústavy prijatej 8. decembra 2004 (Ukrajina);
- g) CDL-AD(2002)023rev – kódex dobrých zvyklostí vo volebných veciach: odporúčania a dôvodová správa.

10. Toto stanovisko vychádza z neoficiálneho anglického prekladu novely, preto niektoré pripomienky mohli byť vyslovené v dôsledku nepresností v preklade.

IV. Analýza

a) Ukrajinský právny rámec právomoci politických strán vylúčiť zvolených zástupcov

i. Prijatý zákon s ohľadom na čl. 81 ústavy

11. Ukrajinská ústava upravuje možnosť odvolania zvoleného člena parlamentu. Podľa čl. 81 ods. 2 (6) a posledného odseku¹ v ich súčasnom znení zvolený zástupca, ktorý po zvolení ako člena jednej politickej strany prejde do druhej strany počas toho istého volebného obdobia, stráca týmto svoj mandát. Posledný odsek tohto článku dáva právomoc takto rozhodnúť politickým stranám, a to za týchto podmienok:

„Ak zástupca ľudu Ukrajiny, ktorý bol zvolený za jednu politickú stranu (volebnú koalíciu politických strán), nevstúpi po voľbách do koalície, ktorej súčasťou je táto politická strana (volebná koalícia politických strán), alebo z nej vystúpi, najvyšší riadiaci orgán tejto politickej strany (volebnej koalície politických strán) rozhodne o predčasnom skončení jeho mandátu na základe zákona, pričom to sa stane účinným v deň rozhodnutia.“

12. Automatická strata parlamentného kresla v prípade, že zvolený poslanec prejde z jedného parlamentného zoskupenia do druhého, odráža názor, že poslanec je delegátom politického zoskupenia, a nie zástupcom, ktorý je zvolený, aby slobodne vykonával svoj mandát podľa vlastného presvedčenia počas daného volebného obdobia. Politické strany argumentovali tým, že táto úprava je účinným odstrašujúcim prostriedkom proti „prezliekaniu kabátov“ a iným praktikám zameraným na destabilizáciu politických frakcií v parlamente.

13. Benátska komisia vo svojom stanovisku k ústave z roku 2004 kritizovala čl. 81 a vyčítala mu, že neodráža dobré praktiky. Zdôraznila, že:

„... v ústave navrhovaný postup dovoľuje stranám zrušiť volebné výsledky. Môže to mať tiež za následok oslabenie samotnej Verchovnej rady tým, že sa zasiahne do voľného mandátu poslancov, ktorí by už možno nemohli konať podľa vlastného presvedčenia a súčasne ostať členmi parlamentu. Ako Benátska komisia vo svojom predchádzajúcom stanovisku zdôraznila, viazanie parlamentného mandátu na členstvo v parlamentnej frakcii alebo bloku je tiež v rozpore s inými ustanoveniami ústavy, keďže členovia parlamentu majú zastupovať ľud, a nie ich strany“.²

14. Článok 81 predstavuje jasnú ústavnú voľbu modelu, kde je politická strana nadradeným subjektom voči jednotlivým kandidátom a kde sú namiesto jednotlivých poslancov dominantným prvkom výkonu parlamentnej demokracie parlamentné politické zoskupenia. Avšak politické strany vykonávajú tieto právomoci v konkrétnych prípadoch v závislosti od správania zvolených kandidátov.

15. Prijatý zákon ešte väčšmi posilňuje kontrolu strán nad parlamentným mandátom tým, že umožňuje vyškrtnúť kandidáta alebo zmeniť jeho poradie na kandidátnej listine po voľbách. Zákon ide dokonca nad rámec čl. 81: politické strany môžu rozhodnúť o vyškrtnutí kandidáta z listiny nielen v prípade, že tento opustí stranu, ale aj podľa vlastného uváženia. Vo svojej správe o imperatívnom mandáte a podobnej praxi z roku 2009 Benátska komisia trvala na tom, že takéto ustanovenia by „stranám dali právomoc zrušiť výsledky volieb“.³ Strany sú nástroje spoločenskej zmluvy medzi voličmi a parlamentom, nie vlastníckmi. Podľa všeobecne uznávaného princípu v moderných demokraciách parlamentný mandát patrí konkrétnemu poslancovi, pretože ho dostáva od voličov prostredníctvom všeobecných volieb, a nie

¹ CDL-REF(2014)012.

² CDL-AD(2005)015, stanovisko k novele ukrajinskej ústavy z 8. 12. 2004, § 12.

³ CDL-AD(2009)027, správa o imperatívnom mandáte a podobnej praxi, § 34.

od politickej strany.⁴ Tento princíp rovnosti sa vzťahuje aj na kandidátov na kandidátnych listinách.

ii. Zákon o voľbe zástupcov ľudu Ukrajiny, pokiaľ ide o straníckych kandidátov

16. Článok 98 ods. 10 zákona o voľbe zástupcov ľudu Ukrajiny hovorí veľmi jasne: „*To, ktoré osoby boli zvolené za poslancov, bude určené zostupne podľa poradia na kandidátnych listinách strán v súlade s počtom poslancových mandátov, ktoré daná kandidátna listina strany získala.*“

17. Ten istý zákon v čl. 58 ods. 4 ustanovuje: „*Osoba, ktorá sa nachádza na kandidátnej listine strany, má právo pred dátumom registrácie vziať späť svoj súhlas s kandidatúrou na poslanca. Táto osoba sa následne považuje za vyškrtnutú z kandidátnej listiny strany od momentu doručenia oznámenia o späťvzati súhlasu ústrednej volebnej komisii...*“

18. Na tomto mieste je tiež dôležité poznamenať, že čl. 80 ods. 4 zákona, ktorý sa týka hlasovacích lístkov, ustanovuje: „*Hlasovací lístok obsahuje číslo strany, ktoré sa určuje žrebovaním, jej úplný názov, priezviská, všetky krstné mená a prípadné otcovské mená prvých piatich registrovaných kandidátov na poslanca, ktorí sú uvedení na kandidátnej listine. Medzi číslom a názvom strany sa nachádza prázdne okienko.*“

19. Na tieto ustanovenia upozorňujeme, aby sme na nich jasne demonštrovali, že doterajšia zákonná úprava umožňuje zmeny v kandidátnych listinách pred voľbami, avšak po voľbách je situácia presne daná, aby sa voličom umožnilo mať skutočné slovo pri rozhodovaní, a rešpektovala sa tak zvrchovaná vôľa ľudu. Nové ustanovenia sú teda zjavne v rozpore s inými ustanoveniami zákona týkajúcimi sa straníckych kandidátov.

20. Nemožno teda pochybovať, že hoci sú zmeny možné do chvíle, ako sú mená predložené voličom, aby o nich rozhodli, existuje rozhodujúci bod, kedy je návrh pre voličov už pevne stanovený, t. j. po konečnej registrácii kandidátov a kandidátnych listín. Z toho si potom môžu vybrať aj voliči.

21. Keď už sú raz kandidátne listiny zadefinované a voliči vyjadrili svoju vôľu, nemali by sa už meniť v súvislosti s tým, kto sa považuje za zvoleného a kto nie.

22. Avšak presne toto robia novelizované ustanovenia: presúvajú hranice po tom, ako sa voliči vyjadrili, a dávajú namiesto nich moc do rúk riadiacemu orgánu politickej strany, pokiaľ ide o kandidátov považovaných za „nezvolených“, aj keď sa tak deje iba dočasne, t. j. kým ústredná volebná komisia nevyhlási týchto kandidátov za zvolených.

23. Výsledkom je, že strana má viac moci než samotní voliči. Túto moc možno vykonávať bez nejakých konkrétnych obmedzení alebo kritérií. Odporúčania k právnej úprave politických strán, ktoré prijali Benátska komisia a OBSE/ODIHR, jasne uvádzajú, že stranám by po začatí volieb „nemalo byť vôbec dovolené meniť poradie kandidátov na kandidátnych listinách.“⁵

24. Hoci čl. 81 ústavy bol Benátskou komisiou v jej stanovisku z roku 2005 kritizovaný, tento zákon ide ešte oveľa ďalej, než čl. 81 dovoľuje. Strana môže dokonca vyškrtnúť z kandidátnej listiny kandidátov, ktorí chcú v nej zostať. Aj keď treba brať zreteľ na správu

⁴ Pozri rozsudok EŠEP vo veci Paunović a Milivojević v. Srbsko, č. 41683/06, 24. 5. 2016, § 63.

⁵ CDL-AD(2010)024, odporúčania k právnej úprave politických strán, § 129.

Benátskej komisie týkajúcu sa nominácie kandidátov, v ktorej uviedla, že „*politické strany by mali mať slobodu zvoliť si svoju organizáciu a pravidlá pre výber vedúcich predstaviteľov a kandidátov, keďže toto možno považovať za centrálnu súčasť slobody združovania*“⁶, tento zákon zavádza pre potenciálnych poslancov imperatívny mandát, čo je v modernej demokracii neakceptovateľné.

b) Aplikovateľnosť prijatej úpravy: Vzťahuje sa na voľby z roku 2014 alebo ide o všeobecnú normu vzťahujúcu sa na všetky budúce voľby?

25. Novela volebného zákona sa nepochybne vzťahuje na „predčasné voľby zástupcov ľudu Ukrajiny konané 26. októbra 2014“ (odsek 3 záverečných a prechodných ustanovení skúmaného zákona).

26. Ak by toto mala byť jediná aplikácia tohto zákona, hneď by sa vzniesla kritika, že ide o ad hoc zákon len pre potreby určitej konkrétnej situácie, ktorá by v princípe nemala byť riešená odlišne od iných volebných situácií.

27. V zákone sa uvádza, že tento zákon sa vzťahuje na kandidátne listiny v predčasných voľbách konaných v októbri 2014, a preto ho možno vykladať jedine tak, že sa vzťahuje na tieto konkrétne voľby bez akýchkoľvek účinkov na budúce voľby.

c) Retroaktívne účinky zákona

28. Vyškrtnutie kandidátov z už existujúcej listiny možno považovať za nespravodlivé (ústavne pochybné) „retroaktívne opatrenie“ s ohľadom čl. 58 ústavy, ktorý výslovne ustanovuje, že zákony nemôžu mať retroaktívne účinky. V tomto kontexte vytvára prijatý zákon hneď dva problémy. Prvým je porušenie práv občanov vybrať si vo voľbách ich kandidáta a byť informovaný o platnej právnej úprave vzťahujúcej sa na zoznamy zvolených kandidátov. Druhým sa týka práva jednotlivca, ktorý súhlasil s účasťou vo voľbách ako kandidát danej politickej strany za určitých podmienok.

29. V demokracii musí byť prevládajúcim princípom, že hlasovanie ľudu sa má vždy rešpektovať, samozrejme, v súlade s ústavou. Preto kandidátnej listiny vo voľbách majú byť ľudu známe vopred a je neakceptovateľné, aby boli menené po tom, ako ľud vyjadril svoju vôľu vo voľbách, bez ohľadu na skutočnosť, že vo voľbách sa v zásade vyberajú politické strany, a nie jednotliví kandidáti. Strany predkladajú kandidátne listiny a voliči sa na ich základe rozhodujú.

30. Zmeny v spôsobe vedenia kandidátnych listín môžu viesť k ujme u kandidáta, ktorý sa na listine nachádza, tým, že sa zmenia podmienky, za akých súhlasil s kandidatúrou.⁷

⁶ CDL-AD(2015)020, správa k spôsobu nominácie kandidátov v politických stranách, § 5.

⁷ Správa Benátskej komisie k spôsobu nominácie kandidátov v politických stranách (CDL-AD(2015)020) v § 5 sa zdôrazňuje: „V súčasných demokratických princípoch sú dva hlavné princípy najdôležitejšie pre vnútorný chod politických strán. Prvým je princíp straníckej autonómie, podľa ktorého politické strany disponujú združovacou slobodou, pokiaľ ide o ich vnútorné a vonkajšie fungovanie. Podľa tohto princípu majú mať politické strany slobodu v tom, ako upravia vlastnú organizačnú štruktúru a pravidlá pre výber vedúcich predstaviteľov a kandidátov strany, keďže sa to považuje za integrálnu súčasť pojmu sloboda združovania. Druhým prvkom je princíp vnútornej demokracie, ktorý sa odôvodňuje tým, že keďže politické strany sú

V európskej demokracii nie je akceptovateľné prijímať retroaktívne zákony, ktoré pôsobia voči kandidátom, ktorí pre ich prijatie mohli byť potenciálne zvolení.⁸

31. Aj tu možno uplatniť kritiku, že ide o ad hoc zákon.

d) Právomoci ústrednej volebnej komisie a prípustnosť opravného prostriedku proti rozhodnutiu snemu politickej strany

32. Zmeny, ktoré zákon prináša, sú veľmi významné, avšak ich reálny dopad na právomoci ústrednej volebnej komisie si vyžaduje ešte objasnenie: „Ak strana rozhodne o kandidátovi na poslanca v zmysle čl. 105 tohto zákona⁹ pred tým, ako rozhodne ústredná volebná komisia vyhlásením kandidáta za zvoleného, ústredná volebná komisia rozhodne o vyškrtnutí kandidáta z kandidátnej listiny“. Nový tretí odsek dáva politickej strane právomoc „prikázať“ ústrednej volebnej komisii „rozhodnutie na implementovanie“ bez možnosti spochybniť rozhodnutie snemu strany a/alebo preskúmať, či procesné záruky boli dodržané.

33. To by sa mohlo vykladať ako obmedzenie kompetencií ústrednej volebnej komisie (pozri čl. 25, hlavu VI volebného zákona), čo by bolo vzhľadom na demokratické štandardy problematické.

34. Zákon neuvádza, či je možné, aby sa vyškrtnutý kandidát odvolal proti rozhodnutiu snemu strany. Podľa nového znenia čl. 105 ods. 3 má ústredná volebná komisia päť dní po rozhodnutí snemu strany na to, aby vyškrtla kandidáta z listiny. Ústredná volebná komisia nemá právomoc preskúmať, či postup voči kandidátovi bol v súlade so stanovami strany. Pri absencii postupu podania sťažnosti alebo odvolania je otázne, či zainteresovaný subjekt môže získať súdne rozhodnutie v uvedenej lehote.

35. Táto absencia práva podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu snemu strany by mohla viesť k ďalším problémom v súvislosti s právom byť volený.¹⁰ Ak vyškrtnutý kandidát vyhrá spor pred súdom po tom, ako kandidát nasledujúci na kandidátnej listine hneď za ním sa ujme svojho parlamentného mandátu, neexistuje žiadna možnosť, ako túto situáciu napraviť. Odvolanie by malo mať aspoň odkladný účinok.

36. Táto absencia jasného postupu podania opravného prostriedku je s ohľadom na čl. 8 ústavy, podľa ktorého „v Ukrajine sa uznáva a platí princíp právneho štátu“, problematická. Právo na prístup k súdu je neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu.¹¹

V. Záver

37. Benátska komisia sa už k právomociam zakotveným v ukrajinskej ústave, keď poslanec, ktorý prestúpi do inej politickej formácie, môže byť zbavený parlamentného mandátu

nevyhnutné pre účasť na politickom živote, ich vnútorná organizácia by mala byť v súlade s požiadavkami demokracie.“

⁸ CDL-AD(2016)007, zoznam kritérií právneho štátu, II.B.6.

⁹ Zákon o voľbe zástupcov ľudu Ukrajiny. Pozri CDL-REF(2016)040.

¹⁰ Pozri rozsudok EŠLP vo veci Paunović a Milivojević v. Srbsko, č. 41683/06, 24. 5. 2016, § 67ff. (k porušeniu čl. 13 dohovoru v spojení s čl. 3 protokolu č. 1).

¹¹ CDL-AD(2016)007, zoznam kritérií právneho štátu, II.E.2.a.

na základe rozhodnutia pôvodnej politickej formácie, vyjadrila. Benátska komisia túto ústavnú úpravu umožňujúcu takto odvolať poslanca ostro odsúdila.

38. Benátska komisia bola požiadaná, aby preskúmala zákon, ktorý dáva politickým stranám ešte väčšie možnosti, ako umlčať disidentov vo vlastných radoch, t. j. umožňuje im podľa vlastnej ľubovôle a bez akýchkoľvek obmedzení vyškrtnúť kandidáta z kandidátnej listiny strany po voľbách pred tým, ako ho ústredná volebná komisia vyhlási za zvoleného.

39. V súlade s jej predchádzajúcimi vyjadreniami k čl. 81 ústavy Benátska komisia považuje za rozporné s medzinárodnými štandardmi dať politickým stranám právomoc následne poprieť výber voličov a namiesto nich vybrať na dané miesto na kandidátnej listine niekoho iného. Vzhľadom na európske štandardy by mala byť vypustená právomoc politických strán po voľbách vyškrtnúť kandidáta, ktorý sa v tom čase „považuje za nezvoleného“, ale má ešte potenciál byť zvolený.

40. Pre potreby akejkoľvek ďalšej spolupráce v tejto veci je Benátska komisia ukrajinským orgánom k dispozícii.