



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

**k súladu opatrení prijatých vládou a parlamentom Rumunska vo vzťahu k iným štátnym inštitúciám s ústavnými princípmi a princípmi právneho štátu
a
k mimoriadnemu nariadeniu vlády o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu
a k mimoriadnemu nariadeniu vlády o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda v Rumunsku**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 93. plenárnom zasadnutí
(Benátky 14. – 15. decembra 2012)

na základe komentárov

p. Sergia BARTOLEHO (Taliansko)
p. Kaarla TOURIHO (Fínsko)
p. Jacqueline de GUILLENCHMIDT (Francúzsko)
p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON THE COMPATIBILITY WITH CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND THE RULE OF LAW OF ACTIONS TAKEN BY THE GOVERNMENT AND THE PARLIAMENT OF ROMANIA IN RESPECT OF OTHER STATE INSTITUTIONS AND ON THE GOVERNMENT EMERGENCY ORDINANCE ON AMENDMENT TO THE LAW NO. 47/1992 REGARDING THE ORGANISATION AND FUNCTIONING OF THE CONSTITUTIONAL COURT AND ON THE GOVERNMENT EMERGENCY ORDINANCE ON AMENDING AND COMPLETING THE LAW NO. 3/2000 REGARDING THE ORGANISATION OF A REFERENDUM OF ROMANIA

Preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Bc. Júlia Trličová, stážistka

Obsah

I. Úvod	3
II. Úvodné poznámky	3
III. Chronológia hlavných udalostí	3
IV. Mimoriadne nariadenia vlády	6
A. Rozsah a použitie mimoriadnych nariadení vlády	6
B. Mimoriadne nariadenie vlády č. 38/2012 o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu	7
1. Kontrola vnútorných rozhodnutí parlamentu	7
2. Použitie mimoriadneho nariadenia vlády na obmedzenie právomocí ústavného súdu	8
C. Mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012 o zmene zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda	9
V. Odvolanie prezidenta	11
A. Postup	11
B. Potrebná účasť (kvórum)	11
VI. Odvolanie ombudsmana	12
VII. Odvolanie predsedov oboch komôr parlamentu	13
VIII. Nátlak na sudcov	14
A. Ústavný súd	14
B. Prokuratúra	14
IX. Vzájomné rešpektovanie a lojálna spolupráca medzi inštitúciami	15
X. Návrhy na novelizáciu ústavy a zákonov s cieľom prevencie podobných situácií v budúcnosti	16
A. Postup pri odvolaní prezidenta	16
B. Mimoriadne nariadenia vlády	16
C. Odvolanie ombudsmana	17
D. Objasnenie právomocí prezidenta a vlády	17
XI. Záver	17

I. Úvod

1. Dňa 6. júla 2012 požiadal generálny tajomník Rady Európy Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k súladu opatrení vlády a parlamentu Rumunska vo vzťahu k iným inštitúciám s ústavnými princípmi a princípmi právneho štátu.

2. Dňa 9. júla 2012 premiér Rumunska p. Ponta požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k mimoriadnemu nariadeniu vlády o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu a k mimoriadnemu nariadeniu vlády o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda (CDL-REF(2012)032). Keďže tieto žiadosti sa navzájom prelínajú, Komisia sa rozhodla vypracovať jedno spoločné stanovisko k oboj žiadostiam.

3. Komisia určila za spravodajcov v tejto veci p. Bartoleho, p. de Guillenchmidt, p. Suchockú a p. Tuoriho.

4. V dňoch 10. a 11. septembra 2012 delegácia Komisie zložená z p. Bartoleho, p. Suchockej a p. Tuoriho a sprevádzaná p. Markertom a p. Dürrom navštívila Bukurešť a stretla sa (v chronologickom poradí) s p. Alinou Nicoletou Ghica, predsedníčkou Najvyššej súdnej rady Rumunska, p. Augustinom Zegreanom, predsedom rumunského ústavného súdu, jeho sudcami, p. Traianom Băsescom, prezidentom Rumunska, p. Titom Corlăţeanom, ministrom zahraničných vecí Rumunska, p. Victorom-Viorelom Pontom, predsedom vlády Rumunska, p. Crinom Antonescom, predsedom senátu, p. Gheorgheom Iancom, bývalým ombudsmanom, p. Lászlóom Borbélyom, podpredsedom Demokratickej únie Maďarov v Rumunsku, p. Vasilom Blagom, predsedom Liberálnej demokratickej strany, p. Valerom Dorneanom, ombudsmanom ad interim, a p. Monou Pivniceru, ministerkou spravodlivosti. Stanovisko zohľadňuje informácie poskytnuté vládou, mimovládnyimi organizáciami a výsledky návštevy v Bukurešti. Benátska komisia ďakuje rumunským úradom za vynikajúcu spoluprácu pri organizácii tejto návštevy a za poskytnuté vysvetlenia.

5. Komisia s cieľom vyhnúť sa zasahovaniu do parlamentných volieb konaných 9. decembra 2012 a v súlade s jej činnosťou odložila prijatie tohto stanoviska. Komisia po získaní stanovísk ministerky spravodlivosti Rumunska p. Mony Pivniceru predmetné stanovisko prijala na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. decembra 2012).

II. Úvodné poznámky

6. Toto stanovisko sa zaoberá dvoma rôznymi typmi dokumentov: (a) formálnymi právnymi dokumentmi, akými sú napríklad mimoriadne nariadenia vlády predložené premiérom Pontom, ale aj (b) opatreniami prijatými zástupcami vlády a parlamentu Rumunska vo vzťahu k iným štátnym inštitúciám, pričom niektoré z nich sú verejnými vyhláseniami, a nie formálnymi právnymi dokumentmi. Toto stanovisko preskúmava oba právne texty (pozri najmä CDL-REF(2012)031 a 032), ako aj vyhlásenia.

7. Štandardom pre toto konanie sú formálne pravidlá pre prijatie právnych predpisov a, najmä pokiaľ ide o verejné vyhlásenia, aj princípy európskeho ústavného dedičstva, čo zabezpečuje spravodlivú implementáciu ustanovení ústavy.

III. Chronológia hlavných udalostí

8. Nasledujúca chronológia nie je ani zďaleka úplná a obsahuje len hlavné udalosti relevantné pre predmetné stanovisko:

27. júna 2012	<p>Tlačové správy¹ ústavného súdu informujúce o vydaní dvoch rozhodnutí v úradnom vestníku:</p> <p>Vyhlásenie o protiústavnosti zmeny volebného zákona, ktorý zaviedol first-past-the-post systém (ROZHODNUTIE 682)</p> <p>Rozhodnutie, že prezident má právo a povinnosť zastupovať Rumunsko v Európskej Rade (ROZHODNUTIE 683)</p>
3. júla 2012	ROZHODNUTIE parlamentu č. 32 o odvolaní p. Gheorghea Ianca z funkcie ombudsmana
3. júla 2012	ROZHODNUTIE senátu č. 24 o odvolaní p. Blagu z funkcie predsedu senátu
3. júla 2012	ROZHODNUTIE poslaneckej snemovne č. 25 o odvolaní p. Roberty Almy Anastase z funkcie predsedníčky a členky stálej rady poslaneckej snemovne
4. júla 2012	MIMORIADNE NARIADENIE VLÁDY č. 38 o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu
5. júla 2012	Mimoriadne zasadnutie parlamentu za účelom prerokovania návrhu na odvolanie prezidenta Rumunska. Ústavný súd má k dispozícii 24 hodín na vypracovanie stanoviska k návrhu.
5. júla 2012	MIMORIADNE NARIADENIE VLÁDY č. 41 o zmene zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda
6. júla 2012	ROZHODNUTIE parlamentu Rumunska č. 34 o predmete a dátume konania celoštátneho referenda o odvolaní prezidenta Rumunska
6. júla 2012	PORADNÉ STANOVISKO ústavného súdu č. 1 o návrhu na odvolanie p. Traiana Băsesca z funkcie prezidenta Rumunska
6. júla 2012	ROZHODNUTIE parlamentu Rumunska č. 33 o odvolaní prezidenta Rumunska
9. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 1 vo veci preskúmania existencie okolností odôvodňujúcich vykonávanie funkcie prezidenta Rumunska ad interim
9. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 727 o protiústavnosti zákona novelizujúceho čl. 27(1) zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu
9. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 728 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť rozhodnutia poslaneckej snemovne č. 24 z 3. júla 2012 o odvolaní p. Vasila Blagu z funkcie predsedu senátu
9. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 729 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť rozhodnutia poslaneckej snemovne č. 25 z 3. júla o odvolaní p. Roberty Almy Anastase z funkcie predsedníčky

¹ <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=press/2012/27iunie>.

	a členky stálej rady poslaneckej snemovne
9. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 732 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť rozhodnutia parlamentu č. 32 z 3. júla 2012 o odvolaní p. Gheorghea Ianca z funkcie ombudsmana
10. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 731 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť zákona novelizujúceho čl. 10 zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda
17. júla 2012	ZÁKON č. 131 novelizujúci čl. 10 zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda
24. júla 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 734 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť ustanovení čl. 3 rozhodnutia parlamentu č. 34 zo 6. júla 2012 o určení predmetu a dátumu konania celoštátneho referenda o odvolaní prezidenta Rumunska
24. júla 2012	ZÁKON č. 153 o schválení mimoriadneho nariadenia vlády č. 41/2012 novelizujúceho zákon č. 3/2000 o usporiadaní referenda
2. augusta 2012	UZNESENIE ústavného súdu č. 3 vo veci sťažnosti namietajúcej nedodržanie procedurálnych pravidiel pri usporiadaní a priebehu celoštátneho referenda konaného 29. júla 2012 o odvolaní prezidenta Rumunska p. Traiana Băsesca
21. augusta 2012	UZNESENIE ústavného súdu č. 6 o neporušení procedurálnych pravidiel pri usporiadaní a priebehu celoštátneho referenda konaného 29. júla 2012 o odvolaní prezidenta Rumunska p. Traiana Băsesca a o potvrdení výsledkov referenda
19. septembra 2012	SCHVÁLENIE zákona novelizujúceho mimoriadne nariadenie vlády č. 41, ktorým sa mení zákon č. 3/2000 o usporiadaní referenda, senátom
19. septembra 2012	ROZHODNUTIE č. 738 o námietke protiústavnosti zákona o schválení mimoriadneho nariadenia vlády č. 38/2012 pozmeňujúceho zákon č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu
27. septembra 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 805 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť rozhodnutia senátu č. 24 z 3. júla 2012 o odvolaní p. Vasilea Blagu z funkcie predsedu senátu
1. novembra 2012	ROZHODNUTIE ústavného súdu č. 924 o nevyhovení sťažnosti namietajúcej protiústavnosť rozhodnutia senátu č. 38 z 8. októbra 2012 o zriadení vyšetrovacej komisie pre nahlásené porušenia pravidiel v činnosti štátnych orgánov a inštitúcií v súvislosti s referendum konaným 29. júla 2012

IV. Mimoriadne nariadenia vlády

A. Rozsah a použitie mimoriadnych nariadení vlády

9. Článok 115 ústavy pripúšťa dva typy nariadení vlády. Článok 115 ods. 1 až 3 hovorí o legislatívnej delegácii: „Parlament môže prijať osobitný zákon, ktorý bude vládu oprávňovať na vydávanie nariadení týkajúcich sa oblastí, ktoré nie sú upravované organickými zákonmi,“ a „pokiaľ to špeciálny zákon vyžaduje, musia byť nariadenia predložené parlamentu na schválenie v súlade s legislatívnym procesom, a to do uplynutia zákonom určenej lehoty.“

10. Článok 115 ods. 4 až 8 oprávňuje vládu v prípade absencie legislatívnej delegácie vydávať mimoriadne nariadenia pre oblasti spadajúce do úpravy organických zákonov. Takéto mimoriadne nariadenie nadobúda silu zákona dňom uverejnenia v úradnom vestníku spolu s návrhom zákona na schválenie tohto nariadenia. Podľa povahy a obsahu nariadenia (pozri čl. 75.1 ústavy) je návrh zákona zaslaný jednej z komôr parlamentu na schválenie. „Ak sa daná komora do 30 dní od dátumu podania k nariadeniu nevyjadrí, považuje sa nariadenie za prijaté a odošle sa druhej komore, ktorá takisto rozhodne v mimoriadnom konaní“ (čl. 115.5). Nariadenie stráca platnosť, ak je návrh zákona na schválenie nariadenia výslovne odmietnutý druhou komorou parlamentu. Ak ho táto komora ani neschváli, ani neodmietne, nevznikajú žiadne sankcie. V takom prípade mimoriadne nariadenie jednoducho ostáva v platnosti.²

11. Počas svojej návštevy bola delegácia Benátskej komisie informovaná, že mimoriadne nariadenia úspešne a často používali aj predchádzajúce vlády. V roku 2011 bolo vydaných viac než 140 mimoriadnych nariadení vlády. Takéto časté využívanie mimoriadnych nariadení je dôvodom na vážne znepokojenie. Článok 115.4 jasne uvádza, že „vláda môže vydať mimoriadne nariadenia len vo výnimočných prípadoch, ktoré si neodkladne vyžadujú právnu úpravu, čo musí byť v mimoriadnom nariadení odôvodnené“. Použitie takéhoto mimoriadneho prostriedku 140-krát v priebehu jedného roka znamená jeho zneužívanie.

12. Problém pravdepodobne spočíva v skutočnosti, že samotná ústava poskytuje možnosť použitia mimoriadnych nariadení, keďže ostávajú v platnosti, až kým druhá komora parlamentu explicitne nezamietne návrh zákona predložený vládou na schválenie. Za účelom udržania mimoriadneho nariadenia vlády v platnosti musí parlamentná väčšina len oddialiť hlasovanie v oboch komorách parlamentu. Takáto možnosť priam vyzýva na jeho zneužívanie a vysvetľuje vysoký počet mimoriadnych nariadení vlády v minulosti.

13. Na rozsah mimoriadnych nariadení vlády sa však vzťahujú dve obmedzenia. Článok 115.6 ústavy ustanovuje, že nemôžu byť prijaté „... v oblastiach spadajúcich pod úpravu ústavných zákonov ani zasahovať do postavenia základných štátnych orgánov ani do práv, slobôd a povinností ustanovených ústavou či do volebných práv, ale ani obsahovať opatrenia na nútený prevod majetku do vlastníctva štátu“. Toto stanovisko preskúmava uvedené obmedzenie v súvislosti s mimoriadnymi nariadeniami vlády č. 38 a č. 41 z roku 2012.

14. Druhé obmedzenie sa týka mimoriadnych nariadení prijatých v oblastiach spadajúcich pod úpravu organických zákonov. Mimoriadne nariadenia, ktoré môžu ovplyvniť aj rozsah oblastí spadajúcich pod úpravu organických zákonov, musia byť prijaté vyšším kvórom než mimoriadne nariadenia v oblasti všeobecného zákonodarstva. Podľa čl. 115 ústavy „mimoriadne nariadenie vlády obsahujúce predpisy rovnakej úrovne ako organický zákon musí byť schválené väčšinou ustanovenou v čl. 76 (1)“ (t. j. väčšinou hlasov poslancov každej z komôr). Takýto rozdiel

² Napr. zákon č. 62/2012 o schválení mimoriadneho nariadenia vlády č. 103/2009 o zmene a doplnení (organického) zákona č. 3/2000 (zverejnený v Úradnom vestníku Rumunska, časť I, č. 247 z 12. apríla 2012) – toto nariadenie bolo v platnosti po dobu troch rokov, kým bolo schválené parlamentom.

pri schvaľovaní mimoriadnych nariadení vlády ústava požaduje preto, aby vláda nemohla zasiahnuť do hierarchie noriem, ktorými sú ústava, organické zákony a bežné zákony.

15. Hierarchia právnych noriem ustanovená ústavou ako súčasť právneho štátu musí byť zachovaná a je dôležité, aby mimoriadne nariadenia vlády týkajúce sa organických zákonov boli schválené vyšším počtom hlasov než tie, ktoré sa týkajú bežných zákonov.

16. Delegácia Komisie bola informovaná, že na implementáciu legislatívy Európskej únie by bolo potrebných mnoho mimoriadnych nariadení vlády. Benátska komisia nepochybuje o tom, že niekedy je nutné urýchlene prijať zákony s cieľom odvrátiť závažné riziká pre krajinu. Avšak takmer neprestajné používanie mimoriadnych nariadení vlády nie je vhodným spôsobom, ako to dosiahnuť. Po prvé, parlament by mal postupovať efektívne, aby sa umožnilo rýchle prijatie bežných zákonov. Ak by nebolo možné prijať veľký počet zákonov v krátkom čase, parlament by mal radšej využiť svoju možnosť legislatívnej delegácie a prostredníctvom osobitných zákonov splnomocniť vládu na urgentné prijatie zákonov (čl. 115 ods. 1 až 3 ústavy). To by umožnilo pomerne vysokú mieru flexibility v urgentnom prijímaní zákonov patriacich do oblasti bežných zákonov.

B. Mimoriadne nariadenie vlády č. 38/2012 o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu

17. Dňa 4. júla 2012 rumunská vláda vydala mimoriadne nariadenie č. 38/2012, ktoré sa týkalo právomocí ústavného súdu. Nariadenie novelizovalo čl. 27.1 zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu, a to tak, že súd stratil právomoc preskúmania ústavnosti rozhodnutí parlamentu.³

18. Už 27. júna 2013 namietalo 67 poslancov parlamentu neústavnosť zákona novelizujúceho čl. 27.1 zákona č. 47/1992. Z uvedeného dôvodu tento zákon ešte nenadobudol platnosť. V čase, keď vláda schválila mimoriadne nariadenie č. 38/2012 s presne tým istým obsahom, ale s okamžitou platnosťou zbavujúce súd právomoci preskúmania, vo veci stále prebiehalo súdne konanie.

19. Rozhodnutím č. 727 z 9. júla 2012 súd vyslovil, že zákon novelizujúci čl. 27.1 je protiústavný, a v odôvodnení svojho rozhodnutia⁴ uviedol, že prijatie tohto nariadenia v čase, keď zákon s rovnakým obsahom bol predmetom súdneho preskúmania, svedčí o „protiústavnom a neprístojnom správaní voči ústavnému súdu“. Súd dospel k záveru, že jeho právomoc preskúmať rozhodnutia parlamentu ostáva nezmenená.

20. V dôsledku tohto mimoriadneho nariadenia vlády vyvstávajú dve otázky:

- otázka kontroly vnútorných rozhodnutí parlamentu (uznesení),
- použitie mimoriadneho nariadenia vlády na obmedzenie právomocí ústavného súdu.

1. Kontrola vnútorných rozhodnutí parlamentu

21. Na prvý pohľad môže znieť presvedčivo, že vnútorné, často jednorazové, rozhodnutia parlamentu by nemali spadať pod kontrolu súdu, pretože sú väčšinou politickej povahy, z čoho vyplýva, že nespádajú pod kontrolu súdnictva. Avšak s rokovacím poriadkom a inými všeobecnými predpismi parlament prijíma normatívne akty, ktoré platia pre parlament ako celok,

³ Túto právomoc zakotvil zákon č. 177 z roku 2010 na základe čl.146.1 ústavy: „Ústavný súd má nasledujúce právomoci: [...] vykonávať aj iné povinnosti upravené organickým zákonom súdu“).

⁴ Samotné nariadenie nebolo predmetom rozhodnutia. Nariadenie mohol namietat len ombudsman.

ako aj pre jeho jednotlivých členov. V prípade absencie súdnej kontroly sa parlamentná väčšina stáva sudcom svojich aktov.

22. Ak jedine väčšina môže rozhodnúť o dodržaní parlamentných pravidiel, menšina nemá k dispozícii žiadne prostriedky nápravy v prípade ich nerešpektovania. Aj keď predmetné rozhodnutia sú individuálnymi aktmi, zasahujú nielen do práva parlamentnej menšiny, ale aj do volebného práva občanov, ktorí parlamentnú menšinu zvolili.⁵

23. Súdna kontrola jednotlivých právnych predpisov parlamentu preto nesúvisí len s otázkou právneho štátu, ale keďže sa týka aj práva voliť, je aj otázkou ľudských práv. Dôležitý však je postup, ktorý by mal byť preskúmateľný súdom, a nie nevyhnutne obsah rozhodnutia (napr. kto je menovaný a na akú pozíciu).

2. Použitie mimoriadneho nariadenia vlády na obmedzenie právomocí ústavného súdu

24. Mimoriadne nariadenie vlády č. 38 zo 4. júla 2012 zbavuje ústavný súd právomoci „preskúmať rozhodnutia poslaneckej snemovne, senátu, ako aj pléna oboch komôr“, ktorú získal v roku 2010, a ponecháva v právomoci súdu preskúmať len „parlamentné nariadenia“. Súd teda stratil právomoc preskúmať rozhodnutia parlamentu (napríklad pri menovaní a odvolávaní). Prijatie tejto novely formou mimoriadneho nariadenia vyvoláva dve otázky: (a) ovplyvňuje nariadenie postavenie základného štátneho orgánu a (b) existujú dôvody pre mimoriadny charakter nariadenia?

25. (a) Článok 115.6 ústavy ustanovuje, že „mimoriadne nariadenia nemôžu byť prijaté v oblastiach spadajúcich pod úpravu ústavných zákonov ani zasahovať do postavenia základných štátnych orgánov ani do práv, slobôd a povinností ustanovených ústavou či do volebných práv, ale ani obsahovať opatrenia na nútený prevod majetku do vlastníctva štátu“. Obmedzenie právomocí ústavného súdu, a to aj v prípade právomocí upravených len zákonom v zmysle čl. 146.1 ústavy, a nie priamo ústavou, by zasahovalo do „postavenia základných štátnych orgánov“, a teda by k nemu nemalo dochádzať prostredníctvom mimoriadneho nariadenia vlády.

26. (b) Podľa čl. 115.4 ústavy „vláda môže vydať mimoriadne nariadenia len vo výnimočných prípadoch, ktoré si neodkladne vyžadujú právnu úpravu, čo musí byť v mimoriadnom nariadení odôvodnené“. Preambula nariadenia č. 38 odôvodňuje nevyhnutnosť prijatia mimoriadneho nariadenia vlády tým, že „udelenie právomoci ústavnému súdu preskúmať rozhodnutia parlamentu predstavuje riziko vyvolania nezhôd v činnosti parlamentu“. Nariadenie č. 38 nekonkretizuje, k akému typu nezhôd by v dôsledku preskúmania rozhodnutí parlamentu ústavným súdom pravdepodobne v činnosti parlamentu došlo, ale len naznačuje obavu, že takéto nezhody pravdepodobne nastanú. Takéto nejasné obavy nepostačujú na odôvodnenie mimoriadnosti nariadenia.

27. Nariadenie č. 38 je teda z ústavnoprávneho hľadiska problematické, keďže zasahuje do postavenia základného štátneho orgánu – ústavného súdu – a nutnosť vydania mimoriadneho nariadenia nebola odôvodnená.

28. V rozhodnutí č. 727 z 9. júla 2012 súd uviedol, že prijatie tohto nariadenia v čase, keď zákon s rovnakým obsahom bol predmetom súdneho preskúmania, svedčí o „protiústavnom a neprístojnom správaní voči ústavnému súdu“. Pokiaľ ide o dotknutý zákon, súd dospel k záveru, že odňatie právomoci preskúmať rozhodnutia parlamentu nie je v súlade s princípom právneho štátu a rozdelenia moci (CDL-REF(2012)031, s. 29).

⁵ Tento argument formuloval nemecký spolkový ústavný súd, napr. Maastricht: BVerfG, 2 BvR 1877/97 z 31. marca 1998 (CODICES GER-1993-3-004), Lisabonská zmluva: BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. júna 2009 (CODICES GER-2009-2-019).

29. V rozhodnutí č. 738 z 19. septembra 2012 ústavný súd vyslovil, že zákon o schválení mimoriadneho nariadenia vlády č. 35/2012 je protiústavný, pretože zákonom upravený rozdiel medzi parlamentnými rozhodnutiami, ktoré sa týkajú vnútornej autonómie parlamentu, a individuálnymi aktmi je redundantný a zákon obmedzuje prístup k ústavnému súdnictvu.

C. Mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012 o zmene zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda

30. Dňa 5. júla 2012 vláda prijala mimoriadne nariadenie č. 41/2012, ktoré okrem iného novelizovalo aj čl. 10 zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda. Podľa tohto nariadenia bola na odvolanie prezidenta potrebná väčšina odovzdaných hlasov, nie väčšina hlasov zúčastnených voličov. Článok 10 bol v minulosti často „menený“, ako vyplýva z nasledujúcej tabuľky prevzatej z rozhodnutia ústavného súdu č. 731/2012 z 10. júla 2012.

Zákon č. 3/2000 o usporiadaní referenda (zverejnený v Úradnom vestníku Rumunska, časť I, č. 84, 24. februára 2000)	„Článok 10: <i>Odvolanie prezidenta Rumunska je schválené, ak bola získaná väčšina hlasov občanov zapísaných v zozname voličov.</i> “
Zákon č. 129/2007 o zmene čl. 10 zákona č. 3/2000 (zverejnený v Úradnom vestníku Rumunska, časť I, č. 300, 5. mája 2007)	„Článok 10: <i>Na základe derogácie čl. 5 ods. 2 je odvolanie prezidenta schválené, ak bola na celoštátnej úrovni získaná väčšina platne odovzdaných hlasov občanov, ktorí sa referenda zúčastnili.</i> “ [Článok 5 ods. 2 zákona č. 3/2000 uvádza: „Referendum je platné, ak sa ho zúčastní najmenej nadpolovičná väčšina voličov zapísaných v stálych zoznamoch voličov.“]
Zákon č. 62/2012 o schválení mimoriadneho nariadenia vlády č. 103/2009 o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 (zverejnený v Úradnom vestníku Rumunska, časť I, č. 247, 12. apríla 2012)	„Článok 10: <i>„Odvolanie prezidenta Rumunska je schválené, ak bola získaná väčšina hlasov občanov zapísaných v zozname voličov.</i> “
Zákon o zmene čl. 10 zákona č. 3/2000 (predložený ústavnému súdu na <i>a priori</i> kontrolu)	„Článok 10: <i>Odvolanie prezidenta Rumunska je schválené, ak počas referenda návrh na odvolanie získa väčšinu platných hlasov.</i> “
Mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012 o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda (zverejnené v Úradnom vestníku Rumunska, časť I, č. 452, 5. júla 2012).	„Článok 10: <i>Na základe derogácie čl. 5 ods. 2 je odvolanie prezidenta Rumunska schválené, ak bola získaná väčšina platne odovzdaných hlasov občanov, ktorí sa referenda zúčastnili.</i> “

31. Všeobecné pravidlo vyplývajúce z čl. 5.2 zákona č. 3/2000 je stabilnejšie. Pôvodný text tohto článku odkazujúci na všetky typy referenda znie: „Referendum je platné, ak sa ho zúčastní najmenej nadpolovičná väčšina voličov zapísaných v zozname voličov.“ Mimoriadne nariadenie vlády č. 103/2009 o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 toto pravidlo pozmenilo nasledovne: „Referendum je platné, ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina osôb zapísaných v stálych zoznamoch voličov.“ Je síce poľutovaniahodné, že by sa takéto pravidlo malo zmeniť mimoriadnym nariadením vlády, avšak požiadavka dosiahnutia 50-percentného prahu účasti týmto nariadením dotknutá nebola.

32. Zákon č. 129/2007, ktorým sa odstránila požiadavka dosiahnutia 50-percentnej účasti na referende o odvolaní prezidenta, bol prijatý 5. mája 2007. Referendum o odvolaní prezidenta sa konalo 19. mája 2007. Mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012, ktoré taktiež odstránilo toto kvórum, bolo vydané 5. júla 2012. Referendum sa konalo 29. júla 2012. To znamená, že v roku 2007 a 2012 bolo kvórum potrebné na uznanie platnosti referenda o odvolaní prezidenta zmenené v čase, keď odvolanie priamo hrozilo. Inými slovami, pravidlá sa zmenili počas hry. Týmto udalosťami motivované zmeny volebnej legislatívy predstavujú porušenie právnej istoty⁶ a princípu stability konania referenda⁷.

33. Pri mimoriadnom nariadení vlády č. 38/2012 je nevyhnutné preskúmať, či nariadenie č. 41/2012 (a) zasahuje do postavenia základného štátneho orgánu a (b) či je jeho mimoriadnosť opodstatnená.

34. (a) Možnosti a stanovené prahy umožňujúce parlamentu odvolať hlavu štátu ovplyvňujú rovnováhu síl medzi týmito štátnymi orgánmi. Za týchto podmienok zmena ustanovenia požadujúceho dosiahnutie väčšiny na odvolanie prezidenta zasahuje do „postavenia základných štátnych orgánov,“ čím spadá mimo oblasť definovanú v čl. 115.6 ústavy, ktorá môže byť legitímne upravená mimoriadnym nariadením vlády.

35. (b) Čo sa týka mimoriadneho charakteru nariadenia, nariadenie č. 41/2012 ustanovuje, že „je potrebné okamžite prijať nevyhnutné zákonné a technické opatrenia, aby sa za čo najlepších podmienok zaručil výkon hlasovacieho práva a plynulý priebeh volieb zohľadňujúc verejný záujem a mimoriadnosť situácie, ktorej riešenie nestrpí odklad. Nariadenie síce uvádza, že ide o mimoriadnu situáciu, ale jej mimoriadnosť neodôvodňuje.

36. Komisia dospela k záveru, že používanie mimoriadnych nariadení vlády na to, aby sa okamžite mohol aplikovať zákon, ktorý je predmetom preskúmania ústavného súdu, predstavuje zneužitie tohto typu právneho prostriedku a nie je v súlade s princípmi právneho štátu a rozdelenia štátnej moci.

37. Samozrejme, konečné rozhodnutie vo veci ústavnosti prislúcha ústavnému súdu. Vo svojom rozhodnutí č. 731 z 10. júla 2012 ústavný súd preskúmal v rámci kontroly *a priori* zákon o zmene čl. 10 zákona č. 3/2000 o usporiadaní referenda. Súd v úvode poukázal na svoje rozhodnutie č. 147 z 21. februára 2007, ktorým odmietol princíp symetrie – prezident by mal byť odvolaný z funkcie rovnakou väčšinou, akou bol zvolený. Súd ďalej uviedol, že „odvolanie prezidenta Rumunska referendom nepredstavuje namietanie volieb, ale trest za vážne porušenie ústavy“.

38. Ústavný súd vyslovil, že zmena čl. 10 zákona o referende, podľa ktorej je na odvolanie prezidenta potrebná väčšina odovzdaných hlasov, nie je protiústavná. Ústavný súd ďalej uviedol, že iné ustanovenie zákona č. 3/2000, a to jeho čl. 5.2, ktoré preskúmaným zákonom zmenené nebolo, vyžaduje pre platnosť referenda dosiahnutie 50-percentnej hranice účasti (pozri vyššie).

39. Ústavný súd uviedol, že na rozdiel od preskúmaného zákona mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012 predstavuje derogáciu čl. 5.2 zákona č. 3/2000 zrušením podmienky väčšinovej účasti. Súd ale dodal, že je „nevyhnutné, aby referendum vyjadrovalo skutočnú vôľu voličov, a tým demokratické vyjadrenie suverenity ľudu“, a že „účasť väčšiny občanov v referende je prejavom občianskej zodpovednosti, ktorým voliči rozhodnú o sankcionovaní či nesankcionovaní prezidenta Rumunska, majú možnosť voľby jeho odvolania alebo ponechania vo funkcii“.

⁶ CDL-AD(2011)003rev, Správa o právnom štáte – prijatá Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011), bod 41.2.

⁷ CDL-AD(2002)023rev, Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach: Smernice a dôvodová správa prijaté Benátskou komisiou na jej 52. zasadnutí (Benátky 18. – 19. októbra 2002), časť II.2.b. Princíp volebnej stability potvrdil Európsky súd pre ľudské práva vo veci Ekoglasnost v. Bulharsko (sťažnosť č. 30386/05), bod 70 a nasledujúce.

40. Ústavný súd dospel k záveru, že zákon o zmene čl. 10 zákona č. 3/2000 bol v súlade s ústavou do tej miery, že podmienka väčšinovej účasti zakotvená v čl. 5.2. bola zachovaná.

41. Komisia poznamenáva, že legislatíva týkajúca sa referenda bola v konečnom dôsledku daná do súladu s rozhodnutím ústavného súdu. Zákon č. 131/2012 o zmene zákona č. 3/2000 teda z čl. 5.2 odstránil výnimku, zatiaľ čo zákon č. 153/2012, ktorý schválil mimoriadne nariadenie vlády č. 41/2012, odstránil čl. I.1 uvedeného nariadenia.

V. Odvolanie prezidenta

A. Postup

42. Podľa čl. 95.1 ústavy môže poslanecká snemovňa a senát na spoločnom zasadnutí odvolať prezidenta Rumunska z funkcie väčšinou hlasov poslancov a senátorov v prípade, ak sa dopustil závažného porušenia ustanovení ústavy. Pred odvolaním je nutné požiadať o poradné stanovisko ústavného súdu a prezidentovi musí byť daná možnosť vyjadriť sa pred parlamentom k obvineniam, ktorým čelí. Článok 95.3 ústavy ale ustanovuje, že „ak bol návrh na odvolanie schválený, referendum o odvolaní prezidenta z funkcie sa usporiada do 30 dní“.

43. Dňa 5. júla 2012 sa uskutočnilo mimoriadne zasadnutie parlamentu s cieľom prerokovať návrh na odvolanie prezidenta Rumunska z funkcie. Ústavný súd bol požiadaný o vypracovanie poradného stanoviska do 24 hodín. Skutočnosť, že súdu bol poskytnutý takýto krátky čas, delegácii Komisie potvrdil predseda senátu.

44. Vzhľadom na závažnosť obvinení uvedených v návrhu na odvolanie prezidenta bol čas, ktorý mal ústavný súd k dispozícii na vypracovanie stanoviska, veľmi krátky. Ústavný súd rozsudkom č. 1 zo 6. júla (formálne zverejnený 9. júla) nedospel k záveru, že prezident sa dopustil „závažného konania“, ale uviedol, že postup pri odvolávaní prezidenta bol dodržaný a že existovali okolnosti opodstatňujúce vykonávanie funkcie prezidenta ad interim. Dňa 6. júla parlament rozhodol o odvolaní prezidenta, a to zjavne bez toho, aby sa oboznámil so stanoviskom ústavného súdu.

45. Stanovenie takejto krátke lehoty a absencia riadnej diskusie o rozhodnutí ústavného súdu poukazujú na nedostatok rešpektu k tomuto orgánu. Aj keď stanovisko ústavného súdu nie je právne záväzné, celý proces naznačuje, že odvolanie prezidenta mohlo byť skôr politicky motivované než založené na solídnom právnom základe. Je to znepokojujúce vzhľadom na ústavou ustanovený vysoký prah, ktorý musí byť dosiahnutý na odvolanie prezidenta („vážne porušenie ústavy“). Benátska komisia nemôže overiť tvrdenie prezidenta, že proces odvolania bol iniciovaný s cieľom umožniť väčšine menovať nového generálneho prokurátora a riaditeľa protikorupčného oddelenia menej angažovaných účinne bojovať proti korupcii.

46. Referendum o odvolaní sa uskutočnilo 29. júla 2012 a po istých pochybnostiach týkajúcich sa toho, či ústavný súd požiadal vládu o aktualizovanie voličských zoznamov po referende, ústavný súd vo svojom rozsudku č. 6 z 21. septembra 2012 vyslovil, že potrebná účasť nebola dosiahnutá a že referendum bolo teda neplatné, aj keď väčšina voličov hlasovala za odvolanie.

B. Potrebná účasť (kvórum)

47. Niektoré subjekty, s ktorými členovia Benátskej komisie komunikovali, trvali na tom, že podľa výsledkov referenda o odvolaní prezidenta jasná väčšina bola za odvolanie prezidenta (87 %, 52 %) a že vôľa obyvateľstva by mala byť dôležitejšia než formálne pravidlá (t. j. 50 % účasť v referende o odvolaní).

48. Stanovenie kvóra pre účasť na referende je v Európe pomerne výnimočné.⁸ Vo svojom Poriadku pre riadny priebeh referenda⁹ Benátska komisia odporúča nestanovovať kvórum pre účasť na referendách a diskusie, ktoré prebehli v Rumunsku k otázke platnosti voličských zoznamov, naozaj svedčia o problémoch, ktoré môžu vzniknúť v súvislosti so stanovením takéhoto kvóra. Je ale nutné vziať do úvahy aj to, že v Rumunsku je táto požiadavka súčasťou platnej legislatívy. Vo svojom rozhodnutí č. 731 z 10. júla 2012 ústavný súd potvrdil, že čl. 5.2 zákona č. 3/2000 (kvórum účasti) sa vzťahuje aj na referendá o odvolaní prezidenta.

49. Požadovanie nerešpektovania ustanovenia zákona, aj keď dôsledok jeho aplikácie v danom čase nie je v súlade s vôľou podstatnej časti obyvateľstva, odporuje požiadavkám právneho štátu. Takéto ustanovenia môžu byť novelizované alebo zrušené prostredníctvom vhodných legislatívnych procesov v parlamente, ale nie jednoducho ignorované alebo porušované v mene vôle verejnosti, aj keď je táto vôľa vyjadrená v referende. V takýchto pre budúcnosť štátu závažných situáciách je prvoradé rešpektovať stabilitu platných zákonov. Jedna zo strán konfliktu nemôže zmeniť „pravidlá hry“, keď je hra v plnom prúde. Aj keby existovali závažné dôvody na zmenu volebného pravidla, k takýmto zmenám nesmie dôjsť tesne pred voľbami ani referendum, a už vôbec nie po oznámení oficiálnych výsledkov.

VI. Odvolanie ombudsmana

50. Rozhodnutím č. 32 z 3. júla 2012 parlament odvolal z funkcie ombudsmana (verejného ochrancu práv). Podľa čl. 58.1 ústavy je ombudsman menovaný na obdobie piatich rokov. Ústava neobsahuje žiadne ustanovenie týkajúce sa jeho odvolania (pozri časť X nižšie). Zákon o organizácii a činnosti úradu ombudsmana ale ustanovuje, že poslanecká snemovňa a senát na spoločnom zasadnutí rozhodujú o odvolaní ombudsmana z funkcie z dôvodu porušenia ústavy alebo zákona. Rozhodnutie sa prijíma na návrh stáleho predsedníctva oboch komôr parlamentu a vychádza zo spoločnej správy komisií pre právne záležitosti oboch komôr. Ombudsman svoje odvolanie z funkcie napadol pred ústavným súdom.

51. Vo svojom rozhodnutí č. 732 z 9. júla 2012 ústavný súd najprv odkázal na svoje rozhodnutie č. 727 z toho istého dňa, ktorým potvrdil svoju právomoc rozhodovať o uzneseniach parlamentu. Rozhodol ale, že odvolanie ombudsmana z funkcie bolo individuálnym právnym aktom, ktorý nespadá do preskúvania ústavným súdom, a preto sťažnosť odmietol.

52. Toto rozhodnutie je v súlade s rozhodnutiami č. 728 a č. 729 z toho istého dňa, ktorými odmietol odvolania podané proti odvolaniu predsedov komôr parlamentu z funkcie z dôvodu neprípustnosti. Komisia ale vidí medzeru v ústave, v dôsledku ktorej nie je zabezpečená ochrana nezávislosti úradu ombudsmana. Ústavný súd túto medzeru nemohol odstrániť, keďže to je len v kompetencii ústavodarnej moci.

53. Odvolanie ombudsmana je obzvlášť znepokojujúce z dôvodu používania mimoriadnych nariadení vlády a toho, že ombudsman je jedinou inštitúciou oprávnenou priamo namietať neústavnosť mimoriadnych nariadení pred ústavným súdom (čl. 146.d ústavy). Odvolanie ombudsmana malo za následok obmedzenie možnosti ústavného súdu preskúmať vládne nariadenia, keďže ombudsman ad interim informoval delegáciu Komisie o tom, že podľa neho ombudsman nie je oprávnený domáhať sa preskúmania každého mimoriadneho nariadenia vlády, ale len tých, ktoré sa priamo dotýkajú ľudských práv.

⁸ CDL-AD(2005)034, Referendá v Európe – Analýza právnych pravidiel v európskych krajinách – Správa prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 14. zasadnutí (Benátky 20. októbra 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky 21. – 22. októbra 2005), bod 112.

⁹ CDL-AD(2007)008, prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 19. zasadnutí (Benátky 16. decembra 2006) a Benátskou komisiou na jej 70. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2007), kapitola III.7: „Odporúča sa nevyžadovať:

7. kvórum

a. minimálnu účasť (hranicu, minimálne percento), pretože zahŕňa rovnako nezúčastnených voličov aj voličov voliacich proti,

b. minimálny súhlas (súhlas minimálneho percenta registrovaných voličov), keďže hrozí vznik komplikovanej politickej situácie, ak je návrh prijatý jednoduchou väčšinou menšou, ako je požadovaná hranica.“

54. Podľa zákona o ombudsmanovi môže byť ombudsman odvolaný z funkcie len v prípade porušenia ústavy alebo zákona. Ombudsman bol skutočne obvinený z porušenia kompetencií vyplývajúcich z funkcie, pretože pred ústavným súdom napadol mimoriadne nariadenia vlády, ktoré sa netýkali ľudských práv, a tým konal *ultra vires* (vec sa týkala kultúrnych inštitúcií). Nie je ale jasné, či by takéto namietanie mohlo byť považované za porušenie ústavy alebo zákona, keďže čl. 146.d ústavy ombudsmana výslovne oprávňuje pred ústavným súdom napadnúť zákony a nariadenia a táto právomoc nie je obmedzená len na ochranu ľudských práv.

55. Ak by ombudsman nemal právo namietat pred ústavným súdom každé mimoriadne nariadenie vlády, ale len tie, ktoré sa týkajú ľudských práv, vznikla by závažná medzera v nevyhnutnej kontrole takýchto nariadení. Žiaden iný štátny orgán okrem ombudsmana nemôže priamo napadnúť takéto nariadenia pred ústavným súdom a žiadne mimoriadne nariadenie, ktoré sa netýka ľudských práv, by nemohlo byť predmetom preskúmania. Údajná „mimoriadnosť“ prijímaných opatrení nemôže ospravedlniť takúto závažnú medzeru v systéme demokratickej kontroly brzd a protiváh.

56. Ako už bolo uvedené, umožnením toho, aby mimoriadne nariadenia vlády ostali v platnosti, ak nie sú zamietnuté parlamentom, rumunská ústava dokonca umožňuje využiť mimoriadne nariadenia na politické zámery, ako aj ich používanie vo veľkom rozsahu. O to nutnejšie je, aby mimoriadnosť ich charakteru bola preskúmaná ústavným súdom.

57. Odvolanie ombudsmana na jednej strane teda ukázalo, že mechanizmus preskúmania mimoriadnych nariadení vlády je nepostačujúci a musí byť vylepšený, a na druhej strane to, že je potrebné posilniť záruky nezávislosti inštitútu ombudsmana (pozri časť X.C nižšie).

VII. Odvolanie predsedov oboch komôr parlamentu

58. Rozhodnutím č. 24 z 3. júla 2012 senát odvolal p. Vasilea Blagu z funkcie predsedu senátu a rozhodnutím č. 25 z 3. júla 2012 poslanecká snemovňa odvolala p. Robertu Almu Anastase z funkcie predsedníčky. Menovaní svoje odvolania napadli na ústavnom súde tvrdiac, že došlo k porušeniam rokovacieho poriadku príslušných komôr parlamentu a ústavy.

59. V rozhodnutiach č. 728 a č. 729 z 9. júla 2012 ústavný súd najprv skúmal, či je oprávnený rozhodovať o rozhodnutiach parlamentu, a to vzhľadom na to, že parlament prijal zákon o zmene zákona o ústavnom súde,¹⁰ ktorým zrušil jeho právomoc preskúmať rozhodnutia parlamentu, ktorá mu bola zverená v roku 2010. Skôr ako ústavný súd mohol rozhodnúť o ústavnosti tohto zákona, vláda vydala mimoriadne nariadenie s rovnakým obsahom, ktoré túto právomoc zrušilo s okamžitým účinkom (pozri časť IV.B vyššie). Rozhodnutím č. 727, taktiež z 9. júla 2012, súd dospel k záveru, že jeho právomoc preskúmať uznesenia parlamentu by mala ostať nedotknutá.

60. Aj napriek tomu však ústavný súd vo svojich rozhodnutiach č. 728 a č. 729 vyslovil, že nemá právomoc rozhodovať o odvolaniach, pretože rozhodnutia o odvolaní boli individuálnymi právnymi aktmi bez normatívneho charakteru. Rozhodnutie č. 738 z 19. septembra 2012 v plnej miere znovu zaviedlo právomoc ústavného súdu týkajúcu sa rozhodnutí parlamentu (pozri časť IV.B.2 vyššie). Ústavný súd svojím rozhodnutím č. 805 z 27. septembra 2012 odmietol opätovne podanú sťažnosť proti odvolaniu predsedu senátu. Benátska komisia nemá k dispozícii dostatok informácií, aby určila, či tvrdené porušenie rokovacích poriadkov oboch komôr parlamentu bolo sporné s ohľadom na princípy právneho štátu, berúc do úvahy, že parlament vo svojich interných rozhodnutiach musí rešpektovať prednosť zákona.

¹⁰ Čl. 27.1 zákona č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu.

VIII. Nátlak na sudcov

A. Ústavný súd

61. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná o niektorých vyjadreniach verejných činiteľov, z ktorých vyplýva prejav neúcty voči ústavnému súdu. Niektoré z týchto vyjadrení sa dokonca dožadovali odvolania sudcov ústavného súdu.

62. Vyjadrenia či už zo strany prezidenta, členov vlády alebo parlamentu, ktoré spochybňujú dôveryhodnosť sudcov, sú veľmi znepokojujúce, a to aj keď formálne sudcom nezabraňujú vykonávať ich ústavné mandáty. Aj keď takéto vyjadrenia boli neskôr odvolané, poškodili štátne orgány, a tým aj štát ako celok.

63. Predstaviteľ verejnej funkcie pri výkone svojej funkcie nepožíva rovnakú slobodu prejavu ako jednotlivec, ktorý nevykonáva verejnú funkciu. Štátne orgány môžu prirodzene verejne vyjadriť svoj nesúhlas s rozhodnutím ústavného súdu, ale zároveň musia jasne vysloviť, že toto rozhodnutie budú rešpektovať, a svoju kritiku musia obmedziť len na rozhodnutie ako také. Osobné útoky na všetkých alebo na jednotlivých sudcov sú neprijateľné a spochybňujú postavenie súdnictva a dôveru a rešpekt verejnosti voči nemu.

64. Nezávislosť a nestrannosť ústavného súdu je ohrozená, ak ich iné štátne orgány alebo ich predstavitelia verejne napádajú. Takéto napadnutia odporujú postaveniu súdu ako ochrancu zvrchovanosti ústavy ako základného zákona štátu (čl. 142.1 ústavy) a zasahujú aj do ústavou zaručenej nezávislosti a neodvolateľnosti sudcov (čl. 145 ústavy).

65. Ďalším aspektom nevyhnutného rešpektovania ústavnému súdu je vykonávanie jeho rozhodnutí. Nielen princípy právneho štátu, ale aj európske ústavné dedičstvo vyžadujú rešpektovanie a účinné vykonávanie rozhodnutí ústavných súdov. Benátska komisia bola informovaná, že po vyhlásení rozhodnutia ústavného súdu č. 683/2012 o zastúpení Rumunska v Európskej rade toto rozhodnutie nebolo uplatnené v praxi. Je síce pravdou, že rozhodnutie ešte nebolo uverejnené, ale konanie v rozpore s verejne známym rozhodnutím ústavného súdu je prejavom nerešpektovania súdu ako ochrancu ústavy. Na druhej strane Benátska komisia privítala, že iné rozhodnutia ústavného súdu vrátane rozhodnutia č. 731 z 10. júla 2012 a rozsudku č. 6 z 21. augusta 2012 boli v praxi uplatnené.

66. Ústavný súd Rumunska najprv vydá tlačovú správu týkajúcu sa výrokovej časti rozhodnutia a plný text rozhodnutia je zverejnený na stránke súdu a odoslaný na uverejnenie v Úradnom vestníku Rumunska niekedy až po dlhšom časovom odstupe. Benátska komisia odporúča vyhlásiť rozhodnutie až vtedy, keď je jeho úplný text pripravený na zverejnenie. Na riadne vykonanie rozhodnutia ústavného súdu inými štátnymi orgánmi sú nevyhnutné aj argumenty, ktoré k tomuto výroku viedli, nielen samotný výrok.

B. Prokuratúra

67. Počas svojej návštevy v Bukurešti bola delegácia Benátskej komisie z viacerých strán informovaná o nátlaku na prokurátorov.

68. Špecializovaní prokurátori boli v posledných rokoch pomerne úspešní vo vyšetrowaní a dokazovaní korupcie bývalých aj súčasných verejných činiteľov. Viaceré z týchto prípadov viedli k odsúdeniu.¹¹ Komisia nedokáže preveriť, či tieto výsledky mohli viesť k vykonávaniu nátlaku na prokurátorov alebo ku konaniam, ktorými sa toto stanovisko zaoberá.

¹¹ Správa Komisie pre Európsky parlament a Radu o postupe Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania (SWD overovanie (2012) 231 final), COM (2012) 410 final z 18. júla 2012.

69. Senát svojím rozhodnutím č. 38/2012 z 10. októbra 2012 ustanovil výbor poverený „preverovaním tvrdení o údajne nezákonných konaniach verejných činiteľov a úradov počas referenda, ktoré sa konalo 29. júla 2012“. Vytvorenie tohto výboru bolo pred ústavným súdom napadnuté z dôvodu možného porušenia čl. 1 ústavy (predovšetkým princípu právneho štátu a rozdelenia štátnej moci) a čl. 132.1, ktorý ustanovuje, že „*prokurátori svoju činnosť vykonávajú v súlade s princípom rovnosti, nestrannosti a hierarchickej kontroly pod dohľadom ministra spravodlivosti*“.

70. Komisia privítala, že ústavný súd vo svojom rozhodnutí č. 924 z 1. novembra 2012 vyslovil, že vytvorenie vyšetrovacieho výboru ako také je v súlade s ústavou, pretože neodkazuje na súdnictvo, a poukázal na to, že parlamentný vyšetrovací výbor nesmie vyšetrovať činnosť sudcov ani prokuratúry. Podľa súdu možnosť sankcionovania za možné porušenia v oblasti súdnictva ostáva vo výhradnej právomoci najvyššej súdnej rady.

71. Rešpektovanie nezávislosti súdnych orgánov je neodmysliteľnou podmienkou stabilnej demokracie založenej na princípoch právneho štátu. Ochrana sudcov a prokurátorov pred neprímeraným nátlakom je spravidla úlohou súdnej rady. Pre zaručenie ochrany nezávislosti súdnictva je dôležité, aby táto právomoc súdnej rady vyplývala z dostatočne jasného právneho rámca, predovšetkým čo sa týka verejných vyjadrení v mene súdnictva. Aj keď v praxi túto funkciu najvyššia súdna rada už plní, takéto ustanovenie by malo byť súčasťou zákona č. 317/2004 o najvyššej súdnej rade.¹²

IX. Vzájomné rešpektovanie a lojálna spolupráca medzi inštitúciami

72. Dodržiavanie princípov právneho štátu nesmie byť obmedzené len na aplikáciu explicitných a formálnych ustanovení zákonov a ústavy. Predpokladá aj prispôsobenie ústavne súladného správania a konaní, ktoré zjednodušujú dodržiavanie formálnych pravidiel všetkými orgánmi a ich vzájomné rešpektovanie.

73. V Rumunsku je potrebné pokračovať v prehlbovaní politickej a ústavnej kultúry. Verejní činitelia nie vždy reprezentujú záujmy štátu ako celku. V prvom rade chýba rešpekt voči štátnym orgánom. Nerozlišuje sa medzi orgánmi a osobami, ktoré ich reprezentujú, čo sa prejavuje v tom, že verejní činitelia sú vnímaní ako predstavitelia politických síl, ktoré ich do funkcií nominovali alebo zvolili. Možno sa očakávalo, že títo verejní činitelia budú naklonení názorom príslušných politických strán a nová parlamentná väčšina sa môže cítiť oprávnená odvolať verejných činiteľov menovaných predchádzajúcou väčšinou. Takýto nedostatok rešpektu k orgánom úzko súvisí s ďalším problémom týkajúcim sa politickej a ústavnej kultúry, konkrétne nedodržiavania princípu lojálnej spolupráce medzi orgánmi. Tento princíp je obzvlášť dôležitý v prípadoch, kde úrady, napríklad úrad prezidenta a úrad premiéra, zastávajú osoby s rozdielnym politickým pozadím. Len vzájomné rešpektovanie môže viesť k vzájomne prijateľným praktikám, ktoré sú v súlade s európskym ústavným dedičstvom a ktoré umožňujú krajine vyhnúť sa krízam alebo ich úspešne prekonať.

74. Jednotlivé udalosti v Rumunsku, vyznačujúce sa najmä ich rýchlym sledom v krátkom časovom období, sú prejavom absencie lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, čo súvisí so spôsobom aplikácie ústavy. Zdá sa, že niektorí boli toho názoru, že čokoľvek, čo dovoľuje znenie ústavy, je prípustné. Hlavnou myšlienkou by mohlo byť, že väčšina môže robiť čokoľvek, čo chce, pretože je väčšinou. Toto je zjavne mylná predstava o demokracii. Demokracia sa nemôže vzťahovať len na pravidlo väčšiny; vláda väčšiny je obmedzená ústavou a zákonmi, predovšetkým s cieľom ochrany záujmov menšiny. Väčšina samozrejme riadi krajinu počas

¹² Čl. 75.8 zákona č. 317/2004 tiež ustanovuje, že predseda rady musí radu okamžite informovať v prípadoch udalostí ovplyvňujúcich nezávislosť alebo nezaujatosť sudcov. Pre príklad takéhoto ustanovenia pozri čl. 21 Vnútrošného nariadenia Najvyššej súdnej rady Talianska (dekrét prezidenta republiky z 15. júla 2009), ktorý ustanovuje právomoc rady zasiahnuť v prípadoch vyjadrení zástupcov iných štátnych orgánov, ktoré ohrozujú dôveryhodnosť a nezávislosť sudcov alebo súdnictva ako celku.

volebného obdobia, ale nesmie potláčať menšinu: má povinnosť rešpektovať tých, ktorí prehrali v posledných voľbách.¹³

75. V prípade Rumunska by vzájomné rešpektovanie sa a lojálna spolupráca medzi orgánmi boli zabránili postupnej výmene predsedov oboch komôr parlamentu, zmene legislatívy o referende mimoriadnym nariadením vlády tesne pred odvolaním prezidenta republiky referendom, obmedzeniu právomocí ústavného súdu mimoriadnym nariadením vlády a nahradeniu ombudsmana (ktorý je jediným orgánom oprávneným priamo sa odvolať proti týmto mimoriadnym nariadeniam vlády na ústavnom súde). Aj keď niektoré z týchto opatrení možno samy osebe neboli protiústavné ani nezákonné, ich rýchle nasledovanie po sebe odporuje princípu lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi.

76. Pravidlá pre odvolanie prezidenta a pravidlá týkajúce sa ústavných kontrolných mechanizmov majú zabrániť politickým konfliktom. V demokratickom právnom štáte nesmú byť takéto pravidlá vytvárané ani menené počas vyhranenej situácie, ktorú majú riešiť a utíšiť.

X. Návrhy na novelizáciu ústavy a zákonov s cieľom prevencie podobných situácií v budúcnosti

77. Už počas návštevy delegácie Benátskej komisie v Bukurešti sa opýtaní zhodli na potrebe reformy ústavy a zákonov s cieľom zabezpečiť, aby sa podobné situácie v budúcnosti už nezopakovali. Benátska komisia vrelo privítala túto ochotu zlepšiť ústavný a legislatívny rámec Rumunska a je pripravená Rumunsku v tomto procese pomôcť. V diskusiách s delegáciou boli uvedené viaceré body, ktoré si vyžadujú reformu. Nižšie Komisia uvádza niektoré prvky, ktoré by takáto reforma mohla zahŕňať.

A. Postup pri odvolaní prezidenta

78. Pri postupe odvolania prezidenta sa pomerne zvláštnym spôsobom zamieňa právna a politická zodpovednosť. Spravidla je určené, že prezident sa politicky zodpovedá parlamentu a voličom, aj keď dôvody na jeho odvolanie sú formulované tak, že z nich vyplýva skôr právna zodpovednosť. Aj úloha ústavného súdu v tomto postupe je pomerne nejasná. **Ak by však tento postup ostal zachovaný, čl. 95 ústavy o odvolaní prezidenta v súčasne platnom znení by mal byť pozmenený tak, aby obsahoval jasnú právnu zodpovednosť iniciovanú parlamentom, o ktorej ale rozhoduje súd.**

B. Mimoriadne nariadenia vlády

79. Je potrebné vyjadriť sa k otázke mimoriadnych nariadení vlády. Jeden z dôvodov nadmerného používania takýchto nariadení (140 mimoriadnych nariadení v roku 2011) pravdepodobne spočíva v ťažkopádnom legislatívnom procese v parlamente. Preto je potrebné naplánovať parlamentnú reformu. Ak by predsa len bola potrebná ešte rýchlejšia činnosť prostredníctvom zásahu vlády, mimoriadna legislatíva by mala byť prijatá cestou legislatívnej delegácie (čl. 115 ods. 1 až 3 ústavy). **Zefektívnenie legislatívneho procesu prostredníctvom legislatívnej delegácie by malo takmer úplne odstrániť potrebu mimoriadnych nariadení vlády a odseky 4 až 8 článku 115 ústavy o mimoriadnych nariadeniach vlády by stratili význam. Napokon, takéto časté používanie nariadení, ktoré je motivované tým, že ostávajú v platnosti, pokiaľ ich parlament výslovne neodmietne, by malo byť odstránené zavedením pevných lehôt na ich schválenie parlamentom.**

¹³ CDL-AD(2010)025, Správa o úlohe opozície v demokratickom parlamente prijatá Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010).

C. Odvolanie ombudsmana

80. Okrem čl. 65.i ústavy (o menovaní parlamentom) nemá inštitút ombudsmana ústavný základ. Právomoci ombudsmana ani kritériá pre jeho odvolanie nie sú upravené ústavou, aj keď ombudsman zohráva podstatnú úlohu pri ochrane ľudských práv. Aby ombudsman mohol efektívne ochraňovať ľudské práva, musí byť nezávislý, a to aj od parlamentu, ktorý ho do funkcie volí. S ohľadom na požiadavku nevyhnutnej nezávislosti sú potrebné špecifické záruky ochrany pred neoprávneným odvolaním a uplatňovaním princípu symetrie. Uplatňovanie rovnakých kritérií pre menovanie aj odvolanie, t. j. jednoduchou väčšinou, je nevhodné.¹⁴

81. Uvedené svedčí o tom, ako môže absencia takýchto záruk viesť k závažným problémom, a to nielen pokiaľ ide o ochranu ľudských práv, ktorá je základnou úlohou ombudsmana, ale aj o preskúmanie mimoriadnych nariadení vlády a následne o dodržiavanie princíпов právneho štátu. Iniciatíva na preskúmanie ústavnosti mimoriadnych nariadení vlády nemusí priamo vychádzať od ombudsmana, ale musí byť zaručený efektívny výkon preskúmania, napr. na základe iniciatívy parlamentnej menšiny.

82. Aj keď v tejto otázke neexistuje žiaden spoločný európsky štandard, Benátska komisia **odporúča ustanoviť v ústave samotnej základné prvky postavenia ombudsmana – vrátane podmienok jeho odvolania – a jeho právomoci s cieľom ochrany nezávislosti úradu ombudsmana.**¹⁵

D. Objasnenie právomocí prezidenta a vlády

83. Udalosti v Rumunsku ukázali, že v súčasnosti platný ústavný rámec Rumunska nedokáže jednoducho udržať „spolužitie“ prezidenta republiky, ktorý vzišiel z jednej strany politického spektra, a vlády a parlamentu z opačného spektra. Úlohou Benátskej komisie nie je vyjadriť sa v tomto stanovisku k výberu medzi prezidentským a parlamentným systémom,¹⁶ ale ústavná reforma by mala aspoň **objasniť právomoci parlamentu a predsedu vlády, a to najmä v problémových oblastiach, konkrétne v oblastiach zahraničnej politiky a vo vzťahu k Európskej únii.**

XI. Záver

84. V júli 2012 rumunská vláda a parlament v krátkom časovom rozpätí prijali sériu opatrení, ktoré viedli k odvolaniu ombudsmana a predsedov oboch komôr parlamentu z funkcie, k obmedzeniu právomocí ústavného súdu, k zmenám podmienok pre usporiadanie referenda o odvolaní prezidenta republiky a odvolanie samotného prezidenta. Benátska komisia je toho názoru, že tieto opatrenia sú, jednotlivo a aj ako celok, problematické z pohľadu ústavnosti a princíпов právneho štátu.

85. Medzi preskúmanými javmi sú nariadenia, rozhodnutia a postupy, o ústavnosti ktorých sa dá pochybovať, predovšetkým ak k nim došlo v krátkom časovom rozpätí. Komisiu znepokojuje predovšetkým nadmerné používanie mimoriadnych nariadení vlády – parlamentnými väčšinami v minulosti aj v súčasnosti – ktoré ohrozuje demokraciu a princípy právneho štátu v Rumunsku.

86. Okrem toho došlo k viacerým vyjadreniam, ktoré znepokojivo svedčia o nedostatku rešpektu verejných činiteľov k iným štátnym orgánom vrátane ústavného súdu ako garanta zvrchovanosti ústavy ako základného zákona štátu.

¹⁴ CDL-AD(2004)041, Spoločné stanovisko Benátskej komisie, komisára pre ľudské práva a Generálneho direktoriátu pre ľudské práva Rady Európy k návrhu zákona o ombudsmanovi Srbska prijaté Benátskou komisiou na jej 61. plenárnom zasadnutí (Benátky 3. – 4. decembra 2004), body 12 a 19.

¹⁵ CDL-AD(2004)041, bod 9.

¹⁶ Alebo iné témy, ktoré boli nastolené v diskusiách s delegáciou Komisie, ako napríklad výber medzi jedno- a dvojkomorovým parlamentom. Komisia aj naďalej môže pomôcť pri výmene skúseností aj v týchto otázkach.

87. Komisia je toho názoru, že dodržiavanie ústavy nesmie byť obmedzené na doslovné vykonávanie jej operatívnych ustanovení. Samotnou podstatou ústavy je, že okrem záruky ľudských práv poskytuje aj rámec pre štátne orgány a ustanovuje ich právomoci a povinnosti. Účelom týchto ustanovení je umožniť hladké fungovanie orgánov na základe ich lojálnej spolupráce. Hlava štátu, parlament, vláda a súdnictvo slúžia rovnakému verejnému účelu ochrany záujmov štátu ako celku, nie úzkym záujmom jednotlivých orgánov či politických strán, ktoré ich na pozíciu nominovali. Aj keď sa štátny orgán ocitne v situácii, keď môže ovplyvniť iné štátne orgány, musí tak urobiť s ohľadom na záujmy štátu ako celku vrátane záujmu ostatných orgánov a parlamentnej menšiny.

88. Benátska komisia je toho názoru, že rumunské štátne orgány by mali navzájom lojálne spolupracovať, a potešili ju vyhlásenia oboch strán, ktorými vyjadrili svoj úmysel plniť svoje povinnosti.

89. Komisia vrelo privítala skutočnosť, že opýtaní boli toho názoru, že reforma ústavy a zákonov je potrebná na zabezpečenie toho, aby sa podobná situácia v budúcnosti už nezopakovala. Predmetné stanovisko v časti X uvádza prvky, ktoré by takáto reforma mohla obsahovať.

90. Benátska komisia ostáva rumunským orgánom aj naďalej k dispozícii pre prípad pomoci pri vykonaní takýchto reforiem.