



Štrasburg 13. júna 2014
Stanovisko č. 772/2014

CDL-AD(2014)015

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

STANOVISKO
K PROCESU VYMENOVANIA SUDCOV
ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY
V ČASE VÝMENY PREZIDENTA

prijaté Benátskou komisiou
na jej 99. plenárnom zasadnutí
(Benátky 13. – 14. júna 2014)

na základe komentárov

p. Richarda CLAYTONA (člen, Spojené kráľovstvo)
p. Michaela FRENDA (člen, Malta)
p. Christoha GRABENWARTERA (člen, Rakúsko)
p. Bena VERMEULENA (člen, Holandsko)

I. Úvod

1. Listom zo 16. mája 2014 požiadal minister spravodlivosti Slovenskej republiky Tomáš Borec o stanovisko k procesu vymenovania sudcov ústavného súdu.
2. Za spravodajcov pre toto stanovisko boli ustanovení páni Richard Clayton, Michael Frendo, Christoph Grabenwarter a Ben Vermeulen.
3. Predmetné stanovisko bolo prerokované aj v Subkomisii pre demokratické inštitúcie 12. júna 2014 a následne prijaté Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. júna 2014)

II. Okolnosti prípadu

4. Dňa 4. júla 2014 uplynie funkčné obdobie trom sudcom ústavného súdu.
5. Národná rada Slovenskej republiky na svojich zasadnutiach 3. apríla 2014 a 15. mája 2014 prijala uznesenia, ktorými prezidentovi Slovenskej republiky navrhla šiestich kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu.
6. Funkčné obdobie súčasného prezidenta Slovenskej republiky uplynie 15. júna 2014. Napoludnie toho istého dňa sa novozvolený prezident republiky (zvolený v marci 2014 v priamej voľbe na päťročné funkčné obdobie) ujme funkcie.

III. Rozsah stanoviska

7. Minister spravodlivosti Slovenskej republiky predložil Benátskej komisii tieto otázky:
 - 1) či je v právomoci úradujúceho prezidenta vymenovať nových troch ústavných sudcov pred uplynutím jeho funkčného obdobia 15. júna 2014;
 - 2) ak by úradujúci prezident vymenoval troch nových sudcov ústavného súdu ešte pred skončením jeho funkčného obdobia, či novozvolený prezident, ktorý sa ujme svojej funkcie 15. júna 2015, môže odmietnuť prijať zloženie sľubu sudcov vymenovaných odchádzajúcim prezidentom a vymenovať sám iné tri osoby z navrhnutých kandidátov;
 - 3) či novozvolený prezident môže odmietnuť všetkých navrhnutých kandidátov a požiadať národnú radu o predloženie nových návrhov;
 - 4) či novozvolený prezident môže odvolať z funkcie predsedu ústavného súdu alebo podpredsedu ústavného súdu a vymenovať nového predsedu ústavného súdu alebo podpredsedu ústavného súdu.

8. Predmetné stanovisko vychádza z anglického prekladu ústavy a zákona Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov z 20. januára 1993. Niektoré nepresnosti môžu byť spôsobené prekladom.

IV. Ústavnoprávny rámec týkajúci sa vymenovania sudcov ústavného súdu

9. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy:

„Prezident republiky vymenúva a odvoláva sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky a prijíma sľub sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.“

10. Čl. 134 ústavy ustanovuje postup pri vymenúvaní sudcov ústavného súdu:

«(1) Ústavný súd sa skladá z trinástich sudcov.

(2) Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať.

(3) Za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolani. Tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu ústavného súdu.

(4) Sudca ústavného súdu skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky tento sľub:

„Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.“

(5) Zložením sľubu sa sudca ústavného súdu ujíma svojej funkcie.»

11. Čl. 135 ústavy ustanovuje:

„Na čele ústavného súdu je jeho predseda, ktorého zastupuje podpredseda. Predsedu a podpredsedu vymenúva zo sudcov ústavného súdu prezident Slovenskej republiky.“

12. Čl. 138 ods. 2 ústavy ustanovuje podmienky, na základe ktorých môže prezident Slovenskej republiky odvolať sudcu ústavného súdu:

„Prezident Slovenskej republiky sudcu ústavného súdu odvolá

a) na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienечnom odložení výkonu trestu odňatia slobody,

- b) na základe disciplinárneho rozhodnutia ústavného súdu za čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu ústavného súdu,*
- c) ak ústavný súd oznámil, že sudca sa nezúčastňuje na konaní ústavného súdu dlhšie ako jeden rok alebo*
- d) ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky.“*

13. Čl. 139 ústavy ustanovuje:

„Ak sa sudca ústavného súdu vzdá svojej funkcie sudcu ústavného súdu alebo ak je odvolaný, prezident Slovenskej republiky vymenuje iného sudcu na nové funkčné obdobie z dvoch osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky.“

14. Na základe § 11 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov z 20. januára 1993¹ (ďalej len „zákon z r. 1993“) „*Pracovný pomer sudcu vzniká dňom zloženia sľubu.*“. Podľa § 12 ods. 1 „*Funkcia sudcu zaniká uplynutím doby, na ktorú bol vymenovaný.*“.

V. Otázky predložené v žiadosti

A. Či je v právomoci úradujúceho prezidenta vymenovať nových troch ústavných sudcov pred uplynutím jeho funkčného obdobia 15. júna 2014

15. Prezident Slovenskej republiky je volený v priamej voľbe (čl. 101 ods. 2 ústavy), nie je zodpovedný národnej rade (pozri *a contrario* čl. 106 a čl. 107 ústavy) a má značné právomoci (čl. 102). Väčšinu svojich právomocí vykonáva individuálne, iba niektoré si vyžadujú kontrasignáciu premiéra (čl. 102 ods. 2).

16. Prezident republiky preto nie je iba symbolickou hlavou štátu, keďže má vlastný demokratický mandát a disponuje dôležitými individuálnymi právomocami. Je považovaný za strážcu alebo obhajcu ústavy (čl. 104 ods. 1), ktorý zaisťuje, aby sa štátna moc udržala v medziach ústavy. Prezident nie je viazaný príkazmi, ale svoju funkciu vykonáva na základe svojho svedomia a presvedčenia (čl. 101 ods. 1). Je samozrejmé, že prezident musí pri uplatnení svojich právomocí vymedzených v čl. 102 ods. 1 ústavy rešpektovať a dodržiavať ústavné štandardy.

¹ <http://www.concourt.sk/en/Act_38_1993/a_38_1993.pdf>.

17. Proces vymenovania nových sudcov ústavného súdu (čl. 104 ústavy) pozostáva z troch krokov:

- a) národná rada vyberie dvojnásobný počet kandidátov na každé uvoľnené miesto,
- b) prezident z týchto kandidátov vyberie konkrétneho sudcu,
- c) sudca sa ujme funkcie zložením sľubu do rúk prezidenta republiky.

18. Čl. 134 nehovorí o presnom časovom harmonograme, v rámci ktorého národná rada vyberie kandidátov na uvoľnené sudcovské posty a prezident následne vyberie sudcov spomedzi kandidátov navrhnutých národnou radou. Čl. 134 preto zveruje národnej rade a prezidentovi diskrečnú právomoc, kedy rozhodnutia urobiť?

19. Spoločnou črtou všetkých ústav v Európe je, že pre niektoré rozhodnutia vlády, parlamentu alebo hlavy štátu je lehota stanovená, pre iné naopak nie. Táto situácia vedie k predpokladu, že mnohé ústavy ponechávajú štátnym orgánom určitú mieru diskreície, kedy by mali konať. Je tomu tak najmä v prípadoch, ak ide o nomináciu a voľbu do iných štátnych orgánov. Táto diskrečná právomoc však nie je neobmedzená. Vo všeobecnosti by orgány v prípade absencie striktne stanovenej lehoty mali konať v primeranom a adekvátnom čase. Primeranosť a adekvátnosť musí byť definovaná základnými ústavnými princípmi a hodnotami.

20. Uvedené sa dá aplikovať v štandardnej situácii, keď v priebehu všetkých štádií procesu voľby (sudcu ústavného súdu, pozn. prekl.) bude vo funkcii ten istý prezident, ale aj v situácii, keď počas procesu nominácie sudcov dochádza k výmene hlavy štátu.

21. Podľa Benátskej komisie mandát ústavných sudcov Slovenskej republiky vyprší v posledný deň ich funkčného obdobia (§ 12 ods. 1 zákona z r. 1993). Noví sudcovia môžu preto zložiť sľub až po vypršaní funkčného obdobia ich predchodcov, aby nedošlo ku skráteniu ich ústavného mandátu. Avšak vzhľadom na to, že neexistuje možnosť predĺženia mandátu ústavného sudcu (v slovenskej ústave neexistuje defaultný mechanizmus, na základe ktorého by sudcovia mohli zotrvať vo funkcii až do vymenovania nových sudcov²), v prípade, že by noví sudcovia nezložili sľub okamžite, miesta sudcov by ostali neobsadené, čím by sa narušilo fungovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky.

22. Aby k takejto situácii nedošlo, zloženie sľubu ako krok c) v procese vymenovania nových sudcov by sa malo uskutočniť okamžite po skončení funkčného obdobia odchádzajúcich sudcov, pretože zloženie sľubu je momentom, keď začína plynúť funkčné obdobie vymenovaných sudcov (§ 11 ods. 2 zákona z r. 1993).

² Štúdia CDL-STD(1997)020 o zložení ústavných súdov: „Ak nedošlo k vymenovaniu do funkcie sudcu, v záujme inštitucionálnej stability súdov by sa mal použiť defaultný mechanizmus. Je pravdou, že nie každá chyba si vyžaduje špeciálne opravné ustanovenie a že je možné ju napraviť v rámci ústavného systému, ktorý je schopný prispôbiť sa kompetenčným konfliktom. Napriek tomu defaultný mechanizmus existuje v niektorých volebných (Nemecko, Portugalsko, Španielsko) alebo polovolebných (Bulharsko) systémoch vymenovania, v ktorých význam stability súdu spočíva v tom, že možné politické zlyhanie vymenovať sudcu ústavného súdu by túto stabilitu neohrozilo“, s. 15.

23. Z krokov a) a b) vyplýva, že vymenovanie nových sudcov sa musí uskutočniť v primeranej lehote, tak aby noví sudcovia mohli zložiť sľub 4. júla 2014 alebo hneď po tomto dátume.

24. Čo sa týka argumentácie, že súčasný prezident republiky by nebol oprávnený vymenovať sudcov ústavného súdu, ktorých funkčné obdobie začne plynúť počas funkčného obdobia nového prezidenta, pretože by to znamenalo zásah do právomocí nového prezidenta, je Benátska komisia toho názoru, že ani text ústavy, ani zákona neobmedzuje právomoci prezidenta v záverečnej fáze jeho funkčného obdobia, a to ani v prípade, ak už bol nový prezident zvolený. V ústave neexistuje ustanovenie, ktoré by obmedzovalo prezidenta v tejto fáze a ktoré by bolo porovnateľné so znením čl. 115 ods. 3 ústavy,³ ktorý obmedzuje právomoci vlády. Na voľbu nového prezidenta nemožno nahliadať ani ako na určitý druh „voľby so znižujúcou dôverou“ oslabujúcou demokratický mandát a právomoci súčasného prezidenta, ktoré sú založené na jeho zvolení na dobu určitú.⁴

25. Benátska komisia je toho názoru, že súčasný prezident by konal v súlade s ústavou, ak by vybral troch sudcov zo šiestich kandidátov navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky. Prezident však v danom časovom rámci zároveň požíva diskrečnú právomoc nevymenovať troch sudcov a ponechať ich vymenovanie na novozvoleného prezidenta, keďže sa zdá, že ten bude mať dostatok času, aby nových sudcov vymenoval do 4. júla 2014 (na základe návrhov národnej rady z 3. apríla 2014 a 15. mája 2014 – pozri odpoveď na otázku č. 3).

26. Benátska komisia je toho názoru, že ak by sa súčasný prezident v tomto neskorom štádiu rozhodol pre vymenovanie, mohol by v záujme stabilnej demokracie a nezávislosti ústavného súdu zvážiť koordináciu svojich krokov s novozvoleným prezidentom. Podľa Benátskej komisie sa princípy lojálnej spolupráce medzi štátnymi inštitúciami⁵ uplatňujú aj na vzťahy medzi odchádzajúcim prezidentom a prichádzajúcim prezidentom.

B. Ak úradujúci prezident vymenuje troch nových sudcov ústavného súdu ešte pred skončením jeho funkčného obdobia, či novozvolený prezident, ktorý sa ujme

³ Čl. 115 ústavy hovorí:

(1) Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá.

(2) (...)

(3) Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.

⁴ Okrem toho traja sudcovia sú vybraní zo zoznamu šiestich kandidátov, ktorý bol prijatý parlamentom – národnou radou, čo je tiež zdrojom demokratickej legitimity.

⁵ Benátska komisia: Stanovisko k súladu opatrení prijatých vládou a parlamentom Rumunska vo vzťahu k iným štátnym inštitúciami s ústavnými princípmi a princípmi právneho štátu atď., CDL-AD(2012)026, § 72 a nasl.

svojej funkcie 15. júna 2015, môže odmietnuť prijať zloženie sľubu sudcov vymenovaných odchádzajúcim prezidentom a vymenovať sám iné tri osoby z navrhnutých kandidátov

27. Slávnostné zloženie sľubu je posledným krokom, aby sa ústavný sudca ujal svojej funkcie (pozri otázku č. 1 vyššie).

28. Ústava výslovne nezveruje prezidentovi právomoc odmietnuť prijatie sľubu sudcu, ktorý bol zvolený v súlade s ústavou. V ústave neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by implikovalo, že by prezident takouto právomocou disponoval.

29. Jedinou výnimkou z povinnosti prezidenta prijať sľub novovymenovaných sudcov by mohlo byť, ak by vyšlo najavo, že novovymenovaný sudca nespĺňa požiadavky podľa čl. 134 ods. 3 ústavy,⁶ alebo ak by sa určité skutočnosti odôvodňujúce odvolanie z funkcie podľa čl. 138 ods. 2 písm. a) a d) ústavy stali známymi až po zvolení sudcov národnou radou a po ich vymenovaní prezidentom. Detailné posúdenie tejto otázky je nad rámec rozsahu tohto stanoviska. Podstatné je však to, že tieto výnimočné situácie by sa aplikovali (alebo nie) nezávisle od skutočnosti, že prebieha výmena súčasného prezidenta.

30. Benátska komisia je toho názoru, že novozvolenému prezidentovi z ústavy nevyplýva žiadna právomoc odmietnuť prijatie sľubu sudcov vymenovaných odchádzajúcim prezidentom, ako ani právomoc vymenovať iné tri osoby zo zoznamu kandidátov predloženého národnou radou.

C. Či novozvolený prezident môže odmietnuť všetkých navrhnutých kandidátov a požiadať národnú radu o predloženie nového návrhu

31. Podľa čl. 134 ods. 2 ústavy národná rada „*navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorých má vymenovať prezident Slovenskej republiky*“.

32. Skutočnosť, že funkčné obdobie súčasného prezidenta uplynie pred obdobím, na ktoré je volená národná rada, nemá žiaden vplyv na legitimitu rozhodnutí parlamentu, ktorý bol demokraticky zvolený v inom čase ako prezident.

33. V ústave neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré oprávňuje na odmietnutie návrhu. Jediným špecifikom v danej situácii je skutočnosť, že národná rada nevedela, ktorej fyzickej osobe ako prezidentovi bude jej návrh predložený.

34. Z uvedeného Benátska komisia vyvodzuje, že ani znenie ústavy, ani logika vecí týkajúca sa zoznamu kandidátov predložených národnou radou neopravňujú novozvoleného prezidenta

⁶ Pozri rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. septembra 2009 (sp. zn. PL. ÚS 14/06) a z 24. októbra 2012 (č. k. PL. ÚS 4/2012-77) týkajúce sa práva a povinnosti prezidenta odmietnuť vymenovanie kandidáta, ktorý nespĺňa ústavné a zákonné požiadavky na funkciu.

Slovenskej republiky na odmietnutie všetkých navrhnutých kandidátov a na to, aby si od národnej rady vyžiadal nový zoznam kandidátov.

D. Či novozvolený prezident môže odvolať z funkcie predsedu ústavného súdu alebo podpredsedu ústavného súdu a vymenovať nového predsedu ústavného súdu alebo podpredsedu ústavného súdu

35. Benátska komisia konštatuje, že na základe čl. 102 ústavy má prezident republiky právomoc vymenovať a odvolať predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Článok neuvádza žiadne ďalšie kritériá. Ani ústava, ani zákon z r. 1993 výslovne neustanovujú dĺžku trvania mandátu predsedu a podpredsedu súdu. Z uvedeného je možné vyvodit', že jeho trvanie zodpovedá dĺžke funkčného obdobia sudcu ústavného súdu.

36. Je potrebné rozlišovať medzi funkciou sudcu a funkciou predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Čl. 138 ods. 2 sa zaoberá odvolaním sudcov vo všeobecnosti a nehovorí o odvolaní predsedu alebo podpredsedu ústavného súdu, čo špeciálne upravuje čl. 102. Ak by predseda alebo podpredseda ústavného súdu boli odvolaní z funkcie na základe čl. 102, nestralili by funkciu sudcu ústavného súdu a ostali by vo funkcii sudcu až do vypršania ich ústavného mandátu.

37. Špecifické úlohy predsedu a podpredsedu sú administratívne a odlišujú sa od ich rozhodovacej činnosti ako sudcov ústavného súdu.

38. Najdôležitejšou zárukou sudcovskej nezávislosti ústavných súdov sú neodvolateľnosť sudcov a pravidlá proti arbitrárnemu odvolaniu (dôvody odvolania sa vzťahujú len na výnimočné prípady vopred upravené zákonom).⁷ Avšak výhradne administratívne funkcie riadne vykonávané sudcami (predsedami súdov) sa priamo nevzťahujú na rozhodovaciu činnosť sudcov, ktorá je v centre sudcovskej nezávislosti. Zároveň však hranica medzi vedením súdu a výkonom sudcovskej činnosti nemusí byť v praxi vždy jasná a môže byť citlivou otázkou, ktorá by sa mohla týkať sudcovskej nezávislosti. Napr. hrozba odvolania sudcu z funkcie predsedu súdu môže ovplyvniť jeho rozhodovaciu činnosť. Z toho vyplýva, že kritériá odvolania musia byť dané striktnejšie než kritériá vymenovania do funkcie.⁸

39. Benátska komisia je toho názoru, že s ústavnými požiadavkami nezávislosti ústavného súdu by bolo nezlučiteľné, ak by bol prezident Slovenskej republiky oprávnený odvolať predsedu a/alebo podpredsedu ústavného súdu kedykoľvek a bez objektívnych dôvodov.

40. Je pravdou, že diskrečná právomoc prezidenta republiky odvolať predsedu a podpredsedu ústavného súdu je širšia ako jeho ústavne upravená a obmedzená právomoc odvolať z funkcie sudcu ústavného súdu (čl. 138 ods. 2). Stále je ale potrebné uviesť objektívne dôvody.

⁷ Benátska komisia: Správa o zložení ústavných súdov, vede a technike demokracie, č. 20 (1997), s. 18.

⁸ Pozri Benátska komisia: Stanovisko k návrhu zákona o zmenách a doplneniach k sudcovskému kódexu Arménskej republiky, 2014.

41. Benátska komisia je preto toho názoru, že pokiaľ neexistujú objektívne dôvody, novozvolený prezident nemôže z funkcie odvolať predsedu alebo podpredsedu ústavného súdu.

VI. Závery

42. Benátska komisia rozhodla, že:

1. Súčasný prezident Slovenskej republiky má na základe Ústavy Slovenskej republiky právomoc vymenovať troch nových ústavných sudcov pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Zároveň má ale v danom časovom rámci diskrečnú právomoc nevymenovať troch sudcov a ponechať ich vymenovanie na novozvoleného prezidenta, keďže sa zdá, že ten bude mať dostatok času, aby nových sudcov vymenoval pred tým, ako uplynie mandát odchádzajúcich sudcov, bez toho, aby ohrozil stabilitu a neprerušované fungovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky.
2. Novozvolený prezident nemá podľa Ústavy Slovenskej republiky právomoc odmietnuť prijatie sľubu sudcov vymenovaných odchádzajúcim prezidentom a ani právomoc vymenovať iné tri osoby zo zoznamu kandidátov.
3. Novozvolený prezident nemá podľa Ústavy Slovenskej republiky právomoc odmietnuť všetkých navrhnutých kandidátov a požiadať národnú radu o predloženie nového zoznamu.
4. Novozvolený prezident nemôže bez objektívnych dôvodov odvolať z funkcie predsedu ani podpredsedu ústavného súdu.

43. Benátska komisia ostáva orgánom Slovenskej republiky naďalej k dispozícii.