



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k návrhu zákona
o
Ústavnom súde Čiernej Hory

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)

na jej 100. plenárnom zasadnutí
(Rím 10. – 11. októbra 2014)

na základe komentárov

p. Aivarsa ENDZIŇŠA (Lotyšsko)
p. Guida NEPPI MODONU (Taliansko)
p. Dragice WEDAM LUKIĆ (Slovinsko)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON THE DRAFT LAW ON THE CONSTITUTIONAL COURT OF MONTENEGRO

Preklad a korektúra:

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. Úvod

1. Listom z 2. septembra 2014 požiadal stály predstaviteľ Čiernej Hory pri Rade Európy o stanoviská k niektorým návrhom zákonov zavádzajúcich ústavné zmeny z roku 2013 vrátane návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory [CDL-REF(2014)034, ďalej len „návrh zákona“].
2. Benátska komisia požiadala p. Aivarsa Endziņša, p. Guida Neppi Modonu a p. Dragicu Wedam Lukić, aby sa vo veci spracovania tohto stanoviska stali spravodajcami.
3. Z dôvodu nedostatku času nebolo možné v Čiernej Hore zorganizovať návštevu za účelom získania objasňujúcich informácií. Z uvedeného dôvodu muselo byť toto stanovisko vypracované len na základe písomných komentárov spravodajcov.
4. Po výmene stanovísk so štátnou tajomníčkou Ministerstva spravodlivosti Čiernej Hory pani Brankou Lakočević bolo predmetné stanovisko prijaté Benátskou komisiou na jej 100. plenárnom zasadnutí (Rím 10. – 11. októbra 2014).

II. Všeobecné poznámky

5. Čierna Hora po získaní nezávislosti upravila postavenie ústavného súdu v novej ústave prijatej v roku 2007, ktorú Benátska komisia preskúmala na jej 73. plenárnom zasadnutí.¹ Čierna Hora na tomto základe prijala v roku 2008 zákon o ústavnom súde, ktorý Benátska komisia preskúmala na jej 76. plenárnom zasadnutí.² Niektoré ustanovenia ústavy týkajúce sa ústavného súdu boli novelizované ústavnou novelou z roku 2013. Benátska komisia odsúhlasila stanovisko k tejto novele na svojom 96. plenárnom zasadnutí.³ Súčasný návrh zákona o ústavnom súde je výsledkom zosúladenia návrhu zákona s novelizovanou ústavou. Avšak orgány Čiernej Hory výslovne požadovali stanovisko k návrhu zákona ako celku, a nie len k novo zavedeným ustanoveniam.
6. Novela ústavy z roku 2013 bola dôležitým krokom k splneniu európskych štandardov. Po odporúčaní Benátskej komisie súčasné články 91 a 153 ústavy ustanovujú, že sedem sudcov ústavného súdu je volených dvojtretinovou väčšinou hlasov poslancov parlamentu v prvom kole hlasovania (a trojpäťtinovou väčšinou hlasov poslancov parlamentu v druhom kole hlasovania). Dvaja sudcovia sú volení na návrh prezidenta Čiernej Hory a piati na návrh príslušných pracovných orgánov parlamentu.

¹ CDL-AD(2007)047, Stanovisko k Ústave Čiernej Hory prijaté Benátskou komisiou na jej 73. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. december 2007).

² CDL-AD(2008)030, Stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory prijaté Benátskou komisiou na jej 76. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. október 2008).

³ CDL-AD(2013)028, Stanovisko k návrhu zmien troch ustanovení ústavy týkajúcich sa ústavného súdu, vrchného prokurátora a Súdnej rady Čiernej Hory schválené Benátskou komisiou na jej 96. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. október 2013).

7. Výber kandidátov je vykonávaný dvoma navrhovateľmi na základe verejnej výzvy. Sudcovia sú volení na obdobie 12 rokov, ktoré nie je obnoviteľné. Predseda ústavného súdu je volený samotnými ústavnými sudcami spomedzi sudcov na trojročné neobnoviteľné funkčné obdobie.

8. Predmetné stanovisko je založené na anglickom preklade zákona. Niektoré problémy, ktoré sa vyskytli pri spracovaní tohto stanoviska, môžu súvisieť s prekladom.

III. Poznámky k jednotlivým článkom

A. Základné ustanovenia

9. Čl. 2 návrhu zákona berie do úvahy predošlé odporúčania Benátskej komisie týkajúce sa toho, že nezávislosť ústavného súdu by mala byť explicitne ustanovená v zákone. Tento článok by mal byť doplnený o klauzulu ustanovujúcu, že rozhodnutia súdu a ústavné konformný výklad napadnutej právnej normy zaväzujú všetky orgány verejnej moci.

10. Čl. 3 ustanovuje, že verejný charakter práce ústavného súdu je zabezpečený okrem iného prostredníctvom zverejňovania „informácií zo zasadnutí“. Ide pravdepodobne o nesprávny preklad slov „saopštenja sa sjednica“, čo znamená správy o zasadnutiach. V praxi môže ísť len o informáciu, že bolo uskutočnené zasadnutie zaoberajúce sa určitými prípadmi. Detailné informácie by preťažili súd najmä z dôvodu veľkého nápadu individuálnych sťažností.

11. Čl. 4 v spojení s čl. 104 a čl. 105 návrhu zákona zabezpečuje finančnú nezávislosť ústavného súdu, čo je vítané. Čl. 4 taktiež ustanovuje, že peňažné prostriedky pre ústavný súd a „podmienky nakladania s nimi“ určuje štát. Tieto podmienky musia byť upravené výhradne v ústave, zákone o ústavnom súde a v jeho spravovacom a rokovacom poriadku.⁴

B. Sudcovia ústavného súdu

12. Čl. 6 zavádza do platnosti nové ústavné pravidlo týkajúce sa výberu a voľby ústavných sudcov. Predseda Čiernej Hory a „zodpovedný pracovný orgán parlamentu“ (ďalej len „navrhovatelia“) vyhlasujú verejnú výzvu na výber kandidátov. Podľa čl. 153 ústavy kandidáti musia byť „renomovanými právnikmi“, ktorí dosiahli najmenej 40 rokov a majú 15 rokov praxe v právnickom povolání. Zoznam kandidátov je zverejnený navrhovateľmi na ich webových stránkach a verejnosti je dostupný po dobu najmenej desiatich dní. Navrhovatelia vykonajú pohovor s kandidátmi, ktorí spĺňajú požiadavky pre výber. Navrhovatelia na základe (písomných) podkladov a pohovoru pripravia pre parlament odôvodnený návrh, ktorý musí zohľadňovať „pomerné zastúpenie menšín a iných minoritných etnických skupín, ako aj rodovo vyrovnané zastúpenie“. Každý kandidát sa môže na základe

⁴ K významu dostatočnej autonómie súdu pri prijímaní spravovacieho a rokovacieho poriadku pozri Stanovisko k Spravovaciemu a rokovaciemu poriadku Ústavného súdu Azerbajdžanu, CDL-AD(2004)023, bod 9.

verejnej výzvy prihlásiť u oboch navrhovateľov. V takomto prípade musia navrhovatelia skoordinať svoje návrhy.

13. Tá istá osoba môže byť zvolená za predsedu alebo sudcu ústavného súdu len raz. V prvom hlasovaní v parlamente je sudca ústavného súdu zvolený dvojtretinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov a v druhom hlasovaní trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Predsedu ústavného súdu volia sudcovia ústavného súdu spomedzi svojich členov.

14. Tento mechanizmus garantuje transparentnosť a posilňuje dôveru verejnosti v ústavný súd, avšak mohol by sa naďalej vylepšovať. Cieľom ústavnej novely z roku 2013 bolo zabezpečiť vyvážené zloženie ústavného súdu. Z uvedeného dôvodu sa odporúča, aby zákon o ústavnom súde výslovne upravoval zloženie „príslušného pracovného orgánu parlamentu“ tak, aby v ňom boli zastúpení zástupcovia všetkých politických strán.

15. Bolo by dobré špecifikovať, kto sú „renomovaní právnici“ uvedení v čl. 153 ústavy, napr. profesori v oblasti práva, sudcovia vyšších všeobecných súdov a správnych súdov, právnici s minimálne 15-ročnou praxou.

16. Čl. 6 by mal určiť aj lehotu, v ktorej sa pred uvoľnením miesta musí verejná výzva pre kandidátov zverejniť. Návrh čl. 10.3 ustanovuje, že súd musí navrhovateľov informovať o blížiacich sa odchodov sudcov do dôchodku šesť mesiacov vopred, avšak neustanovuje žiaden časový limit pre navrhovateľov, aby na základe takejto informácie konali.

17. Čl. 9.1 ustanovuje, že profesori v oblasti práva môžu pokračovať vo výučbe aj po ich menovaní za sudcov. Táto výnimka vychádza z implicitného predpokladu, že ústavní sudcovia môžu paralelne vykonávať dve funkcie, a to funkciu sudcu, ako aj učiteľa. Obmedzenie na profesorov v oblasti práva sa zdá byť veľmi úzke. Sudcom by malo byť umožnené vyučovať akýkoľvek predmet (napr. politické vedy), nielen „pokračovať“ vo výučbe.

18. Čl. 9 tiež ustanovuje, že členstvo v organizáciách a združeniach právnikov, ako aj v humanitárnych, kultúrnych a športových združeniach sa nezakazuje. Explicitný odkaz na „organizácie a združenia právnikov“ by nebol vhodný, keďže pravidelné stretávanie sa v takýchto združeniach by mohlo narušiť vnímanie nestrannosti ústavného sudcu verejnosťou.

19. Čl. 10 ustanovuje, že sudcovia môžu podať svoju rezignáciu a že parlament prijme rozhodnutie o ukončení funkcie do 30 dní odo dňa podania žiadosti. Po uplynutí tejto doby skončí funkčné obdobie sudcu ústavného súdu. Parlament by pri rezignácii sudcu nemal zohrávať žiadnu úlohu. Sudcovia nemôžu byť nútení zotrvať vo funkcii proti svojej vôli. Funkčné obdobie by sa uplynutím 30 dní malo skončiť automaticky.

20. Podľa čl. 10.3 návrhu zákona ústavný súd informuje navrhovateľa, ktorý nominoval sudcu do volieb, šesť mesiacov vopred o uplynutí funkčného obdobia sudcu alebo o splnení

podmienok pre priznanie starobného dôchodku. Návrh zákona v súlade s čl. 154 ústavy upravuje dôvody a postup pri ukončení sudcovskej funkcie (čl. 10 – čl. 12), ale neupravuje, aké sú dôsledky, ak navrhnutý kandidát nie je zvolený, a to ani v opakovanej voľbe. Aby sa zabránilo situácii, že sudcovské pozície ostanú neobsadené z dôvodu, že neboli zvolení noví sudcovia, by zákon mal explicitne ustanoviť, že po uplynutí obdobia, na ktoré bol ústavný sudca zvolený, tento pokračuje vo výkone svojej funkcie až do prevzatia tejto funkcie novým sudcom.⁵

21. Čl. 11 by mal ustanovovať druh trestných činov a stupeň ich závažnosti, v dôsledku ktorých sudca „nie je spôsobilý vykonávať funkciu“; kedy ide o situácie „permanentnej neschopnosti vykonávať funkciu“ a za akých okolností je sudca považovaný za „verejne vyjadrujúceho svoje politické presvedčenie“. Princíp legality vyžaduje, aby podmienky pre takú veľmi závažnú sankciu, akou je odvolanie, boli špecifikované detailným a precíznym spôsobom, a to bez zverovania príliš rozsiahlej diskrečnej právomoci parlamentu, ktorému ústavný súd návrh na odvolanie predkladá.

22. Čl. 12 ustanovuje, že počas trestného konania vedeného proti ústavnému sudcovi môže byť sudcovi pozastavená činnosť; rozhodnutie musí byť prijaté väčšinou hlasov všetkých sudcov bez účasti sudcu, ktorý je predmetom trestného konania. Pozastavenie činnosti nie je upravené v ústave, ale ide o celkom bežné opatrenie v prípade, ak sa trestné konanie týka veľmi závažného trestného činu.

23. Čl. 13 ustanovuje, že za určitých podmienok môže byť namietaná účasť ústavného sudcu na konaní (ak je stranou v spore, právnym zástupcom strany, z dôvodu pokrvného príbuzenstva/manželstva uzavretého s jednou zo strán, rozhodovania vo veci v inom konaní atď.) Tieto prípady nezlučiteľnosti nie sú upravené v ústave, ale sú vítané, keďže predstavujú dôležitú záruku nestrannosti ústavného sudcu. Za normálnych okolností sudca, ktorý sa považuje za zaujatého, sa namietne sám. Vlastné namietnutie by mohlo byť explicitne ustanovené v čl. 14. Tento článok by tiež mohol ustanoviť, že ak je sudca namietnutý alebo sa namietne sám, jeho účasť na zasadnutí súdu nemôže byť odmietnutá.

24. Čl. 15 umožňuje sudcovi ústavného súdu, ktorý po uplynutí funkčného obdobia nespĺňa podmienky na poberanie starobného dôchodku, pokračovať v práci na ústavnom súde v pozícii poradcu. Je vhodné, aby bolo sudcovi ústavného súdu na určitú dobu po uplynutí funkčného obdobia poskytnuté finančné zabezpečenie, keďže to má pozitívny vplyv na sudcovskú nezávislosť. Vynára sa otázka, či navrhované riešenie je bez ďalšej úpravy najvhodnejšie. Toto pravidlo by mohlo viesť k tomu, že bývalý sudca ústavného súdu bude mať aj po ukončení funkčného obdobia rozhodujúci vplyv na rozhodnutia ústavného súdu. Okrem toho je otáznave, či je z hľadiska bývalej pozície sudcu prijateľné ocitnúť sa v podriadenej pozícii vo vzťahu k novo zvoleným sudcom, ako aj generálnemu tajomníkovi. Aby sa predišlo takýmto problémom, by bolo vhodné postavenie bývalých

⁵ CDL-AD(2008)030, Stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, bod 25. Pozri napr. čl. 165.2 Ústavy Slovinska.

sudcov ústavného súdu výslovne upraviť v spravovacom a rokovacom poriadku ústavného súdu.

C. Predseda ústavného súdu

25. Čl. 16 až čl. 20 implementujú novelizovaný čl. 153.5 ústavy, ktorý upravuje voľbu predsedu ústavnými sudcami spomedzi sudcov samotných na neobnoviteľné obdobie troch rokov. Hoci volebný postup, tak ako je upravený v návrhu zákona, sa zdá byť trochu komplikovaný, garantuje tajnosť voľby.

26. Čl. 17 priznáva predsedovi ústavného súdu obvyklé právomoci. Víta sa, že paragraf 2 ustanovuje, že predseda „má za úlohu chrániť nezávislú pozíciu ústavného súdu vo vzťahu ku všetkým štátnym orgánom“.

D. Generálny tajomník a kancelária ústavného súdu

27. Čl. 21 návrhu zákona ustanovuje, aké požiadavky musí kandidát spĺňať, aby mohol byť menovaný za generálneho tajomníka. Čl. 24 ustanovuje požiadavky vzťahujúce sa na poradcov ústavného súdu. V oboch prípadoch musia mať kandidáti vysokoškolské právnické vzdelanie a sedemročnú pracovnú skúsenosť. Vzhľadom na dôležitosť úlohy generálneho tajomníka pre organizáciu práce ústavného súdu by bolo vhodné, aby sa uplatňovali prísnejšie požiadavky pre menovanie generálneho tajomníka. Pre zabezpečenie potrebnej flexibility súdu by mali byť právomoci generálneho tajomníka ustanovené skôr v spravovacom a rokovacom poriadku než v zákone.⁶

28. Podľa čl. 21.2 generálny tajomník „má dohliadať a byť zodpovedný“ za výkon rozhodnutí ústavného súdu. Takáto povinnosť by sa mu ukladať nemala, keďže nemôže byť zodpovedný napríklad za nečinnosť parlamentu. Generálny tajomník môže len sledovať výkon rozhodnutí.

29. Čl. 23 by mal spresniť, že poradcovia ústavného súdu sú pri výkone svojej poradnej funkcie viazaní len pokynmi sudcov ústavného súdu, a nie pokynmi generálneho tajomníka.

30. Čl. 26 ustanovuje, že súd môže „poveriť expertov v určitých oblastiach, aby vykonávali špecializované činnosti“. Zákon by mal ustanoviť, že pravidlá pre poverenie týchto expertov budú ustanovené v spravovacom a rokovacom poriadku.

⁶ CDL-AD(2004)02, Stanovisko k Spravovaciemu a rokovaciemu poriadku Ústavného súdu Azerbajdžanu, bod 9.

E. Konanie pred ústavným súdom a právne účinky jeho rozhodnutí

31. Benátska komisia vo svojom stanovisku k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory z roku 2008 zdôraznila, že by bolo vhodné v zákone citovať niektoré ustanovenia ústavy,⁷ ktoré sa týkajú širokých právomocí ústavného súdu uvedených v čl. 149 ústavy. Toto odporúčanie sa, žiaľ, nepremietlo ani do návrhu nového zákona. Namiesto toho čl. 27 detailne vymenúva možných účastníkov jednotlivých konaní. Tieto ustanovenia by sa mali skôr premietnuť do časti o rôznych typoch konania, než sa nachádzať v časti o spoločných ustanoveniach. Napr. čl. 48.1 ustanovuje, že konanie o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti môže byť začaté na základe „návrhu podaného navrhovateľom, ktorému to umožňuje ústava“. Kým čl. 48.1 sa iba odvoláva na ústavu, čl. 27 určuje strany konania. Aby sa poskytol jasný obraz, čl. 48 by mal výslovne ustanovovať, kto môže iniciovať konanie a kto sú ďalšie strany v konaní. Ak to bude takto uvedené v prípade všetkých typov konaní, čl. 27 by sa mal zrušiť.

32. Zdá sa, že pojem „účastníci“ použitý v anglickom preklade čl. 27 sa správne vzťahuje na „strany“ v originálnom texte („účesník“).

33. Čl. 150.1 ústavy ustanovuje, že „každá osoba“ môže podať návrh na začatie konania o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti. Čl. 27, ak nebude zrušený, a čl. 60 by mali presnejšie určiť, že pojem „osoba“ zahŕňa aj právnické osoby.

34. Čl. 28 kladie dôraz na podanie návrhu na začatie konania v písomnej podobe. Znenie tohto ustanovenia by nemalo vylučovať podania prostredníctvom budúceho elektronického systému riadenia. Detailná úprava by mohla byť ponechaná na spravovací a rokovací poriadok.

35. Čl. 29 chýba v anglickom preklade. Ide zrejme len o chybu pri číslovaní, ktorú treba opraviť.

36. Čl. 30 by mal „ustanovovať lehotu“ na možné odstránenie nedostatkov sťažnosti alebo by mal vo veci lehôt odkazovať na spravovací a rokovací poriadok. To isté platí pre čl. 33.1 („stanovená lehota“) a čl. 80 („lehota určená ústavným súdom“).

37. Čl. 32.3 ustanovuje, že v otázkach týkajúcich sa ústavnosti zákona „môže ústavný súd požiadať parlament o stanovisko, ak sa domnieva, že je nevyhnutné rozhodnúť o začatí konania“. Toto ustanovenie je vágne a mohlo by zasahovať do autonómie a nezávislosti ústavného súdu. Takáto možnosť by mohla parlamentu poskytnúť príležitosť, aby zmenil zákon ešte pred začatím formálneho konania. A priori sa toto zdá byť rozumné. Avšak parlament by zmenil zákon len na základe domnienky, že zákon by mohol byť považovaný za protiústavný. Parlament by nemohol vychádzať z rozhodnutia ústavného súdu,

⁷ CDL-AD(2008)030, Stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory prijaté Benátskou komisiou na jej 76. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. október 2008), bod 6.

ktoré by určilo, v čom presne neústavnosť spočíva. V každom prípade by takéto konanie spomalilo konanie pred ústavným súdom. Z uvedeného dôvodu by tento postup mal byť z návrhu odstránený.

38. Čl. 35.5 umožňuje odmietnutie návrhu, podnetu, ústavnej sťažnosti, sťažnosti alebo akejkoľvek inej žiadosti, ak ústavný súd dospeje k záveru, že tento návrh atď. je jasne (zjavne) neopodstatnený. Nejde o nové ustanovenie, ale ďalší vývoj koherentnej judikatúry založený na tomto kritériu je dôležitý pre riešenie vysokého nápadu na Ústavnom súde Čiernej Hory. Hoci z dôvodu vyriešenia vysokého nápadu je nevyhnutné promptne rozhodnúť o neprijateľnosti veci pre jej zjavnú neopodstatnenosť, je potrebné dostatočne dôkladne preskúmať ústavné sťažnosti, tak aby Európsky súd pre ľudské práva uznal ústavnú sťažnosť za účinný prostriedok nápravy.

39. V súlade s novým znením čl. 151 ústavy sa čl. 37 a čl. 39 zaoberajú vytvorením panelov zložených z troch sudcov, úlohou ktorých je rozhodovanie o ústavných sťažnostiach v zmysle čl. 60. Panel pozostáva z predsedu a dvoch sudcov určených predsedom ústavného súdu; panel môže rozhodovať len jednohlasne; ak sa nedosiahne jednohlasnosť alebo ak sa panel rozhodne, že vec je závažnejšieho charakteru, ústavná sťažnosť bude prerokovaná na odbornom zasadnutí ústavných sudcov ešte pred jej predložením plenárnemu zasadnutiu.

40. Inštitút panelu je vítaný.⁸ V tejto súvislosti už Benátska komisia zdôraznila, že menej početné panely sudcov rozhodujúce veci iniciované sťažnosťami jednotlivcov sú bežnou a užitočnou metódou pre zmiernenie nápadu na ústavnom súde⁹.

41. Čl. 38 priznáva sudcovi právo na uvedenie dôvodov, pre ktoré v plnom rozsahu alebo sčasti nesúhlasí s prijatým rozhodnutím, a tiež možnosť požadovať, aby bolo toto stanovisko spolu s rozhodnutím, na ktoré sa vzťahuje, zverejnené v „Úradnom vestníku“ Čiernej Hory. Táto možnosť pripájania odlišných stanovísk prispieva k transparentnosti práce ústavného súdu. Všetky odlišné stanoviská by mali byť zverejnené (prinajmenšom na webovej stránke súdu).

42. Čo sa týka verejnosti zasadnutí, čl. 40 ustanovuje, že ústavný súd nariadi verejné pojednávanie vždy, ak to považuje za potrebné, „najmä ak sa vec týka komplexnej ústavnoprávnej záležitosti“. Bolo by vhodnejšie špecifikovať kritériá, na základe ktorých by ústavný súd rozhodol, či nariadi alebo nenariadi verejné zasadnutie. Inak povedané, aby sa rozhodlo o veľkom počte individuálnych sťažností, mohlo by sa zaviesť pravidlo, že na základe návrhu sudcu spravodajcu súd písomne rozhodne v prípade, ak spis obsahuje dostatok informácií.

⁸ Pozri CDL-AD(2011)010, Stanovisko k návrhu novely Ústavy Čiernej Hory, ako aj návrhu novely zákona o súdoch, zákona o prokuratúre a zákona o Súdnej rade Čiernej Hory prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. jún 2011), bod 25.

⁹ CDL-AD(2010)039rev, Štúdia o prístupe jednotlivca k ústavnému súdnictvu – prijatá Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. december 2010), bod 225.

43. Čl. 47 ustanovuje, že súd môže nariadiť, aby trovy konania uhradil sťažovateľ, ktorého sťažnosť bola zamietnutá. Táto formulácia môže mať závažný odradzujúci účinok. Len sťažovatelia, ktorých sťažnosti majú charakter zneužívania, by mali byť povinní uhradiť trovy konania. Právna pomoc by mala byť rovnako ako v konaniach pred všeobecnými súdmi dostupná aj v prípade ústavných sťažností.

44. Podľa čl. 48 konanie o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti môže začať na základe návrhu navrhovateľa, ktorému to umožňuje ústava. Čl. 150 ústavy umožňuje ústavnému súdu, aby začal konanie o preskúmanie ústavnosti na základe vlastnej iniciatívy. Toto ustanovenie ústavy ako také je dosť zradné, pretože by mohlo súd dostať do politickej arény,¹⁰ kde by mohol byť napádaný z toho dôvodu, že začal konanie v jednej veci, a nie v druhej veci. Zdá sa, že návrh zákona sa pokúša zmierniť nebezpečenstvo začatia konania na návrh *proprio motu* ustanovujúc, že súd môže iniciovať toto konanie, „najmä ak“ vzniknú pochybnosti o ústavnosti právneho predpisu v inom konaní. Uvedené by bolo podobné rakúskemu systému, v ktorom ústavný súdny dvor zastaví svoje konanie v jednotlivom prípade a začne abstraktný proces za účelom kontroly ustanovenia zákona, ak musí aplikovať toto ustanovenie v individuálnom prípade a má pochybnosti o ústavnosti tohto ustanovenia. Takéto interné začatie konania nemá pre súd za následok rovnaké nebezpečenstvo spočívajúce v „politickom“ výbere prípadov, ktoré by inicioval bez toho, aby mal v rukách konkrétny prípad. Avšak návrh zákona uvádza uvedené začatie konania len ako príklad – keď hovorí „najmä“. Za účelom zmenšenia nebezpečenstva by mal zákon vylúčiť všetky ďalšie návrhy súdu *proprio motu*. Ústavná novela by napokon tento problém vyriešila.

45. V prípadoch, v ktorých by vznikli medzery v zákone z dôvodu zrušenia zákonného ustanovenia, čl. 57 návrhu zákona umožňuje ústavnému súdu, aby určil dátum zverejnenia rozhodnutia v úradnom vestníku, informoval príslušné štátne orgány a verejnosť prostredníctvom svojej webovej stránky a doručil rozhodnutie účastníkom konania.

46. Ide o neobvyklé ustanovenie, ak nie sporné, cieľom ktorého je zmierniť prísnosť ustanovenia čl. 152 ústavy, v zmysle ktorého zákon stráca účinnosť dňom vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu. Avšak stále neposkytuje riešenie pre prípady, v ktorých ústavný súd rozhodne, že zákon nie je v súlade s ústavou pre nezákonnú medzeru v ňom. V takýchto prípadoch napr. zákon o Ústavnom súde Slovinskej republiky umožňuje ústavnému súdu prijať deklaratórne rozhodnutie bez ohľadu na skutočnosť, že slovinská ústava pozná len zrušenie zákona. Koherentné riešenie tohto problému by si vyžadovalo zmenu ústavy.

47. Čl. 59 ustanovuje, že za určitých okolností je každá osoba, ktorej práva boli porušené právoplatným alebo vykonateľným individuálnym aktom, ktorý bol ústavným súdom vyhlásený za nesúladný s ústavou z vlastnej iniciatívy a ktorý bol prijatý na základe zákona alebo inej právnej úpravy, oprávnená požadovať od príslušného orgánu zmenu individuálneho aktu.

¹⁰ Pozri CDL-AD(2007)047, Stanovisko k Ústave Čiernej Hory prijaté Benátskou komisiou na jej 73. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. december 2007), bod 120.

48. V zásade rovnaké ustanovenie už bolo kritizované Benátskou komisiou v stanovisku k návrhu zákona z roku 2008, pretože zavádzalo retroaktívne účinky, ktoré bolo potrebné odstrániť.¹¹ Toto ustanovenie by bolo vhodné len vtedy, ak by sa vzťahovalo na akty vydané v administratívnoprávnom konaní alebo na rozsudky súdu s trestnoprávnou jurisdikciou, kde neexistuje tretia strana. Avšak aplikácia tohto ustanovenia je problematická v prípadoch rozsudkov vydaných v občianskoprávnom konaní. Takýto retroaktívny účinok by mohol mať za následok neprijateľný zásah do práv prislúchajúcich tretím osobám, ktoré nemajú možnosť zúčastniť sa konaní o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti zákona alebo iného právneho predpisu. Takéto tretie strany by sa mali stať stranami aj v konaniach pred ústavným súdom a ústavný súd by mal mať právomoc v týchto veciach rozhodnúť o účinkoch svojich rozhodnutí.

49. Čl. 60 návrhu zákona ustanovuje, že okrem prípadov, keď individuálnym (formálnym) aktom došlo k porušeniu ľudských práv, je možnosť podať ústavnú sťažnosť rozšírená aj na prípady, keď došlo k ich porušeniu (konkrétnou) činnosťou, ale aj nečinnosťou. Uvedené sa vníma pozitívne.

50. Keďže čl. 149.1.3 ústavy ustanovuje, že ústavná sťažnosť môže byť podaná len po vyčerpaní všetkých účinných opravných prostriedkov, návrh zákona neustanovuje možnosť podať ústavnú sťažnosť pred vyčerpaním všetkých mimoriadnych opravných prostriedkov, ak na to neexistujú preukázateľné dôvody.¹² Pojem „účinný“ by mohol byť kľúčom k vyriešeniu problému. V súlade s ústavou čl. 60.3 návrhu zákona ustanovuje, že ústavná sťažnosť môže byť podaná po vyčerpaní všetkých „účinných“ opravných prostriedkov. Uvedené môže implikovať, že neúčinné opravné prostriedky vyčerpané byť nemusia. Avšak čl. 60.3 ďalej ustanovuje, že táto ústavná podmienka „v sebe zhŕňa“ to, že sťažovateľ by mal vyčerpať všetky opravné prostriedky. Zdá sa, že časť „všetky opravné prostriedky“ vylučuje, aby súd dospel k záveru o neúčinnosti opravného prostriedku a prijal sťažnosť pred vyčerpaním všetkých opravných prostriedkov, a to aj napriek tomu, že sú zjavne neúčinné. Preto pojem „účinný“ by nemal byť definovaný v zákone, ale mal by byť vykladaný ústavným súdom.

51. Zdá sa, že ústavný súd má problém s riešením individuálnych sťažností podaných pre neprimeranú dĺžku konania.¹³ Čl. 61 návrhu zákona ustanovuje, že ústavná sťažnosť môže byť podaná aj pre „nečinnosť, ktorou došlo k porušeniu ľudských práv a základných slobôd zaručených ústavou“. Ak nečinnosť štátneho orgánu pretrváva, sťažovateľ môže podať ústavnému súdu sťažnosť, ak dokáže, „že v danej veci neexistuje v právnom systéme Čiernej Hory žiaden účinný opravný prostriedok“. A priori by preto ústavná sťažnosť mohla

¹¹ CDL-AD(2008)030, Stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, bod 58.

¹² Pre túto úpravu pozri napríklad čl. 51.2 zákona o Ústavnom súde Slovinska.

¹³ Európsky súd pre ľudské práva uviedol: „Hoci sa ešte stále o sťažovateľovej ústavnej sťažnosti nerozhodlo, Súd už uviedol, že ústavná sťažnosť nemôže byť považovaná za účinný opravný prostriedok s ohľadom na dĺžku konania, a preto tento opravný prostriedok nie je potrebné vyčerpať (pozri Boucke proti Čiernej Hore, č. 26945/06, body 76 – 79, 21. február 2012).“ Bulatović proti Čiernej Hore, sťažnosť č. 67320/10 z 22. júla 2014.

predstavovať opravný prostriedok v prípadoch neprimeranej dĺžky konania. Avšak vo veci *Boucke proti Čiernej Hore*¹⁴ Európsky súd pre ľudské práva dospel k záveru, že „ústavný súd v najlepšom prípade mohol zrušiť rozhodnutie vydané po podaní opravných prostriedkov ustanovených zákonom o primeranej lehote a prikázať, aby žiadosť sťažovateľa o preskúmanie alebo žaloba týkajúca sa riadnej nápravy bola opätovne prerokovaná tým istým orgánom, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie ako prvý. Ústavný súd, ktorý nemohol ani urýchliť konanie, ani vykonať nápravu, tak poskytol skôr nepriamu ochranu než priamu a rýchlu nápravu. Čl. 67.1 ustanovuje, že ak súd dospeje k záveru, že došlo k porušeniu práv, „prijme ústavnú sťažnosť a sčasti alebo v celom rozsahu rozhodnutie zruší a vec vráti na ďalšie konanie orgánu, ktorý zrušené rozhodnutie vydal“. Za účelom poskytnutia účinného opravného prostriedku aj vo veciach neprimeranej dĺžky konania by súd mal byť oprávnený nielen rozhodnúť o potrebe nápravy (prvá alternatíva), ale aj – čo je dôležitejšie – o urýchlení nápravy.¹⁵

52. Okrem otázky kompenzácie by druhá alternatíva obsiahnutá v čl. 67 vylučovala zrušenie právoplatných rozhodnutí súdu. Podľa tejto alternatívy ak ústavný súd dospeje k záveru, že právoplatným rozhodnutím súdu došlo k porušeniu ústavných práv, „prijme ústavnú sťažnosť a vysloví porušenie práv, v dôsledku čoho bude musieť opätovne prebehnúť súdne konanie...“ Nemožnosť ústavného súdu zrušiť právoplatné rozhodnutie súdu predstavuje pravdepodobne zmenu ústavnej sťažnosti na neúčinný opravný prostriedok v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z tohto dôvodu by, samozrejme, druhá alternatíva ustanovená v čl. 67 nemala byť prijatá.

53. Čl. 68 požaduje, aby orgán, ktorému bola vec vrátená na opätovné rozhodnutie, vec do 30 dní od doručenia rozhodnutia ústavného súdu prerokoval a rozhodol o nej v primeranej lehote, pričom je viazaný rešpektovať zákonné odôvodnenie uvedené v rozhodnutí ústavného súdu. Toto ustanovenie je z pohľadu posilňovania autority ústavného súdu vítané.

54. Negatívne kompetenčné spory („jurisdikcia“) môžu vzniknúť, keď štátne orgány „rozhodnutie o odmietnutí svojej jurisdikcie“ neprijmú, ale aj keď vôbec nekonajú. Takéto prípady nespádajú pod čl. 78.2. Negatívny kompetenčný spor by vznikol, ak by štátny orgán do stanovenej lehoty nekonal.

55. Benátska komisia víta, že čl. 86 ustanovuje podmienky, na základe ktorých môže byť politická strana alebo mimovládna organizácia zakázaná. Zákaz politických strán (obsiahnutý v čl. 149.6 ústavy bez ďalších podrobností) je pre demokratický a politický poriadok štátu rozhodujúcou otázkou. Prah stanovený pre zakázanie politických strán by mal byť dosť vysoký.¹⁶ Preto je vítané, že návrh zákona obmedzuje zákaz na prípady, keď činnosť politickej strany alebo mimovládnej organizácie je namierená na alebo jej cieľom je násilné

¹⁴ ESEP, 21. február 2012, sťažnosť č. 26945/06, bod 77.

¹⁵ CDL-AD(2006)036, Štúdia o účinnosti vnútroštátnych opravných prostriedkov s ohľadom na neprimeranú dĺžku konania prijatá Benátskou komisiou na jej 69. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. decembra 2006), body 139 a 179.

¹⁶ Pozri CDL-AD(2010)024, Smernice OBSE/ODIHR a Benátskej komisie o úprave politických strán prijatých Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. október 2010), kapitola VIII.6.

zvrhnutie ústavného poriadku, narušovanie teritoriálnej integrity Čiernej Hory, porušovanie garantovaných ľudských práv a slobôd alebo nabádanie k rasovej, náboženskej alebo inej neznášanlivosti a intolerancii“.

IV. Závery

56. Vo všeobecnosti je návrh zákona o „Ústavnom súde Čiernej Hory“ v súlade s pravidlami a princípmi ustanovenými ústavou a európskymi štandardmi a poskytuje solídny základ pre efektívnu prácu ústavného súdu. Avšak niektoré ustanovenia by mali byť vylepšené tak, aby boli v súlade so spoločnými štandardmi, a to najmä:

1. sudca by mal po uplynutí svojho funkčného obdobia aj naďalej vykonávať svoju funkciu, a to až do prevzatia tejto funkcie svojím nástupcom;
2. postup umožňujúci ústavnému súdu požiadať o stanovisko parlamentu pred začatím konania by mal byť zrušený;
3. okrem prípadov incidenčnej kontroly noriem v konkrétnom prípade by všetky ďalšie možnosti začatia konania ústavným súdom z vlastnej iniciatívy mali byť vylúčené;
4. opätovné prerokovanie vecí po zrušení rozhodnutí ústavným súdom by malo zaručovať práva tretích strán;
5. výpočet účastníkov v návrhu čl. 27 by mal byť nahradený jasnou indikáciou o tom, kto môže iniciovať konanie a kto predstavuje ďalšie strany v jednotlivých typoch konania.

57. Špeciálna pozornosť by mala byť venovaná forme ústavnej sťažnosti, ktorá by zabezpečila, aby ju Európsky súd pre ľudské práva uznal za účinný opravný prostriedok, a to aj vo veciach týkajúcich sa neprimeranej dĺžky konania. Účinnosť individuálnej sťažnosti bude tiež závisieť od výkladu pojmu „jasne (alebo zjavne) neopodstatnený“ ako kritéria rozhodujúceho o prijatí ústavných sťažností.

58. Benátska komisia ostáva v prípade potreby ďalšej pomoci aj naďalej orgánom Čiernej Hory k dispozícii.