

Neoficiálny preklad pre potreby rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky



Štrasburg, 8. október 2020
Stanovisko č. 995/2020

CDL(2020)018
Or. Angl.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA

(BENÁTSKA KOMISIA)

PREDBEŽNÁ SPRÁVA

**O OPATRENIACH PRIJATÝCH V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE
V DÔSLEDKU KRÍZY COVID-19**

A

ICH VPLYV NA DEMOKRACIU, PRÁVNÝ ŠTÁT A ZÁKLADNÉ PRÁVA

na základe komentárov

pán Nikos ALIVIZATOS (člen, Grécko)
pani Veronika BÍLKOVÁ (členka, Česká republika)
pán Oliver KASK (člen, Estónsko)
pán Rafael RUBIO (člen, Španielsko)
pán Kaarlo TUORI (člen, Fínsko)
pán Ben VERMEULEN (člen, Holandsko)

Úradnými jazykmi Benátskej komisie sú anglický jazyk a francúzsky jazyk. Tento preklad nie je pre Benátsku komisiu záväzný.

The official languages of the Venice Commission are English and French.

This translation does not bind the Commission.

Les langues officielles de la Commission de Venise sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Commission.

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné poznámky	3
III. Medzinárodné a regionálne normy v oblasti ľudských práv	5
A. Medzinárodné a regionálne nástroje.....	5
B. Výnimočné situácie – všeobecne.....	5
C. Núdzový stav	7
IV. Vnútroštátne právo – prax.....	10
A. Členské štáty, ktoré vyhlásili núdzový stav	10
B. Členské štáty, ktoré nevyhlásili núdzový stav	16
C. Procesné aspekty.....	17
1. Ako boli zavedené opatrenia a na aké časové obdobie?	17
2. Predĺženie núdzového stavu	18
D. Hmotnoprávne aspekty.....	18
V. Preskúmanie a dohľad nad núdzovými opatreniami	20
A. Dohľad parlamentu.....	20
B. Súdne (interné preskúmanie) a externé preskúmanie	24
C. Ďalšie	29
VI. Voľby	29
A. Úvod: princípy, ktoré je potrebné zohľadniť.....	29
B. Mali by sa voľby konať počas núdzového stavu ?	31
C. Mali by sa voľby, ktoré sa majú konať, odložiť?	31
D. Zmeny volebnej legislatívy v prípade núdzového stavu: súlad s medzinárodnými normami	32
E. Príslušný orgán	33
F. Trvanie odkladu	33
G. Za akých podmienok je možné uskutočniť voľby v mimoriadnych situáciách/núdzovom stave?.....	34
VII. Záver.....	36

I. Úvod

1. Listom z 1. júla 2020 predseda Európskeho parlamentu David Sassoli požiadal Benátsku komisiu o správu o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyve na demokraciu, právny štát a základné práva. Táto žiadosť nasledovala, keď Konferencia predsedov Európskeho parlamentu (na ich schôdzi 11. júna 2020) podporila návrh Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE), aby požiadala Benátsku komisiu o správu k tejto otázke.

2. Spravodajcami pre túto správu boli pán Nikos Alivizatos, pani Veronika Bílková, pán Oliver Kask, pán Rafael Rubio, pán Kaarlo Tuori a pán Ben Vermeulen.

3. Pri príprave tejto správy sa Benátska komisia opierala o komentáre svojich spravodajcov; jej nedávno prijatú [Správu o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a princípov právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy](#) (ďalej len „Úvahy z roku 2020“); jej [Zoznam na podporu právneho štátu](#); jej [Kompiláciu stanovísk a správ o núdzovom stave](#); jej [Sledovanie implementácie vyhlásenia núdzového stavu a jeho legislatívy v členských štátoch Benátskej komisie](#), ako aj príslušnú judikatúru ústavných súdov a súdov s rovnocennou jurisdikciou, ktorú možno nájsť v databáze CODICES Benátskej komisie. Benátska komisia sa taktiež spoliehala aj na ďalšie dokumenty Rady Európy vrátane správy Parlamentného zhromaždenia Rady Európy – [Správa vypracovaná Výborom pre právne veci a ľudské práva o vplyve pandémie Covid-19 na ľudské práva a právny štát](#); práce o [Demokratickej správe vecí verejných a Covid-19](#), ktorú pripravil Európsky výbor pre demokraciu a správu Rady Európy (CDDG); a [Súbor nástrojov pre členské štáty o rešpektovaní demokracie, princípov právneho štátu a ľudských práv v rámci zdravotnej krízy Covid-19](#) Kongresu miestnych a regionálnych orgánov Rady Európy. Neoceniteľným zdrojom informácií boli aj brífingy Európskeho parlamentu o *Núdzovom stave ako reakcii na krízu COVID-19: situácia v niektorých členských štátoch*¹, ktoré uskutočnila Výskumná služba Európskeho parlamentu.

4. Túto priebežnú správu preskúmali členovia Komisie písomným postupom, ktorý nahradil schôdze subkomisií. Benátska komisia ju následne prijala na svojom 124. online plenárnom zasadnutí (8. - 9. októbra 2020).

II. Všeobecné poznámky

5. Vypuknutie Covid-19 vyvolalo globálnu zdravotnú krízu, akej svedkami sme neboli už celé storočie. Nebezpečný vírus sa úspešne šíri s ľahkosťou a veľkou rýchlosťou po celom svete. Je

¹ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649408);
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)651914](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651914);
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651972);
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)652002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652002)

nebezpečným prvkom, s ktorým sa treba vyrovnat' a súčasná zdravotná kríza viedla k výzvam na väčšiu medzinárodnú spoluprácu a koordináciu.

6. Štáty čelia ťažkej úlohe, keď musia na jednej strane nájsť rovnováhu medzi základnými slobodami a taktiež demokratickým rozhodovaním a na druhej strane (predchádzaniu rizika) pre zdravie a pozitívne povinnosti, ktoré vyplývajú z práva na život a účinných opatrení štátnych orgánov pri riešení zdravotnej krízy.

7. Keď Svetová zdravotnícka organizácia (WHO) 11. marca 2020 vyhlásila, že prepuknutie Covid-19 dosiahlo úroveň globálnej pandémie, a vyzvala krajiny, aby prijali okamžité a agresívne opatrenia na zastavenie šírenia vírusu², krajiny celého sveta prijali opatrenia na riešenie tejto zdravotnej krízy. V Európe sa niektoré krajiny rozhodli vyhlásiť núdzový stav, iné si pri riešení tejto zdravotnej krízy zvolili iný prístup. Všetky opatrenia prijaté krajinami, či už prostredníctvom vyhlásenia núdzového stavu alebo rovnocenného opatrenia, budú mať v menšej alebo väčšej miere dopad na stav demokracie, právneho štátu a ľudských práv (to bude analyzované nižšie).

8. Cieľom žiadosti Európskeho parlamentu Benátskej komisii je zamerať sa na opatrenia prijaté v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy Covid-19 a ich dopad na demokraciu, právny štát a základné práva. Na tento účel sa v žiadosti identifikujú tieto hlavné oblasti: systém vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci, parlamentný dohľad, obdobie núdzových opatrení a voľby počas obdobia núdzovej situácie. Tieto hlavné oblasti sa ďalej členia na otázky týkajúce sa hľadania účinných záruk, keď členské štáty EÚ prijmú výnimky, odstúpenia alebo obmedzenia výkonu ľudských práv; posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti možných obmedzení parlamentnej kontroly, ktoré by mohli spôsobiť riziko pre demokraciu, právny štát a základné práva; určenie potrebných mechanizmov na zabezpečenie úplnej následnej parlamentnej kontroly núdzových opatrení prijatých po ich zrušení; či kritériá na hodnotenie právnych predpisov prijatých počas núdzového obdobia idú nad rámec toho, čo je nevyhnutné a primerané a či je možné uskutočniť voľby počas núdzovej situácie pri rešpektovaní ústavných a medzinárodných noriem pre slobodné a spravodlivé voľby.

9. Táto správa sa bude najskôr odvolávať na medzinárodné a regionálne normy v oblasti ľudských práv, ktoré platia v núdzových situáciách, potom sa zameria na príslušné vnútroštátne právne predpisy a prax v členských štátoch EÚ a potom na kontrolu a dohľad nad mimoriadnymi opatreniami. Samostatná kapitola je v tejto správe venovaná voľbám z dôvodu špecifickosti volebných práv. Táto osobitosť zahŕňa právo na pravidelné voľby a rovnováhu medzi rizikami práva na slobodné voľby, ktoré vyplývajú z odloženia volieb a z ich konania za obmedzujúcich podmienok.

² <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

III. Medzinárodné a regionálne normy v oblasti ľudských práv

A. Medzinárodné a regionálne nástroje

10. Medzinárodné právo v oblasti ľudských práv, ktoré, ako uvádza Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, obsahuje deväť základných univerzálnych medzinárodných nástrojov v oblasti ľudských práv,³ sa snaží zabezpečiť, aby zmluvné strany uplatňovali základné alebo absolútne ľudské práva kedykoľvek – vrátane krízových alebo núdzových situácií. Všetky členské štáty EÚ sú zmluvnými stranami šiestich z deviatich základných medzinárodných nástrojov v oblasti ľudských práv, t. j. Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965), Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ICCPR, 1966), Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ICESCR, 1966), Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (1984) a Dohovoru o práva dieťaťa (1989). Z ďalších troch – Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (1990), Medzinárodný dohovor o ochrane všetkých osôb pred násilným zmiznutím (2006) a Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006) – druhý z nich má 26 z 28 členských štátov EÚ, zatiaľ čo ďalšie dva majú v Európe menší úspech.

11. Na európskej regionálnej úrovni je to Európsky dohovor o ľudských právach (1950) (ďalej aj „EDLP“ alebo „dohovor“) a Charta základných práv Európskej únie (2009). Všetky členské štáty EÚ sú tiež členskými štátmi Rady Európy, teda stranami Európskeho dohovoru o ľudských právach (1950) a všetky členské štáty EÚ sú automaticky stranami Charty základných práv Európskej únie, ktorá na rozdiel od EDLP obsahuje niekoľko sociálnych práv, z ktorých mnohé vychádzajú z Európskej sociálnej charty Rady Európy (1961). Pokiaľ ide o ostatnú menovanú, ktorá je postupne nahradzovaná revidovanou Európskou sociálnou chartou (1996), 22 členských štátov EÚ (a Spojené kráľovstvo) sú zmluvnými stranami prvej a 19 z 27 sú zmluvnými stranami ostatnej. Európska sociálna charta, tiež označovaná ako sociálna ústava Európy, je zmluvou Rady Európy a slúži ako protipól k EDLP a zaručuje základné sociálne a hospodárske práva. Kríza Covid-19 ukázala, že je dôležité zabezpečiť pokrok v oblasti sociálnych práv a najmä rozvoja univerzálnych služieb verejného zdravotníctva – je nevyhnutné, aby sa Európska sociálna charta využívala na formovanie reakcií na krízu Covid-19 v súlade s ľudskými právami a aby sa po skončení tejto krízy vykonala „inventúra“.⁴

B. Výnimočné situácie – všeobecne

12. Globálne prepuknutie Covid-19 vyvolalo krízovú situáciu, ktorá môže zahŕňať obmedzenia a výnimky z ľudských práv, ako sa predpokladá v zmluvách o ľudských právach a

³ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

⁴ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/social-rights-in-times-of-pandemic>

vo vnútroštátnom právnom poriadku väčšiny členských štátov EÚ, ktoré majú svoje vlastné listiny práv⁵, ako aj odstúpenia od bežných noriem v oblasti ľudských práv.

13. V tejto súvislosti Benátska komisia vo svojich Úvahách z roku 2020 identifikovala podľa medzinárodného práva tri hlavné nástroje v oblasti ľudských práv, ktoré pomáhajú vo výnimočných situáciách: prvým je výnimka z ľudských práv, ktorá vylučuje z rozsahu ľudských práv určité kroky prijaté v čase núdze. Napríklad čl. 4 ods. 3 EDLP stanovuje, že zákaz nútenej a povinnej práce zakotvený v čl. 4 ods. 2 sa nevzťahuje na „služby vyžadované v prípade núdze alebo pohromy, ktorá ohrozuje život alebo blahobyt komunity“ [par. c)]. Existencia núdze alebo kalamity je hlavným predpokladom uplatnenia výnimiek. Táto aplikácia navyše nesmie kolidovať s inými chránenými právami a záujmami. Napríklad v prípade článku 4 ods. 2 EDLP to znamená, že pojem „akákoľvek služba“ sa musí vykladať vo svetle EDLP ako celku, a dopad služby na požívanie iných ľudských práv musí byť zvážený. Článok 4 ods. 2 sa teda nemôže použiť na ospravedlnenie „služby“, ktorá by pozostávala z neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo ktorá by úplne upierala osobe právo na rodinný život (napr. umiestňovanie ľudí do karantény po dobu niekoľkých rokov).

14. Druhým nástrojom je obmedzenie ľudských práv, ktoré umožňuje štátom obmedziť určité nie absolútne ľudské práva v záujme ochrany iných práv alebo dôležitých záujmov. Obmedzenia podliehajú skúškam zákonnosti (predpísané zákonom), legitimacy (sledujú legitímny cieľ) a proporcionality (úmerne cieľu, nutné – potrebné na dosiahnutie cieľa – a dočasné).⁶ Napríklad čl. 10 ods. 2 EDLP stanovuje, že právo na slobodu prejavu „*môže podliehať formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré sú predpísané zákonom a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na prevenciu nepokojov alebo kriminality, na ochranu zdravia alebo morálky, na ochranu dobrého mena alebo práv iných osôb, na zabránenie zverejnenia dôverných informácií alebo na zachovanie autority a nestrannosti súdnictva*“. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), ako aj ďalšie medzinárodné orgány pre ľudské práva a vnútroštátne súdy majú bohatú judikatúru, ktorá špecifikuje obsah každého z prvkov testu zákonnosti a proporcionality.⁷

15. Tretím nástrojom je odstúpenie od ľudských práv, čo je dočasné pozastavenie uplatňovania určitých záruk v oblasti ľudských práv⁸, ku ktorým došlo v núdzovom stave.

⁵ Pozri Benátsku komisiu, CDL-AD (2020) 014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy, G.

⁶ Pozri dokument OSN č. CCPR / C / 21 / Rev.1 / Add.11 (2001), Všeobecná poznámka 29, Núdzový stav (čl. 4), 31. augusta 2001, ods. 5.

⁷ Pozri Benátsku komisiu, Bulletin: Kritériá obmedzenia ľudských práv v praxi ústavného práva, 2004.

⁸ Pozri Benátsku komisiu, CDL-AD (2020) 014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy. Pozri tiež Higgins, Rosalyn, Odchýlky podľa zmlúv o ľudských právach, Britská ročenka medzinárodného práva, zv. 48, 1976 – 77, s. 281 – 320; Cowell, Frederick, Zvrchovanosť

Odstúpenia sú radikálnejšími opatreniami ako výnimky a obmedzenia, a ako také sa môžu použiť iba za výnimočných okolností „vojny alebo inej verejnej núdze, ktorá ohrozuje život národa“ (čl. 15 ods. 1 EDLP). Odstúpenia podliehajú podmienkam nevyhnutnosti, proporcionality a dočasnosti. Zahŕňajú tiež procedurálne povinnosti (vyhlásenie núdzového stavu, oznámenie podľa zmlúv o ľudských právach), ktoré uľahčujú a sprísňujú dohľad. Aj tu existuje rozsiahla judikatúra týkajúca sa odstúpení na medzinárodnej a vnútroštátnej úrovni.⁹

16. V súvislosti s krízou Covid-19 iba tri členské štáty EÚ počas krízy Covid-19 odstúpili od medzinárodných a regionálnych nástrojov v oblasti ľudských práv: Estónsko¹⁰, Lotyšsko¹¹ a Rumunsko.¹² Všetky tri štáty zaslali oznámenia podľa článku 15 EDLP. Úrad pre zmluvu Rady Európy vytvoril v tomto zmysle osobitnú webovú stránku s názvom „[Oznámenia podľa článku 15 dohovoru v súvislosti s pandémiou Covid-19](#)“. Tieto tri krajiny takisto informovali Organizáciu Spojených národov o odstúpení z ICCPR.¹³

C. Núdzový stav

17. Pojem núdzový stav a okolnosti, ktoré by ho mohli spôsobiť, sú primárne definované v domácom práve. V tejto správe treba „núdzový stav“ chápať v tomto zmysle, aj keď medzinárodné právo ukladá určité obmedzenia – najmä ak núdzové opatrenia znamenajú odstúpenie od ľudských práv, potom je potrebné, aby výnimočná situácia zodpovedala definícii pojmu „*verejné ohrozenie existencie štátu*“ (čl. 4 ICCPR a čl. 15 EDLP).

18. Núdzový stav sa zakladá na dichotomickom pohľade na normalitu a výnimočnosť. „Prístup zvrchovanosti“ stanovuje, že núdzový stav leží mimo zákonnej úpravy a nepodlieha jej; keďže „prístup založený na zásadách právneho štátu“ stanovuje, že núdzový stav je sám osebe právnou inštitúciou podliehajúcou právnej regulácii, aj keď sa pravidlá, ktoré sa na neho vzťahujú, môžu líšiť od pravidiel platných v bežných časoch. Súčasné medzinárodné právo, ako aj takmer všetky vnútroštátne právne poriadky sa riadia druhým prístupom.¹⁴

a otázka odchýlky: Analýza článku 15 EDLP a absencia klauzuly o odchýlke v ACHPR, *Birbeck Law Review*, roč. 1, 2013, s. 135 – 162.

⁹ Pozri ESEP, *Odchýlka v čase núdze*, Informačný list, apríl 2020; J. Oraá, *Ľudské práva v núdzovom stave v medzinárodnom práve*, Clarendon Press, Oxford, 1992; R. Higgins, *Odchýlky podľa zmlúv o ľudských právach*, *Britská ročenka medzinárodného práva*, roč. 48, 1976 – 77, s. 281 – 320.

¹⁰ Oznámenie podľa článku 15 EDLP od 20. marca do 18. mája 2020.

¹¹ Oznámenie podľa článku 15 EDLP od 16. marca do 10. júna 2020 (s oznámeniami o odstúpení zo 16. apríla 2020, 15. mája 2020 a 3. júna 2020).

¹² Oznámenie podľa článku 15 EDLP od 18. marca do 15. mája 2020 (s vystúpeniami o odstúpení z 3., 15., 22., 28. apríla, 4., 13. mája 2020).

¹³ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en

¹⁴ Pozri Benátska komisia, CDL-AD (2020) 014, *Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu*: úvahy, ods. 8.

19. V tejto súvislosti Benátska komisia uviedla, že „*konceptia núdzového pravidla je založená na predpoklade, že v určitých situáciách politickej, vojenskej a hospodárskej núdze musí systém obmedzení ústavnej vlády ustúpiť pred zvýšením výkonnej moci. Avšak aj v prípade núdzového stavu musí prevažovať základná zásada právneho štátu.*“¹⁵ Právny štát sa skladá z piatich základných princípov: zákonnosť, právna istota, predchádzanie zneužívania právomocí, rovnosť pred zákonom a nediskriminácia a prístup k spravodlivosti – ktorých obsah sa tu nebude ďalej rozvíjať.¹⁶

20. Aby bol núdzový stav legitímny, musí brať do úvahy povahu, závažnosť a trvanie mimoriadnej situácie a to by malo určovať druh, rozsah a trvanie núdzových opatrení, ku ktorým sa krajina môže zákonne uchýliť.

21. Všetky núdzové opatrenia, odstúpenia a obmedzenia podliehajú trom všeobecným podmienkam, a to nevyhnutnosti, proporcionality v užšom zmysle a dočasnosti (všetky prvky zásady proporcionality v širšom zmysle). Tieto podmienky sa pravidelne uplatňujú a interpretujú v judikatúre ESLP, Súdneho dvora Európskej únie a rôznych ústavných (a iných) súdov členských štátov EÚ. Samotná existencia dôvodov na vyhlásenie núdzového stavu bola takisto predmetom súdneho preskúmania. K tomu však došlo v obmedzenejšej miere z dôvodu súdnej sebakontroly, najmä v súvislosti s odstúpením od nástrojov v oblasti ľudských práv.

22. Krajiny počas núdzového stavu často zavádzajú zmenu v rozdelení právomocí, aby sa vyriešila súčasná kríza.

23. V tejto súvislosti zásada nevyhnutnosti naznačuje, že počas (vyhláseného alebo nevyhláseného) núdzového stavu môžu nastať iba také obmedzenia ľudských práv a zmeny v rozdelení právomocí, ktoré sú potrebné na prekonanie výnimočnej situácie. Účel týchto obmedzení a zmien v rozdelení právomocí musí zároveň v podstate spočívať v prekonaní núdze a v návrate k normalite. Z týchto dôvodov nemožno ospravedlniť obmedzenia ľudských práv a zmeny v rozdelení právomocí, ktoré by nijako nesúviseli s núdzovou situáciou.

24. Zásada *proporcionality (v užšom zmysle slova)* naznačuje, že zmeny v rozdelení právomocí musia byť vo svojom rozsahu primerané, ako aj vzhľadom na povahu a závažnosť hrozby, ktorú je potrebné prekonať. Preto by podľa zásady proporcionality neboli prijateľné ani také zmeny, ktoré by mohli byť potrebné (alebo skôr užitočné) na prekonanie núdzovej situácie, ale ktoré by zjavne zašli príliš ďaleko, napríklad pri dlhodobých zmenách v štruktúre štátnych právomocí.

25. Zásada *dočasnosti* naznačuje, že akékoľvek zmeny v rozdelení právomocí musia byť časovo obmedzené na obdobie núdzovej situácie. Ukončenie tohto stavu (najneskôr) by malo

¹⁵ CDL-AD (2011) 049, Stanovisko k návrhu zákona o právnom režime núdzového stavu Arménska, ods. 44.

¹⁶ Pozri Benátska komisia, CDL-AD (2016) 007, Rule of Law Checklist (Zoznam na podporu právneho štátu).

mať za následok návrat k normálnemu stavu. Akékoľvek núdzové opatrenie by sa zároveň malo pozastaviť, akonáhle to už nebude potrebné a primerané.

26. Je potrebné zdôrazniť, že posúdenie troch podmienok (nevyhnutnosť, proporcionalita a dočasnosť), pokiaľ ide o núdzové opatrenia, nie je otázkou, ktorá bude trvať raz a navždy. Keďže sa situácia v priebehu času vyvíja, je dôležité, aby opatrenia odrážali tento vývoj (môžu sa stať prísnejšími, ak sa situácia zhorší, alebo menej prísny, ak sa situácia zlepší).¹⁷ V niektorých prípadoch však výnimočné okolnosti, ktoré viedli k vyhláseniu núdzového stavu, nemusia byť počas tohto stavu úplne prekonané a môžu si vyžadovať dlhodobjšiu zmenu platného právneho rámca a rozdelenie právomocí v rámci štátu. V takom prípade platia dva hlavné princípy – princíp nadobudnutých práv a princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci.

27. Princíp *vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci* vyžaduje, aby boli rozdielne zložky moci v štáte vybavené rôznymi právomocami, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc, a aby sa mohli navzájom kontrolovať. Pri uskutočňovaní dlhodobjších zmien musia štáty zabezpečiť, aby zmeny v rozdelení právomocí nezasahovali do del'by moci a ich vzájomnej kontroly.

28. Je tiež dôležité, aby právny režim núdzového stavu (či už vyhláseného alebo nie) rozlišoval medzi aktiváciou a uplatnením núdzových opatrení. Aktivácia znamená iba povolenie, aby sa vo všeobecnosti mohli prijať určité núdzové opatrenia, ak to vyžaduje konkrétna situácia, a použitie znamená, že opatrenia boli prijaté. Toto rozlíšenie je dôležité, pretože zásady nevyhnutnosti a proporcionality sa v týchto dvoch fázach uplatňujú rozdielne.

29. Okrem toho boli identifikované dva typy núdzových právomocí: (1) ústavné (ktoré sa môžu považovať za núdzový stav *de iure*) a (2) mimoústavné (ktoré sa môžu považovať za *de facto* núdzový stav). Núdzové právomoci prvého typu sú založené na písomnej ústave, nepísaných ústavných princípoch alebo (organickom) zákone prijatom v súlade s ústavou – podľa ktorej krajina oficiálne (podľa zákona) vyhlasuje núdzový stav a môže prijať núdzové opatrenia. Podľa druhého typu výkonné orgány konajú v núdzovom stave na základe právnych predpisov, ktoré výslovne neodkazujú na núdzový stav. V takom prípade orgány prijímú núdzové opatrenia bez toho, aby oficiálne vyhlásili núdzový stav.

30. Prvý typ poskytuje pravdepodobne lepšie záruky ako ten druhý. Aj keď druhý typ nemusí nevyhnutne predstavovať porušenie medzinárodného alebo ústavného práva, absencia formálneho vyhlásenia môže krajine zabrániť v tom, aby sa uchýlila k určitým opatreniam stanoveným v medzinárodných nástrojoch v oblasti ľudských práv. Osvedčeným postupom je, keď vyhlásenie núdzového stavu predchádza aktiváciu a použitie núdzových opatrení. To platí

¹⁷ Benátska komisia, CDL-AD (2020) 014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a princípov právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy, ods. 7.

aj pre núdzové situácie, ktoré nespádajú do rozsahu pôsobnosti čl. 15 EDEP a čl. 4 ICCPR. Štáty, ktoré nevyhlásili núdzový stav, by sa tiež mali riadiť podobným súborom pravidiel pri zavádzaní núdzových opatrení.

31. Benátska komisia preto podporuje systém *de iure* (prvý typ), ktorý poskytuje lepšie záruky základných práv, demokracie a právneho štátu, a slúži skôr zásade právnej istoty, ktorá z neho vyplýva, než systém *de facto* mimoústavného núdzového stavu (druhý typ).¹⁸

IV. Vnútroštátne právo – prax

A. Členské štáty, ktoré vyhlásili núdzový stav

32. Vyhlásenie núdzového stavu sa riadi pravidlami domáceho právneho poriadku krajiny. Tieto pravidlá musia byť jasné, dostupné a perspektívne. V ústave by mali byť v ideálnom prípade zahrnuté základné ustanovenia o núdzovom stave a o núdzových právomociach, ktoré by jasne uvádzali, od ktorých práv je možné odstúpiť a od ktorých práv nie je možné odstúpiť.¹⁹ Je to o to dôležitejšie, keďže núdzové právomoci často obmedzujú základné ústavné princípy, ako sú základné práva, demokracia a právny štát.²⁰

33. Krajiny majú jeden alebo niekoľko núdzových režimov. Ak ich je viac, musia byť ich rozdiely jasne stanovené v zákone. Je dôležité, aby sa krajina pri všetkých núdzových situáciách vždy rozhodla pre najmenej reštriktívny režim.

34. Vyhlásenie núdzového stavu môže vydať parlament alebo výkonná moc. V ideálnom prípade by mal byť vyhlásený parlamentom alebo výkonnou mocou s okamžitým súhlasom parlamentu. V naliehavých prípadoch je možné pripustiť okamžité nadobudnutie účinnosti – vyhlásenie by sa však malo okamžite predložiť parlamentu, ktorý ho môže potvrdiť alebo zrušiť.

35. Počas vrcholenia krízy Covid-19 v Európe v jari 2020 vyhlásilo deväť členských štátov EÚ núdzový stav, bez ohľadu na jeho právnu formu, podľa príslušných ustanovení ich ústav:

¹⁸ Pozri Benátska komisia, CDL-STD(1995), *Núdzové právomoci*, 1995, str.30

¹⁹ Toto už predtým podporila Benátska komisia vo svojich CDL-STD (1995) *Núdzových právomociach*.

²⁰ Pozri Benátska komisia, CDL-AD (2020) 014, *Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy*, ods. 26.

Bulharsko,²¹ Česká republika,²² Fínsko,²³ Estónsko,²⁴ Maďarsko,²⁵ Lotyšsko,²⁶ Luxembursko,²⁷ Portugalsko,²⁸ Rumunsko²⁹ a Španielsko.³⁰

²¹ *Ústavné ustanovenia (Bulharsko)*

Článok 57

(3) Po vyhlásení vojny, vojnového stavu alebo iného núdzového stavu môže byť výkon určitých práv občanov dočasne obmedzený zákonom, s výnimkou práv ustanovených v článkoch 28, 29, 31 (1), (2) a (3), čl. 32 ods. 1 a čl. 37.

Článok 84

Národné zhromaždenie vykonáva tieto právomoci:

12. na návrh predsedu alebo rady ministrov vyhlásiť stanné právo alebo iný núdzový stav na celom území štátu alebo na jeho časti;

Článok 100

(5) Prezident vyhlási vojnový stav v prípade ozbrojeného útoku proti Bulharsku, alebo v reakcii na potrebu urgentného splnenia medzinárodných záväzkov, alebo vyhlási stanné právo alebo iný núdzový stav vždy, keď sa nekoná zasadnutie Národného zhromaždenia. V takýchto prípadoch sa bezodkladne zvolá Národné zhromaždenie, ktoré vydá rozhodnutie.

²² Vláda Českej republiky svojím rozhodnutím (uznesením) č. 194 vydaným 12. marca 2020 vyhlásila núdzový stav (nouzový stav), t. j. druhý typ núdzového stavu známy v právnom poriadku. Bol vyhlásený na základe čl. 5 – 6 Ústavného zákona o bezpečnosti Českej republiky na dobu 30 dní, účinný od 12. marca 2020 14:00. Poslanecká snemovňa 7. apríla 2020 schválila predĺženie núdzového stavu do 20. apríla 2020 (rozhodnutie 1012). Dňa 28. apríla ju komora ďalej predĺžila do 17. mája (rozhodnutie 1105). Dňa 17. mája 2020 sa núdzový stav skončil.

Ústavné ustanovenia (Česká republika)

Článok 2

(1) Ak je priamo ohrozená suverenita, územná celistvosť alebo demokratické základy Českej republiky, alebo ak je priamo ohrozený jej vnútorný poriadok a bezpečnosť, životy, zdravie alebo majetok, alebo je to nevyhnutné na splnenie jej medzinárodných záväzkov o kolektívnej sebaobrane, možno vyhlásiť v súlade s intenzitou, územným rozsahom a charakterom situácie núdzový stav, stav ohrozenia štátu alebo vojnový stav.

(2) Núdzový stav alebo stav ohrozenia štátu sa vyhlasuje buď vo vyhradenom priestore alebo na celom území štátu; vojnový stav je vyhlásený pre celé územie štátu.

Článok 5

(1) Vláda môže vyhlásiť núdzový stav v prípade prírodných katastrof, ekologických alebo priemyselných havárií alebo iného nebezpečenstva, ktoré významnou mierou ohrozujú život, zdravie alebo majetok alebo domáci poriadok alebo bezpečnosť.

(2) Núdzový stav nemožno vyhlásiť z dôvodu štrajku na ochranu práv alebo oprávnených hospodárskych a sociálnych záujmov.

(3) Ak by oneskorenie vyhlásenia núdzového stavu predstavovalo nebezpečenstvo, núdzový stav môže vyhlásiť predseda vlády. Vláda jeho rozhodnutie ratifikuje alebo zruší do 24 hodín od jeho vyhlásenia.

(4) Vláda bez zbytočného odkladu informuje poslaneckú snemovňu, že vyhlásila núdzový stav, a tá ho môže zrušiť.

Článok 6

(1) Núdzový stav možno vyhlásiť len z uvedených dôvodov, na dobu určitú a vo vzťahu k určenému územnému obvodu. Súčasne s vyhlásením núdzového stavu musí vláda určiť, ktoré práva stanovené v jednotlivých štatútoch budú v súlade s Chartou základných práv a základných slobôd obmedzené a v akom rozsahu a aké povinnosti budú uložené a do akej miery. Podrobné ustanovenia ustanoví zákon.

(2) Núdzový stav možno vyhlásiť na obdobie najviac 30 dní. Uvedenú lehotu je možné predĺžiť iba s predchádzajúcim súhlasom poslaneckej snemovne.

(3) Núdzový stav sa končí uplynutím obdobia, na ktoré bol vyhlásený, pokiaľ vláda alebo poslanecká snemovňa nerozhodne o jeho zrušení pred uplynutím tohto obdobia.

Článok 10

Ak počas núdzového stavu, stavu ohrozenia štátu alebo vojnového stavu podmienky v Českej republike neumožňujú uskutočnenie volieb v termíne stanovenom na riadne volebné obdobie, môže byť konečný termín zákonom predĺžený, najdlhšie však na šesť mesiacov.

Článok 11

V období, keď dôjde k rozpusteniu poslaneckého zhromaždenia, je príslušný Senát:

- a) rozhodovať o predĺžení alebo ukončení núdzového stavu, vyhlásiť vojnový stav alebo stav ohrozenia a rozhodnúť o účasti Českej republiky v obranných systémoch medzinárodných organizácií, ktorých je Česká republika členom;
- b) dať súhlas na vyslanie ozbrojených síl Českej republiky mimo územia Českej republiky, alebo na rozmiestnenie ozbrojených síl iných štátov na území Českej republiky, pokiaľ tieto rozhodnutia nie sú vyhradené vláde.

Článok 12

Rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, stavu ohrozenia štátu alebo vojnového stavu sa zverejní prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov a vyhlási sa rovnako ako zákon. Účinnosť nadobúda okamihom ustanoveným v rozhodnutí.

²³ Vláda vo Fínsku 16. marca 2020 vyhlásila v spolupráci s prezidentom republiky núdzový stav v dôsledku vypuknutia vírusu Covid-19, na základe núdzového stavu verejného zdravia (oddiel 3 bod 5) a hospodárskeho núdzového stavu (oddiel 3 bod 3), ako je definované v Zákone o mimoriadnych právomociach.

²⁴ V Estónsku, ktorého právny poriadok pozná tri typy núdzového stavu (núdzová situácia, núdzový stav, vážny núdzový stav), bola vyhlásená prvá, najmenej závažná forma.

Ústavné ustanovenia (Estónsko)

§ 65 – RIIGIKOGU

14) vyhlasuje na vnútroštátnom území núdzový stav podľa § 129 ústavy;

§ 78 – PREZIDENT

17) navrhuje Riigikogu vyhlásiť vojnový stav, nariadiť mobilizáciu a demobilizáciu, a podľa § 129 ústavy vyhlásiť núdzový stav;

§ 104

Postup prijímania zákonov je uvedený v Zákone o konaní Riigikogu

16) Zákon o núdzovom stave

§ 106

Otázky týkajúce sa rozpočtu, daní, finančných záväzkov vlády, ratifikácie a vypovedania medzinárodných zmlúv, vyhlásenia alebo ukončenia núdzového stavu alebo obrany štátu sa nemôžu predložiť na referendum.

§ 129

V prípade ohrozenia estónskeho ústavného poriadku môže Riigikogu na návrh prezidenta alebo vlády republiky a väčšinou svojich členov vyhlásiť núdzový stav na celom území štátu na obdobie nepresahujúce tri mesiace.

Podrobné opatrenia týkajúce sa núdzového stavu musia byť stanovené zákonom.

§ 130

V núdzovom stave, alebo vo vojnovom stave, môžu byť obmedzené práva a slobody jednotlivcov a môžu byť jednotlivcom uložené povinnosti v záujme národnej bezpečnosti a verejného poriadku za podmienok a v súlade s postupom ustanoveným zákonom. Práva a slobody zakotvené v § 8 ods. 11, 18 ods. 3 § 20, § 22, § 23, ods. 2 a 4 § 24, § 25, § 27, § 28, ods. 2 § 36, § 40, § 41, § 49 a odsek 1 § 51 ústavy nemožno obmedziť.

§ 131

Počas núdzového stavu alebo vojnového stavu Riigikogu, prezident a zastupiteľské orgány miestnych orgánov nemôžu byť zvolení, a nemožno ukončiť ani ich právomoci.

Ak by funkčné obdobie Riigikogu malo vypršať prezidentovi alebo zastupiteľským orgánom miestnych orgánov počas núdzového stavu alebo vojnového stavu, alebo do troch mesiacov po ukončení núdzového stavu alebo vojnového stavu, je toto volebné obdobie predĺžené. V týchto prípadoch sa do troch mesiacov od skončenia núdzového stavu alebo vojnového stavu konajú nové voľby.

§ 161

Právo iniciovať zmeny a doplnenia ústavy má najmenej päťina členov Riigikogu a prezident.

Počas núdzového stavu alebo vojnového stavu nemožno iniciovať zmeny a doplnenia ústavy, a taktiež nemožno ústavu meniť ani dopĺňať.

²⁵ *Ústavné ustanovenia (Maďarsko)*

Článok 25

b) Na vyhlásení núdzového stavu sa vzťahujú ustanovenia základného zákona o núdzovom stave, ak bol vyhlásený z dôvodu ozbrojených akcií zameraných na zvrátenie ústavného poriadku, alebo na získanie výlučnej moci, alebo na základe závažných činov násilia páchaného zbraňami alebo predmetmi vhodnými na použitie ako zbrane schopnými hromadne ohroziť život a majetok.

c) Na vyhlásení núdzového stavu sa vzťahujú ustanovenia základného zákona o núdzovom stave, ak bol vyhlásený v dôsledku prírodnej katastrofy alebo priemyselnej havárie, ktorá ohrozuje život alebo majetok.

Článok 53

(1) V prípade prírodnej alebo priemyselnej katastrofy, ktorá ohrozuje život alebo majetok, alebo na zmiernenie následkov tejto katastrofy, vláda vyhlási núdzový stav a môže prijať mimoriadne opatrenia ustanovené v základnom zákone.

(2) Vláda môže počas núdzového stavu prijať nariadenie, ktorým môže – ako je stanovené v kardinálnom zákone – pozastaviť uplatňovanie niektorých zákonov, odstúpiť od ustanovení zákonov a prijať ďalšie mimoriadne opatrenia.

(3) Nariadenie vlády podľa odseku 2 zostáva v platnosti pätnásť dní, s výnimkou prípadu, ak vláda na základe splnomocnenia parlamentu rozšíri účinnosť nariadenia.

(4) Nariadenie vlády stráca platnosť ukončením núdzového stavu.

²⁶ *Ústavné ustanovenia (Lotyšsko)*

Článok 62

Ak je štát ohrozený vonkajším nepriateľom, alebo ak v štáte alebo v ktorejkoľvek časti štátu vznikne alebo hrozí, že vznikne vnútorné povstanie, ktoré ohrozí existujúci politický systém, má vláda právo vyhlásiť núdzový stav a do dvadsiatich štyroch hodín informuje prezídium, a prezídium bezodkladne predloží takéto rozhodnutie kabinetu Saeime.

²⁷ *Ústavné ustanovenia (Luxembursko)*

Článok 32 § 4

V prípade medzinárodnej krízy môže veľkovojevoda v naliehavých prípadoch konať v akejkoľvek veci [týkajúcej sa] nariadení, rovnako ako v odstúpení od platných právnych ustanovení. Trvanie platnosti týchto predpisov je obmedzené na tri mesiace.

²⁸ *Ústavné ustanovenia (Portugalsko)*

Článok 19 (POZASTAVENIE VÝKONU PRÁV)

1. Subjekty, ktoré vykonávajú zvrchovanosť, nemôžu spoločne alebo osobitne pozastaviť výkon práv, slobôd a záruk, s výnimkou prípadov výnimočného alebo núdzového stavu vyhláseného vo forme stanovenej v ústave.

2. Výnimočný alebo núdzový stav možno vyhlásiť na celom území alebo na časti územia Portugalska iba v prípade skutočnej alebo bezprostrednej agresie zahraničných síl, vážneho ohrozenia alebo narušenia demokratického ústavného poriadku alebo verejnej katastrofy.

3. Núdzový stav sa vyhlasuje, ak sú podmienky uvedené v predchádzajúcom odseku menej závažné a môžu viesť iba k pozastaveniu niektorých práv, slobôd a záruk, ktoré je možné pozastaviť.

4. Voľba medzi výnimočným a núdzovým stavom, ako aj ich vyhlásenie a vykonávanie musia rešpektovať zásadu proporcionality a obmedziť sa, najmä pokiaľ ide o ich rozsah a trvanie a použité prostriedky, na mieru nevyhnutne potrebnú na urýchlené obnovenie normálneho ústavného režimu.

5. Vyhlásenie výnimočného stavu alebo núdzového stavu musí byť dostatočne odôvodnené a musí špecifikovať práva, slobody a záruky, ktorých výkon sa má pozastaviť. Bez toho, aby bola dotknutá možnosť obnovy, ktorá podlieha rovnakým obmedzeniam, ani jeden stav nemôže trvať dlhšie ako pätnásť dní, alebo ak je následkom vyhlásenia vojny, dlhšie ako zákonom stanovené obdobie.

6. Vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu nesmie v žiadnom prípade ovplyvniť práva na život, osobnú integritu, osobnú identitu, občiansku spôsobilosť a občianstvo, zákaz retroaktivity trestného práva, právo obvinených na obranu alebo slobodu svedomia a náboženstva.

7. Vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu môže zmeniť normálny ústavný režim iba v súlade s ustanoveniami ústavy a zákona. Predovšetkým nemôže ovplyvniť uplatňovanie ústavných pravidiel týkajúcich sa právomocí a spôsobu činnosti subjektov vykonávajúcich zvrchovanosť, alebo orgánov samosprávy autonómnych oblastí, alebo práv a imunit príslušných úradníkov.

8. Vyhlásenie výnimočného stavu alebo núdzového stavu udeľuje orgánom verejnej moci právomoc prijímať opatrenia potrebné a vhodné na rýchle obnovenie normálneho ústavného režimu.

Článok 134 (OSOBNÉ KOMPETENCIE)

Prezident republiky má právomoc:

d) vyhlásiť výnimočný alebo núdzový stav v súlade s ustanoveniami článkov 19 a 138;

Článok 138 (Vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu)

1. Vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu si vyžaduje predchádzajúcu konzultáciu s vládou a povolenie Zhromaždenia republiky, alebo ak zhromaždenie nezasadá a nie je možné zabezpečiť jeho okamžité zasadnutie, jeho stály výbor.

2. Ak zhromaždenie stáleho výboru republiky schváli vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu, toto vyhlásenie bude musieť potvrdiť plénum, akonáhle bude možné zabezpečiť jeho zasadnutie.

Článok 161

Zhromaždenie republiky má právomoc

l) schvaľovať a potvrdzovať vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu.

Článok 162 (Právomoc preskúmať)

Pri výkone svojich kontrolných funkcií má Zhromaždenie republiky právomoc:

b) Zvážiť spôsob, akým sa uplatnilo vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu;

Článok 166.5

5. Ostatné akty Zhromaždenia republiky majú formu uznesení, rovnako ako akty Stáleho výboru ustanovené v článku 179 ods. 3 písm. e) a f).

Článok 172 (rozpustenie)

1. Zhromaždenie republiky nemôže byť rozpustené počas šiestich mesiacov po jeho zvolení, počas posledných šiestich mesiacov funkčného obdobia prezidenta republiky, alebo počas platnosti výnimočného alebo núdzového stavu.

Článok 179 (Stály výbor)

2. Stály výbor má právomoc:

f) Splnomocniť prezidenta republiky na vyhlásenie výnimočného alebo núdzového stavu, vyhlásenie vojny alebo mieru.

Článok 197 (Politické právomoci)

1. Vláda má pri výkone svojich politických funkcií právomoc:

f) vyhlásiť výnimočný alebo núdzový stav;

...

Článok 289 (Okolnosti, za ktorých je zmena ústavy obmedzená)

Počas výnimočného alebo núdzového stavu nemožno podniknúť nijaké kroky zahrnujúce zmenu ústavy

²⁹ Ústavné ustanovenia (Rumunsko)

Článok 93 – NÚDZOVÉ OPATRENIA

(1) Rumunský prezident podľa zákona vyhlási výnimočný alebo núdzový stav v celej krajine alebo v niektorých územno-správnych celkoch a požiada parlament o schválenie prijatého opatrenia najneskôr do piatich dní od dátumu prevzatia.

(2) Ak parlament nezasadne, bude zvolaný de iure do 48 hodín od vyhlásenia výnimočného stavu alebo núdzového stavu a bude fungovať počas celého tohto stavu.

³⁰ Ústavné ustanovenia (Španielsko)

Článok 55

Článok 116 ods. 1 a 2

1. Organický zákon upravuje výnimočný aj núdzový stav (stanné právo) a príslušné kompetencie a obmedzenia.

2. Výnimočný stav vyhlási vláda prostredníctvom dekrétu, o ktorom rozhodne Rada ministrov, na obdobie najviac pätnástich dní. Na tento účel je informovaný Kongres poslancov a musí sa kvôli nemu bezodkladne stretnúť. Bez ich súhlasu sa uvedená lehota nepredlžuje. Vyhláška určí územnú oblasť, na ktorú sa budú účinky vyhlásenia vzťahovať.

36. V dvoch krajinách bol núdzový stav vyhlásený parlamentom (Bulharsko,³¹ Portugalsko³²) a v šiestich krajinách tak urobila vláda (Česká republika,³³ Estónsko,³⁴ Maďarsko,³⁵ Luxembursko,³⁶ Rumunsko,³⁷ Španielsko).³⁸

37. Ďalších šesť členských štátov EÚ vyhlásilo núdzový stav podľa svojho všeobecného práva: Francúzsko,³⁹ Nemecko,⁴⁰ Taliansko,⁴¹ Lotyšsko⁴² a Slovensko.⁴³

38. V tejto kategórii sa niektoré krajiny rozhodli v tejto kríze odvolávať sa na bežné zákony, ktorými sa vyhlasuje núdzový stav, hoci ich ústavy obsahujú podrobné ustanovenia týkajúce sa rôznych druhov núdzového stavu. Urobili tak buď z historických dôvodov, alebo aby sa vyhli použitiu represívneho mechanizmu, alebo z iných dôvodov, napríklad z dôvodu, že existuje mechanizmus, ktorý ako dôvod na vyhlásenie núdzového stavu výslovne odkazuje na riziko epidémie (napr. Francúzsko, Nemecko, Slovensko, v uvedenom poradí). Konkrétne vo Francúzsku zákon vytvoril „núdzový stav v zdravotníctve (l'état d'urgence sanitaire)“, ktorý organizuje právomoci a kompetencie orgánov a splnomocňuje výkonnú moc konať v určitých záležitostiach nariadením. Ostatné krajiny sa rozhodli pre hybridné riešenie krízy Covid-19 na základe kombinácie opatrení zavedených podľa bežných právnych predpisov a niektorých podľa ústavných ustanovení (napr. Taliansko).⁴⁴

³¹ Bulharské národné zhromaždenie vyhlásilo 13. marca 2020 núdzový stav.

³² Portugalský parlament splnomocnil prezidenta republiky vyhlásiť núdzový stav na základe existencie verejného ohrozenia a odvolal sa na oznámenie Svetovej zdravotníckej organizácie o pandémii Covid-19.

³³ Vláda Českej republiky vyhlásila núdzový stav (nouzový stav), t. j. druhý typ núdzového stavu známy v právnom poriadku, rozhodnutím (uznesením) č. 194 vydaným 12. marca 2020.

³⁴ Estónska vláda vyhlásila núdzový stav 12. marca 2020.

³⁵ Vláda podľa článku 53 ods. 1 Základného zákona vyhlásila na celom území Maďarska núdzový stav v súvislosti s vypuknutím epidémie Covid-19. Nariadenie vlády 40/2020 (11. marca) o vyhlásení núdzového stavu nadobudlo účinnosť 11. marca 2020.

³⁶ Núdzový stav bol vyhlásený nariadením veľkovovodu na základe článku 32.4 ústavy.

³⁷ Rumunský prezident dekrétom 195/2020 16. marca 2020 vyhlásil núdzový stav.

³⁸ Španielska vláda vyhlásila 14. marca 2020 núdzový stav podľa čl. 116 ústavy spolu s organickým zákonom 4/1981.

³⁹ Vo Francúzsku bol núdzový stav vyhlásený vyhláškou v Rade ministrov na základe zákona, ktorý ustanovuje núdzový zdravotný stav, konkrétne zameraný na organizáciu právomocí a kompetencií orgánov, a ktorým zákonodarca tiež splnomocnil výkonnú moc konať vyhláškou o niektorých veciach (zákon 2020-290 z 23. marca 2020). Benátska komisia – Stredisko pre sledovanie núdzových situácií:

<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/FRA-E.htm>

⁴⁰ Spolkový snem vyhlásil 27. marca 2020 novelou Spolkového zákona o ochrane pred infekciami (§ 5 I IfSG) epidemickú situáciu národného významu.

⁴¹ V Taliansku bol 31. januára 2020 vyhlásený núdzový stav.

⁴² Lotyšská vláda prijala 12. marca 2020 nariadenie č. 103, ktorým vyhlásila núdzovú situáciu.

⁴³ Slovenská vláda vyhlásila 11. marca 2020 „mimoriadnu situáciu“ pre celé územie krajiny, uznesenie č. 111 13. marca 2020.

⁴⁴ Pozri *Brifingy* Európskeho parlamentu týkajúce sa *núdzového stavu v reakcii na koronavírusovú krízu, ktoré uskutočnila Výskumná služba Európskeho parlamentu: situácia v niektorých členských štátoch*.

39. Je dôležité, aby vyhlásenie núdzového stavu bolo vydané vždy na konkrétne časové obdobie, aby nebolo príliš dlhé a aby bolo ukončené pred uplynutím lehoty, ak bola núdzová situácia prekonaná a už nie sú potrebné mimoriadne opatrenia. Je tiež dôležité, aby sa vo vyhlásení alebo v inom rozhodnutí alebo nariadení stanovili právomoci, ktoré sa majú aktivovať, a taktiež ich územná pôsobnosť.

40. Ako bolo už uvedené, Benátska komisia podporuje tento typ ústavného de iure núdzového stavu.

B. Členské štáty, ktoré nevyhlásili núdzový stav

41. Štrnásť členských štátov EÚ počas krízy Covid-19 nevyhlásilo de iure núdzový stav: Rakúsko, Belgicko, Chorvátsko, Cyprus, Dánsko, Grécko, Írsko, Litva, Malta, Holandsko, Poľsko, Slovinsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.

42. Väčšina členských štátov EÚ v tejto kategórii sa pri riešení krízy Covid-19 uchýlila k bežným právnym predpisom (väčšinou zákonom o verejnom zdraví). Všetci sa tiež pri riešení tejto krízy uchýlili k osobitným opatreniam. Ústavné rámce, v ktorých sa prijímali osobitné opatrenia, sa v jednotlivých krajinách líšia. Niektoré krajiny majú vo svojich ústavách ustanovenia o núdzovom stave, ale nie všetky sa k nemu uchýlili (napr. Cyprus, Grécko, Írsko, Litva, Holandsko, Poľsko). Niektoré z nich prijali nové zákony, ktorými sa menia a dopĺňajú súčasné právne predpisy s cieľom vyrovnat' sa s krízou Covid-19, alebo poskytnúť právny základ pre núdzové opatrenia (Rakúsko a Malta). Iní sa rozhodli odvolať na bežné zákony, hoci ich ústavy obsahujú podrobné ustanovenia vzťahujúce sa na rôzne typy núdzových stavov (napr. Holandsko, Poľsko). Jedna krajina sa spoliehala skôr na odporúčania ako na zákony, ale potom upravila existujúci zákon tak, aby sa vzťahoval na krízu Covid-19 (Švédsko).⁴⁵

43. Niektoré krajiny majú mechanizmy určené na reakciu na núdzový stav (Cyprus, Grécko, Írsko) a iné majú niekoľko núdzových mechanizmov, ktoré rozlišujú medzi rôznymi druhmi hrozieb (Litva⁴⁶). Niektoré krajiny sa uchýlili k bežnej legislatíve, aby rýchlo reagovali na krízu, a to kvôli veľmi prísnyim podmienkam vyžadovaným ústavným rámcom (Grécko), zatiaľ čo iné tak urobili kvôli existujúcim zákonom, ktoré sa osobitne zaoberajú infekčnými chorobami (Cyprus). V inom štáte vláda požiadala parlament, aby urýchlene prijal legislatívu umožňujúcu núdzové právomoci počas krízy Covid-19 (UK⁴⁷).

⁴⁵ Pozri *Brífingy* Európskeho parlamentu týkajúce sa *núdzového stavu v reakcii na koronavírusovú krízu, ktoré uskutočnila Výskumná služba Európskeho parlamentu: situácia v niektorých členských štátoch*.

⁴⁶ Litva prijala osobitné mimoriadne opatrenia založené na Zákone o civilnej ochrane a zákone o prevencii a kontrole nakažlivých chorôb u ľudí, a nie na čl. 144 ústavy (teda bez vyhlásenia formálneho núdzového stavu).

⁴⁷ Zákon o koronavírusu z roku 2020 dáva vláde Spojeného kráľovstva širokú škálu mimoriadnych právomocí na riešenie krízy Covid-19, ale väčšina zákonov o obmedzení pohybu kvôli Covid-19 (lockdown) bola stanovená nariadeniami podľa Zákona o verejnom zdraví z roku 1984 (nadobúdajú účinnosť pred parlamentným hlasovaním).

44. Zásada normality vedie k uchýleniu sa k núdzovým právomociam iba v prípade potreby. Na druhej strane, ako už bolo povedané, ústavný núdzový stav *de iure* je vhodnejší ako *de facto* núdzový stav založený na bežnej legislatíve, keď môže dôjsť k zníženiu záruk.

C. Procesné aspekty

1. Ako boli zavedené opatrenia a na aké časové obdobie?

45. Kríza Covid-19 priniesla najrozsiahlejší súbor núdzových opatrení, aké sa v novodobej histórii Európy a sveta po druhej svetovej vojne vyskytli. Väčšina štátov prijala špeciálne opatrenia buď v rámci oficiálne vyhláseného núdzového stavu alebo v mnohých prípadoch mimo neho (ako už bolo uvedené), ktoré v rôznej miere zahŕňajú zavedenie dočasných obmedzení určitých práv a slobôd, napríklad práva na súkromie, slobody pohybu, slobody náboženského vyznania, zhromažďovania a združovania, práva na slobodu vzdelávania a práva na prácu. Ak to však núdzové situácie umožňujú, je dôležité, aby bol postup prijímania týchto opatrení pre občiansku spoločnosť logický, či už predtým, ako sa návrh dostane do parlamentu, alebo súčasne s tým, ako sa bude o ňom rokovať v parlamente.⁴⁸ Benátska komisia v minulosti kritizovala prijímanie právnych predpisov bez náležitej príležitosti na diskusiu buď v parlamente alebo v občianskej spoločnosti.⁴⁹

46. Takmer všetky členské štáty EÚ zaviedli dočasné (t. j. s časovým limitom) núdzové opatrenia na riešenie krízy Covid-19 (Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Írsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Švédsko), najmä prostredníctvom bežných právnych predpisov. Prvé núdzové opatrenia sa všeobecne zaviedli na obdobie 15 dní až približne jedného mesiaca vo všetkých členských štátoch EÚ a potom sa najmenej raz obnovili.

47. Iba niekoľko členských štátov EÚ nestanovilo časové obmedzenie uplatňovania núdzových opatrení (Chorvátsko, Maďarsko). V Chorvátsku, aj keď právne predpisy nestanovujú časové obmedzenie, môže Úrad civilnej ochrany prijať opatrenia iba v prípade, že existujú zvláštne okolnosti ohrozujúce život a zdravie občanov. V Maďarsku nemá vládny dekrét o vyhlásení núdzového stavu doložku o skončení platnosti, ktorá by naznačovala, kedy prestane platiť, a bude pokračovať, kým neprestane existovať hrozba, ktorá spôsobila jeho zavedenie – tá skončí až novým dekrétom vlády (ktorý v tomto prípade nadobudol účinnosť 18. júna 2020). Vláda však v ten istý deň vyhlásila zdravotnú krízu, ktorá zaviedla stav epidemiologickej pripravenosti na celom území Maďarska.

⁴⁸ pozri Benátska komisia, Zoznam kritérií právneho štátu, kapitola 1 podkapitola 5 bod iv.

⁴⁹pozri napr. Benátska komisia/ODIHR, CDL-AD(2018)013, Spoločné stanovisko k ustanoveniam tzv. návrhu legislatívneho balíka „Stop Soros“, ktoré sa priamo dotýkajú mimovládnych organizácií (Maďarsko), Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2016)026 k zákonu o ústavnom súde (Poľsko).

48. V tejto súvislosti Benátska komisia odporúča, aby vyhlásenia alebo opatrenia, ktoré neobsahujú nijaké konkrétne časové obmedzenie, vrátane tých, ktorých pozastavenie je podmienené prekonaním núdzovej situácie, neboli považované za zákonné, ak nedochádza k pravidelnému preskúmvaniu situácie.

2. Predĺženie núdzového stavu

49. Pretože režim núdzových právomocí ovplyvňuje demokraciu, základné a ľudské práva, ako aj právny štát, je nevyhnutné preskúmať vyhlásenie a predĺženie núdzového stavu, ako aj aktiváciu a uplatňovanie núdzových právomocí. Mala by byť možná parlamentná aj súdna kontrola: parlamentná kontrola, ak je rozhodnutie vydané výkonnou mocou, a súdne preskúmanie, ak je vydávaný parlamentom alebo výkonnou mocou.⁵⁰

50. Núdzový stav sa najmenej raz predĺžil takmer vo všetkých členských štátoch EÚ, ktoré ho vyhlásili. Výnimočný stav bol v niektorých krajinách predĺžený prezidentským dekrétom (Portugalsko, Rumunsko – predĺžilo núdzový stav po štvrtýkrát 14. septembra 2020 na 30 dní), v iných prípadoch národným zhromaždením alebo parlamentom (Bulharsko, Luxembursko), Poslaneckou snemovňou (Česká republika – dvakrát), Radou ministrov (Francúzsko), vládou (Estónsko) alebo Kongresom (Španielsko).

51. Aj keď by malo byť možné predĺžiť núdzový stav na čas nevyhnutný na prekonanie výnimočnej situácie⁵¹, Benátska komisia už skôr uviedla, že „*čím dlhšie trvá núdzový režim, tým ďalej sa štát pravdepodobne vzdiali od objektívnych kritérií, ktoré mohli v prvom rade oprávňovať použitie núdzových právomocí. Čím dlhšie bude situácia pretrvávajúť, tým menej bude odôvodnené považovať ju za núdzovú situáciu, ktorú nemožno vyriešiť použitím bežných právnych nástrojov.*“⁵²

D. Hmotnoprávne aspekty

52. Vyhlásenie núdzového stavu v členských štátoch EÚ, bez ohľadu na konkrétnu právnu formu tohto štátu, často spôsobí *zmenu v rozdelení právomocí*.

53. Na horizontálnej úrovni sa zvyčajne dočasne posilňujú právomoci výkonnej moci. Na jednej strane sa výkonnej moci udeľujú nové, silnejšie právomoci, ktoré by štátne orgány za normálnych okolností nemali (napr. právomoc pozastaviť alebo ďalej obmedziť niektoré ľudské práva). Na druhej strane výkonnej moci môžu byť udelené určité právomoci, ktoré by za normálnych okolností patrili k inej moci, predovšetkým legislatívnej (napr. právomoc vydávať normatívne akty).

⁵⁰ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy, bod 79.

⁵¹ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a princípov právneho štátu počas núdzového stavu V úvahy, bod 78.

⁵² CDL-AD(2016)037-e, Stanovisko k zákonom o núdzových opatreniach č. 667 – 676 prijaté po neúspešnom puči dňa 15. júla 2016, Stanovisko č. 865/2016, 12. december 2016, bod 41.

54. Na vertikálnej úrovni môže núdzový stav znamenať dočasnú centralizáciu právomocí (napr. prechod určitých právomocí z federálnych/regionálnych jednotiek na ústredné orgány vo federálnych/regionálnych štátoch).

55. V Českej republike znamená núdzový stav posilnenie právomocí vlády a iných výkonných orgánov. Nové právomoci sú vymenované v právnych predpisoch a sú obmedzené z hľadiska rozsahu a času. Vo Francúzsku môže zákonné povolenie založené na čl. 38 ústavy umožniť výkonnej moci využívať zákonodarné právomoci. Trvanie tohto legislatívneho mandátu je stanovené zákonom. V Taliansku má vláda právomoci stanovené osobitnými zákonmi (napríklad zákonom č. 833/1978, ktorý upravuje národné zdravotníctvo), ako aj ústavou danú právomoc vydávať zákonné dekréty, ktoré by mal parlament schváliť do šesťdesiatich dní. V Litve má vláda v prípade núdzového stavu právomoci ustanovené v zákone o núdzovom stave.

56. Súčasne existuje niekoľko krajín (napr. Nemecko, Írsko), ktoré počas núdzového stavu buď nestanovujú možnosť odchýliť sa od bežného rozdelenia právomocí, alebo dokonca takúto možnosť výslovne vylučujú.

57. K zmene v rozdelení právomocí obvykle dochádza v rámci vyhláseného núdzového stavu *de iure*. Výnimočne však môže nastať aj mimo tohto stavu. Je to tak väčšinou v krajinách, v ktorých právny poriadok nepozná inštitút formálneho (de iure) núdzového stavu. Vo svojich úvahách v roku 2020 Benátska komisia pripomenula, že „*systém de iure núdzových ústavných právomocí môže poskytnúť lepšie záruky základných práv, demokracie a právneho štátu a lepšie slúžiť princípu právnej istoty, ktorý z nich vyplýva*“.⁵³

58. Ako už bolo uvedené, konkrétny obsah a rozsah núdzového prerozdelenia právomocí predpokladá vnútroštátny právny poriadok každej krajiny. Hlavné princípy by mali byť zakotvené na ústavnej úrovni – buď v samotnej ústave alebo v osobitnom zákone s vyššou právnou silou (napr. ústavný/organický zákon o núdzovom stave). To je prípad Českej republiky (ústavný zákon o bezpečnosti Českej republiky), Francúzska (čl. 38 ústavy), Litvy (čl. 144 ústavy), Holandska (čl. 103 ústavy, implementovaný organickým zákonom) alebo Španielska [čl. 116.2 ústavy a organický zákon č. 4/1981, ktorý by mali byť rozvinutý ďalšími právnymi (vládnymi) aktmi]. Podrobná úprava by potom mala byť obsiahnutá v ďalších zákonných a podzákonných právnych aktoch. Z hľadiska rizika zneužitia núdzových právomocí by právna úprava týchto právomocí mala byť čo najpodrobnejšia a nemala by obsahovať otvorené klauzuly (napr. udelenie právomoci výkonnej moci prijať „*akékoľvek ďalšie opatrenia, ktoré by mohli byť potrebné na zvládnutie núdzovej situácie*“). Benátska komisia vo svojom *Zozname kritérií právneho štátu* pripomenula, že keď parlament deleguje zákonodarnú moc na výkonnú moc, ciele, obsah a rozsah delegovania právomocí by mali byť výslovne definované v legislatívnom akte.⁵⁴ Právna úprava by mala byť

⁵³ Benátska komisia, CDL-AD (2020) 014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy, 25. mája 2020, bod 24.

⁵⁴ Benátska komisia, CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, Správa č. 711/2011, 16. marec 2016, kapitola 1 podkapitola 4 bod iii.

zavedená pred vyhlásením núdzového stavu a počas núdzového stavu by sa nemala, pokiaľ je to možné, meniť a dopĺňať.

V. Preskúmanie a dohľad nad núdzovými opatreniami

59. Všetky núdzové opatrenia prijaté počas formálneho núdzového stavu alebo mimo neho musia podliehať účinným zárukám. Benátska komisia vo svojich úvahách z roku 2020 zdôraznila, že *„je nevyhnutné, aby vyhlásenie aj možné predĺženie núdzového stavu na jednej strane a aktivácia a uplatňovanie núdzových právomocí na strane druhej podliehali účinnej parlamentnej a súdnej kontrole“*.⁵⁵ Takýto dohľad by sa mal vzťahovať aj na akúkoľvek zmenu v rozdelení právomocí, ku ktorej môže dôjsť počas (alebo mimo) núdzového stavu.

60. Interné preskúmanie, ktoré vykonáva predovšetkým parlament a súdnictvo, by malo byť doplnené externým preskúmaním, ktoré vykonávajú medzinárodné súdne, kvázi súdne alebo iné orgány (ESLP a pod.).

A. Dohľad parlamentu

61. V dôsledku krízy Covid-19 sa parlamenty na celom svete ocitli pred otázkou vyvažovania: na jednej strane chránia svojich členov a zamestnancov pred zdravotnou hrozbou a na druhej strane zachovávajú zdanie normálnosti tým, že neopúšťajú svoje priestory – plnia svoju úlohu pri kontrole práce vlády – čo je v čase krízy o to dôležitejšie.

62. Je nevyhnutné, aby parlamenty dohliadali na núdzové opatrenia. To je, ako pripomína Benátska komisia vo svojich úvahách z roku 2020, *„dôležité pre realizáciu právneho štátu a demokracie“*.⁵⁶ Rovnako aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy vo svojom Odporúčaní 1713(2005) uviedlo, že *„na núdzové opatrenia v akejkoľvek oblasti musia dohliadať parlamenty a nesmú vážne brániť vo výkone základných ústavných práv“*. Ak výkonná moc vyhlási núdzový stav, potom musí byť parlament oprávnený ho schváliť alebo ukončiť. Na reagovanie parlamentu musí byť stanovená určitá doba, zvyčajne nepresahujúca pár týždňov. Navyše *„otázku, kto, ako a kedy má núdzové vládnutie ukončiť, nemožno rovnako ponechať na výkonnú moc, ktorá si užíva svoju zvýšenú moc. Musí to byť funkcia parlamentu“*.⁵⁷

63. Parlamentný dohľad je obzvlášť dôležitý v prípadoch, keď sa legislatívne právomoci dočasne prevedú na výkonnú moc. Akékoľvek právne akty vydané výkonnou mocou by mali podliehať následnému schváleniu v parlamente a mali by stratiť účinnosť, ak si súhlas parlamentu do určitého času nezískajú.

64. Zdá sa však, že počas krízy Covid-19 boli parlamenty v členských štátoch EÚ odsunuté na vedľajšiu koľaj. Okrem plnenia ich ústavných povinností pri vyhlasovaní alebo obnovení núdzového stavu (a možnosti ovplyvnenia jeho obsahu) v krajinách, kde to existuje (Česká

⁵⁵ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, bod 14.

⁵⁶ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, bod 80.

⁵⁷ Benátska komisia, CDL-STD(1995)012, Právomoci v núdzovom stave, 1995, s. 24.

republika, Francúzsko, Španielsko), a prijímaní nových právnych predpisov potrebných pre situáciu (Dánsko, Írsko), parlamenty v mnohých krajinách boli odsunuté na vedľajšiu koľaj a vládam sa vo všeobecnosti ponechala voľnosť, aby sa ujali vedenia pri rýchlom zavádzaní núdzových opatrení na riešenie krízy Covid-19. Boli identifikované tri rôzne situácie: (1) parlamenty, ktoré pokračovali v práci obvyklým spôsobom, iba zmenili niektoré svoje postupy, ale pokračovali vo svojich bežných funkciách (Rakúsko, Chorvátsko, Dánsko, Estónsko, Francúzsko, Írsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Švédsko); (2) parlamenty, ktoré pozastavili svoje bežné činnosti (legislatívne) a zamerali sa iba na preskúmanie činností súvisiacich s Covid-19 (napr. Bulharsko, Grécko). Príklady toho, ako sa znížila úloha parlamentu ako fóra, je možné vidieť niektorých parlamentoch (Fínsko, Taliansko, Španielsko), ktoré sa museli obrátiť na svoje existujúce výbory alebo zriadili osobitný parlamentný výbor (Belgicko), aby dostávali informácie od vlády počas krízy Covid-19 každý týždeň – namiesto toho, aby bol parlament súčasťou diskusie. V mnohých krajinách prijímali vlády dekréty bez účasti parlamentu (ktoré boli v niektorých prípadoch predložené parlamentu na ďalšie schválenie). S cieľom väčšej efektívnosti niektoré vlády vytvorili podobné štruktúry ako parlament, hoci parlament úplne nevylúčili. Zdá sa, že vlády v tejto kríze prijali technokratický prístup, voliac si neformálne postupy (napr. schôdze a pod.), ktoré posilňujú úlohu vlády na úkor parlamentu. Tým účinne degradovali parlament na jeho veľmi úzku funkciu kontroly činnosti vlády v záležitostiach týkajúcich sa Covid-19 prostredníctvom výborov. A nakoniec (3) parlamenty, ktoré úplne pozastavili svoje činnosti a odovzdali takmer všetku moc vláde (Cyprus, Česká republika, Maďarsko, Spojené kráľovstvo).

65. Je potrebné zvážiť, či toto degradovanie úlohy parlamentu súvisí s potrebou rýchlej reakcie (kedy by sa potreba dosiahnutia dohody mohla považovať za prekážku) alebo s materiálnou nemožnosťou (v dôsledku zdravotnej situácie, ktorá môže na istý čas vylúčiť fyzické schôdze) parlamentu vykonávať svoju normálnu a zamýšľanú úlohu.

66. Hoci boli odpovede pomerne rôznorodé, je možné ich rozdeliť do štyroch kategórií:

- Úplné zastavenie činnosti parlamentu;
- limitovanie jeho funkcie na dohľadanie na núdzový stav a schvaľovanie/validácia núdzových právnych predpisov;
- základné demokratické funkcie, ktoré nie sú nevyhnutne spojené s krízou Covid-19;
- integrálne zachovanie jeho funkcií.

67. Ak sa chceme vzdať úplného zastavenia činnosti parlamentu a neoprávneného útoku na systém brzd a protiváh v parlamentnej demokracii, je potrebné zvážiť, do akej miery obmedzenie úlohy parlamentu ovplyvňuje fungovanie demokracie.

68. Všeobecná reakcia vo vzťahu k parlamentom bola zachovať ich bežnú činnosť alebo ich obmedzenie na nevyhnutne potrebnú mieru (obvykle spojenú s krízou Covid-19), a to na základe presvedčenia, že pozastavenie dohľadu parlamentov za týchto okolností, ktoré sú navyše politicky otáznave, by bolo z pohľadu ústavnosti trestuhodné, pretože počas tohto

výnimočného obdobia nemožno pozastaviť činnosť štátnych orgánov. V niektorých prípadoch boli legislatívnej moci pridelené ďalšie funkcie.

69. Prvotnou reakciou bolo pozastavenie práce parlamentu a jeho obmedzenie na hlasovanie o núdzovom stave (tam, kde to bolo nevyhnutné), a v niektorých prípadoch na jeho následné doplnenie. Parlamentey však postupne nadobúdali svoje funkcie smerom k úlohám „kontroly“, schvaľovaniu mimoriadnych právnych predpisov reagujúcich na situáciu a výnimočne k úlohám, ktoré nesúviseli so situáciou. V niektorých krajinách, napríklad vo Francúzsku, boli zriadené špeciálne monitorovacie výbory a v iných, napríklad v Španielsku, sa na vykonávanie tejto práce využívali existujúce výbory.

70. Parlamentné právo v celej Európskej únii ukázalo veľkú flexibilitu, ktorá umožnila parlamentom prispôbiť sa situácii, a to vďaka všeobecnej existencii širokého konsenzu, ktorý umožnil uskutočnenie týchto zmien, čo by bolo za normálnych okolností nemysliteľné.

71. Rozhodnutia o úlohách a fungovaní parlamentu počas zdravotnej krízy prijímali rôzne orgány a riadili sa rôznymi mechanizmami, ktoré nie vždy existovali vopred (narušenie právnej istoty). Zmeny boli zavedené novelami nariadení parlamentu (Rumunsko) alebo rozhodnutiami výboru či predsedníctva (Španielsko). Prvé a najdôležitejšie rozhodnutie súvisí s úlohou parlamentu. Príčina pozastavenia z dôvodu logistiky alebo spojená s úlohami ovplyvňuje reakciu. Preto je pre rozhodnutie o odstránení všetkých nepodstatných činností potrebné vymedziť, kto a čo by sa malo považovať za podstatné a podľa akého postupu. Bolo by dôležité upraviť právnu úpravu (a musí sa to urobiť vopred, mimo núdzovej situácie), aby sa vyhlásenie núdzového stavu prepojilo so zmenou fungovania parlamentu, ktorá predpokladá súvislosť medzi krízou a úlohami parlamentu.

72. V závere možno povedať, že kríza Covid-19 by sa nemala využívať ako príležitosť na zvýšenie právomoci vlád na úkor parlamentov a v žiadnom prípade nie natrvalo. S cieľom pripraviť sa na budúcnosť by sa malo vážne zvážiť určenie najlepšieho scenára a zabezpečiť, aby bol zavedený potrebný právny rámec na jeho splnenie, ako aj určiť, do akej miery je možné niektoré z týchto opatrení v priebehu času zachovať, bez ohľadu na to, či už je alebo nie je núdzový stav. Parlament by mal byť centrom politického života krajiny. Na udržanie tohto štatútu musia byť zavedené potrebné nástroje a mechanizmy, ktoré to zabezpečia. Pokračovanie v práci parlamentu by sa malo považovať za základnú požiadavku počas krízy a musia sa prijať kroky – napríklad na umožnenie a zlepšenie digitálnych schôdzí parlamentu, ak nie sú možné fyzické schôdze – na udržanie bezproblémovej práce parlamentu v takýchto situáciách aj v budúcnosť.

73. V niektorých členských štátoch EÚ boli identifikované zavedené zlepšenia, ktoré posilňujú postavenie parlamentu a mohli by presahovať rámec núdzového stavu:

- používanie digitálnych nástrojov na pokračovanie v parlamentných schôdzach, keď nie sú možné fyzické schôdze;

- využitie telematickej registrácie ako prostriedku na predkladanie legislatívnych návrhov a monitorovania iniciatív v parlamente;
- využitie technológie na rokovaníach parlamentných výborov s tými, ktorí žijú mimo krajiny a ktorých svedectvo môže prispieť k cieľom parlamentného výboru;
- konsolidácia telematických kanálov účasti občanov štruktúrovaním kanálov na prijímanie návrhov, ktoré spoločnosti, najmä skupinám, umožnia prístup a ich použitie, a zavedenie mechanizmu zodpovednosti motivovaného ich používaním.

74. Ďalším prvkom reakcie parlamentov na krízu Covid-19, ktorý by sa mohol zachovať a rozvinúť, je práca na diaľku (teleworking) verejných zamestnancov v službách parlamentu. To by si vyžadovalo usmernenia, ktoré by umožnili preskúmať efektívnosť ich práce a zabezpečenie prostriedkov, ktoré musia inštitúcie poskytovať svojim zamestnancom, aby bolo toto opatrenie účinné. Holandské zhromaždenie, estónsky parlament, francúzske národné zhromaždenie a španielsky parlament prijali také opatrenia, aby obmedzili prítomnosť zamestnancov v práci na nevyhnutné minimum.

75. Parlamenta však musia organizovať svoje plenárne schôdze a nemali by umožňovať dočasné zastupovanie poslancov⁵⁸ alebo znižovanie ich účasť (hoci primerane). Je to preto, lebo diskusia, výmena myšlienok a osobný kontakt sú rozhodujúce. Zaisťujú účinnosť politického pluralizmu a demokracie. Je potrebné pripomenúť, že niektoré z najdôležitejších parlamentných politík sa vytvárajú neformálnymi diskusiami, často v zákulisí. Veľa z toho zmarili tieto formálnejšie online diskusie. Okrem toho to ovplyvňuje práva poslancov, pretože iba osobná účasť môže zaručiť identitu, bezprostrednosť alebo slobodu poslancov, ktorá je pri výkone ich funkcií nevyhnutná. Absencia týchto záruk tiež priamo ovplyvňuje občanov porušením ich práva na zastúpenie, pretože parlamentné funkcie sa uskutočňujú prostredníctvom ich delegácie – čo sa môže ešte umocniť v jednomandátových systémoch, kde môže byť vnímanie voličov také, že ak ich zástupca nie je prítomný, nie sú zastúpení. To však nerieši, do akej miery môže kríza zmeniť normálne fungovanie parlamentu.

76. Medzi riešenia prijaté členskými štátmi EÚ, ktorými sa možno inšpirovať, patrí proporčný limit počtu prítomných, ako napríklad v Španielsku⁵⁹; rotácia prítomných; zníženie počtu osôb na tých najviac nevyhnutných (tí, ktorí museli zasahovať) vo Francúzsku⁶⁰; alebo zníženie stanoveného minimálneho kvóra, ako napríklad v Nemecku, kde to Spolkový snem urobil dočasnými úpravami pravidiel výkladu čl. 126a Rokovacieho poriadku nemeckého Spolkového snemu (znížil sa na štvrtinu členov pléna). Iné, napríklad belgický parlament,

⁵⁸ Fínsko, Dánsko, Švédsko, Nórsko, Portugalsko a dolná komora v Holandsku sa zaoberajú prípadom poslancov s dočasnými mandátmi, zatiaľ čo Francúzsko, Belgicko a severské krajiny umožňujú túto dočasnú náhradu v prípade ministrov. (García- Escudero, 2010: s.87)

⁵⁹ Španielsko sa tak rozhodlo preto, že interakcie medzi rôznymi poslancami sa musia uskutočňovať osobne, zatiaľ čo všetci ostatní účastníci mohli rokovanie sledovať na diaľku bez toho, aby to narušilo funkciu parlamentu.

⁶⁰ Konferencia predsedov na svojom zasadnutí 24. marca upravila rokovací poriadok kontrolných zasadnutí vlády tak, že sa znížil počet otázok, a teda aj prítomnosť ministrov a poslancov.

zmenili a doplnili svoj rokovací poriadok tak, aby umožnili členom za určitých podmienok byť považovaní za „prítomní“ v Komisii alebo na plenárnom zasadnutí, aj keď nie sú fyzicky prítomní, a hlasovať na týchto schôdzach. Táto kapitola sa nezaobera právomocou parlamentu v situáciách, keď sa jeho mandát predlžuje.

B. Súdne (interné preskúmanie) a externé preskúmanie

77. Súdne preskúmanie núdzových opatrení je ďalšou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci. Právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v čl. 6 a 13 EDLP sa naďalej uplatňujú počas núdzového stavu. To znamená, že jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou. Opäť platí, že výkonnej moci môže byť poskytnutá rôzna miera voľnej úvahy, v závislosti od okolností, čo však nemusí viesť k faktickému popretiu individuálnych práv. Súdny systém musí poskytovať jednotlivcom účinné prostriedky v prípade, že štátne orgány zasiahnu do ich ľudských práv.

78. Súdne preskúmanie môžu vykonávať občianske alebo správne súdy, ako aj trestné súdy pri riešení penalizovaného porušenia núdzových právnych predpisov/opatrení. Zapojené sú aj najvyššie súdy, najmä ústavný súd (alebo súd s rovnocennou jurisdikciou), ak v krajine existujú, ktoré musia mať právomoc nariadiť predbežné opatrenia na základe žiadosti buď významného počtu menšinových poslancov, alebo hlavy štátu.⁶¹

79. Vo svojom stanovisku z roku 2006 k ochrane ľudských práv v núdzových situáciách Benátska komisia uviedla, že „*vnútroštátne súdy musia mať úplnú jurisdikciu na preskúmanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti a oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami dohovoru*“.⁶² Toto sa plne vzťahuje na núdzové opatrenia prijaté v súčasnej kríze Covid-19. Niektoré akty týkajúce sa stavu núdze, najčastejšie jeho samotné vyhlásenie, môžu byť vylúčené z preskúmania súdnou cestou alebo môžu byť predmetom iba obmedzeného (formálneho) preskúmania. Súdnictvo môže navyše výkonnému orgánu v rozhodovacom procese poskytnúť väčšiu diskrečnú právomoc pri prijímaní opatrení potrebných na zvládnutie núdzového stavu. Nikdy však nesmie nechať výkonný orgán konať bez akýchkoľvek obmedzení a akejkol'vek kontroly.

80. Ako už bolo uvedené, interné preskúmanie (parlamentom a súdom) by malo byť doplnené externým preskúmaním, ktoré vykonávajú medzinárodné súdne, kvázi súdne alebo iné orgány (napr. ESĽP).

81. Núdzové opatrenia prijaté počas krízy Covid-19 doteraz neboli európskymi súdmi a inými medzinárodnými (kvázi) súdnymi orgánmi posudzované. Činnosť niektorých z týchto orgánov bola v skutočnosti sama zasiahnutá núdzovou situáciou. Vnútroštátne ústavné (a ďalšie) súdy reagovali na novú situáciu rýchlejšie a už existuje určitá vnútroštátna judikatúra, aj keď

⁶¹ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, bod 88.

⁶² Benátska komisia, CDL-AD(2006)015, Stanovisko k ochrane ľudských práv v núdzových situáciách, Stanovisko č. 359/2005 zo 4. apríla 2006, bod 36.

limitovaná rozsahom svojej pôsobnosti, týkajúca sa núdzových opatrení prijatých počas súčasnej krízy Covid-19.

82. Pokiaľ ide o dôvody vyhlásenia núdzového stavu, existuje medzinárodná judikatúra k čl. 15 EDLP a čl. 4 ICCPR, ako aj vnútroštátna judikatúra týkajúca sa núdzového stavu vyhláseného v súvislosti s krízou Covid-19. Posledná menovaná skupina je však dosť obmedzená, jednak kvôli krátkemu času, ktorý uplynul od vypuknutia pandémie Covid-19, jednak preto, že v mnohých členských štátoch EÚ nebol v tejto súvislosti vyhlásený žiaden núdzový stav.

83. Európsky súd pre ľudské práva opakovane rozpracoval podmienky, za ktorých sa môžu štáty odchýliť od čl. 15 ESĽP. V rozsudku *Lawless proti Spojenému kráľovstvu* uviedol, že *«prirodzený a obvyklý význam slov „iný verejný stav núdze ohrozujúci život národa“ je dostatočne jasný; označujú mimoriadnu krízovú alebo núdzovú situáciu, ktorá ovplyvňuje celé obyvateľstvo a predstavuje hrozbu pre organizovaný život komunity, ktorá tvorí štát.»*⁶³ V danom prípade, ktorý sa týkal núdzového stavu vyhláseného Írskom v roku 1957 v súvislosti s bojom proti terorizmu, dospel ESĽP k záveru, že dôvody na vyhlásenie existovali. Rovnakým testom dospela (vtedajšia) Európska komisia pre ľudské práva k opačnému záveru, pokiaľ ide o Grécko, ktoré vyhlásilo núdzový stav po štátnom prevrate v roku 1967.⁶⁴ Tento prípad je však dosť výnimočný, pretože vo všeobecnosti majú európske inštitúcie tendenciu priznávať štátom veľkú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní toho, či sú splnené podmienky na uplatnenie čl. 15 EDLP.⁶⁵

84. To isté platí pre vnútroštátne súdy, pokiaľ ide o vyhlásenie núdzového stavu (ktoré môže, ale nemusí vyžadovať obmedzenie podľa čl. 15 EDLP). Súdy buď skonštatujú, že preskúmanie vyhlásenie núdzového stavu nespadá do ich právomoci, alebo ho podrobia iba obmedzenému preskúmaniu, pričom výkonnej moci poskytnú širokú mieru voľnej úvahy. Napríklad český ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 28. apríla 2020 dospel k záveru, že vyhlásenie núdzového stavu urobené českou vládou 12. marca 2020 bolo vládnym aktom, ktoré ako také nepodlieha preskúmaniu súdom a umožňuje iba politické „preskúmanie“ Poslaneckou snemovňou.⁶⁶ Ústavný súd však nevyklúčil možnosť súdneho preskúmania vyhlásenia núdzového stavu, ktoré podľa jeho názoru *„je možné zrušiť [ústavným súdom], ak by to bolo v rozpore so základnými princípmi demokratického právneho štátu alebo by išlo o zmenu podstatných prvkov demokratického právneho štátu“*.⁶⁷

85. V niektorých krajinách mimo EÚ bolo vyhlásenie núdzového stavu predmetom istej formy súdneho preskúmania. Napríklad v Srbsku ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 21. mája 2020

⁶³ ESĽP, *Lawless proti Írsku*, sťažnosť č. 33257 1. júl 1961, bod 28.

⁶⁴ ESĽP, vláda Dánska proti vláde Grécka, vláda Nórska proti vláde Grécka, vláda Švédska proti vláde Grécka, vláda Holandska proti vláde Grécka, sťažnosti č. 3321/67, 3323 / 67 a 3344/67, 5. november 1969.

⁶⁵ ESĽP, Grécko proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 176/56, 26. september 1958, s. 176; ESĽP, Írsko proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 5310/71, 18. január 1978, body 212-214; Brannigan & McBride proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosti č. 14553/89 a 14554/89, 26. máj 1993, body 41 – 66.

⁶⁶ Česká republika, Ústavný súd, rozhodnutie Pl. ÚS 8/20 z 28. apríla 2020.

⁶⁷ *ibidem*, bod 27.

dospel k záveru, že pandémiu Covid-19 možno považovať za „*verejné nebezpečenstvo, ktoré ohrozuje prežitie štátu alebo jeho občanov*“ v zmysle čl. 200 ods. 1 ústavy a že podmienky na vyhlásenie núdzového stavu tak boli splnené. Na základe tohto zistenia ústavný súd odmietol ďalej skúmať zákonnosť a ústavnosť vyhlásenia núdzového stavu.

86. Zásada nevyhnutnosti je ustálenou zásadou medzinárodného, európskeho a vnútroštátneho práva. Bola opakovane interpretovaná a aplikovaná medzinárodnými (kvázi) súdnymi orgánmi a vnútroštátnymi súdmi.⁶⁸ Akékoľvek opatrenie zahrnujúce obmedzenie alebo výnimku z ľudských práv alebo akékoľvek iné núdzové opatrenia musia byť v danej situácii nevyhnutné.

87. Syrakúzske zásady OSN z roku 1984 týkajúce sa ustanovení o obmedzeniach a odstúpení v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (ICCPR)⁶⁹ vysvetľujú, že v súvislosti s doložkou obmedzenia pojem „nevyhnutný“ znamená, že obmedzenie: (1) je založené na jednom z dôvodov opodstatňujúcich obmedzenie uznané v príslušnom čl. ICCPR, b) reaguje na naliehavé potreby verejnosti alebo spoločnosti, c) sleduje legitímny cieľ a d) je úmerný k uvedenému cieľu.⁷⁰ Pokiaľ ide o doložku odstúpenia, syrakúzske zásady uvádzajú, že „*závažnosť, trvanie a geografický rozsah každého opatrenia je taký, aký je nevyhnutne potrebný na zvládnutie ohrozenia života národa a je úmerný jeho povahe a rozsahu*“.⁷¹ Zásada nevyhnutnosti by sa mala vždy hodnotiť objektívne a malo by sa zohľadňovať to, čo štátne orgány vedeli alebo mohli a mali viesť v čase, keď prijali príslušné opatrenia.

88. Európsky súd pre ľudské práva sa opakovane zaoberal zásadou nevyhnutnosti. Napríklad v prípade Aksoy proti Turecku dospel k záveru, že hoci Turecko bolo oprávnené odchyliť sa od EDLP z dôvodu teroristickej hrozby v juhovýchodnej časti svojho územia, opatrenie umožňujúce štátnym orgánom zadržiavať podozrivých z terorizmu na 14 dní bez zásahu súdu nemožno považovať za nevyhnutné. Európsky súd pre ľudské práva zistil, že „*táto doba je mimoriadne dlhá a sťažovateľ je zraniteľný nielen voči svojvoľným zásahom do jeho práva na slobodu, ale aj mučeniu. Vláda navyše nepredložila ESĽP nijaké podrobné dôvody, prečo by boj proti terorizmu v juhovýchodnom Turecku znemožňoval zásahy súdu*“.⁷²

89. Benátska komisia nevie o žiadnych prípadoch, v ktorých by vnútroštátne súdy považovali opatrenia súvisiace s Covid-19 za nepotrebné, alebo v ktorých by sa uplatnil test nevyhnutnosti.

90. Zásada proporcionality v užšom slova zmysle je ďalšou osvedčenou zásadou medzinárodného, európskeho a vnútroštátneho práva. Podobná zásade nevyhnutnosti, za ktorej súčasť sa často považuje, zásada proporcionality sa uplatňuje v odlišnom kontexte a na jej

⁶⁸ Pozri S. Greer, Výnimky z článkov 8 až 11 Európskeho dohovoru o ľudských právach, Rada Európy, 1997.

⁶⁹Dokument OSN E/CN.4/1985/4(1985), Sirakúzske zásady o ustanoveniach o obmedzeniach a odstúpení v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach, 28. september 1984.

⁷⁰ *Ibidem*, bod 10.

⁷¹ *Ibidem*, bod 54.

⁷²ESĽP, Aksoy proti Turecku, sťažnosť č. 21987/93, 18. december 1996, bod 78. Pozri tiež ESĽP, Demir a ďalší proti Turecku, sťažnosti č. 71/1997/855/1062–1064, 23. September 1998.

uplatňovanie a výklad sa vzťahuje bohatá judikatúra medzinárodných (kvázi) súdnych orgánov a vnútroštátnych súdov. Veľa sa o tom napísalo aj v právnej teórii.⁷³

91. Medzinárodné orgány pre ľudské práva sa pri uplatňovaní a výklade ustanovení o obmedzení a odstúpení väčšinou odvolávali na zásadu proporcionality. Proporcionalita je súčasťou testu „nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti“ obmedzujúcich klauzúl. Určuje, ako ďaleko môže štát zájsť pri zasahovaní do nie absolútnych ľudských práv s cieľom ochrany určitých legitímnych záujmov, aké prostriedky môže využívať, a po akú dobu by mali obmedzenia platiť (prekrýva sa v poslednej časti so zásadou dočasnosti).⁷⁴ Proporcionalita sa vzťahuje aj na doložky o odstúpení, kde pomáha určiť, či štáty pozastavili určité ľudské práva „iba v rozsahu, v akom to bezprostredne vyžaduje naliehavosť situácie“ (čl. 15 EDĽP).

92. Európsky súd pre ľudské práva príležitostne konštatoval, že určité opatrenia prijaté štátmi na riešenie rôznych núdzových situácií nespĺnili podmienku proporcionality. Napríklad v prípade A. a ďalší proti Spojenému kráľovstvu dospel ESĽP k záveru, že odstupujúce opatrenia prijaté Spojeným kráľovstvom po teroristických útokoch z 11. septembra 2001 „boli neprimerané v tom, že neoprávnene diskriminovali medzi štátnymi príslušníkmi a cudzincami“,⁷⁵ a zistil porušenie čl. 5 ods. 1 EDĽP (právo na slobodu a bezpečnosť). Vo všeobecnosti však ESĽP preukázal určitú úctu štátom v prípadoch týkajúcich sa núdzového stavu. V tej istej veci A. a ďalší sa zdržal posudzovania ďalších dôvodov údajnej neproporcionality mimoriadnych opatrení Spojeného kráľovstva, na ktoré sa odvolávajú sťažovatelia, a umožnil tak Spojenému kráľovstvu vyhovieť rozsudku jednoduchým rozšírením opatrení na všetkých (občanov Spojeného kráľovstva i osoby, ktorí nie sú občanmi tohto štátu).

93. Podobnú zdržanlivosť doteraz preukázali vnútroštátne súdy zvažujúce opatrenia súvisiace s Covid-19. Napríklad v Českej republike bola proporcionalita núdzových opatrení napadnutá pred súdmi. Ústavný súd aj všeobecné súdy zatiaľ obmedzili svoje preskúmanie na formálne aspekty núdzových právnych aktov a odmietli vecné nepreskúmanie. Niektoré vnútroštátne súdy vyvinuli proaktívnejší prístup. Napríklad v Portugalsku súd 16. mája 2020 rozhodol, že nútené zadržiavanie osoby bez dostatočných dôkazov o tom, že bola infikovaná, bez vyvažovania hodnôt verejného zdravia a osobnej slobody a bez možnosti zostať doma, porušilo zásadu proporcionality, a nariadil okamžité ukončenie opatrenia. Vo Francúzsku existuje dočasné rozhodnutie Štátnej rady zo 6. septembra 2020 o povinnom nosení rúšok na verejných miestach. Prípud začal tým, že dvaja jednotlivci sa obrátili na správne súdy v Štrasburgu a Lyone s cieľom napadnúť povinnosť nosiť rúško na verejných miestach v Lyone a Villeurbanne, ako aj v Štrasburgu a v ďalších 12 obciach v departemente Dolný Rýn. Dvomi

⁷³Pozri napríklad E. Crawford: Proporcionalita. In: R. Wolfrum (ed.), Max Planck: Encyklopédia medzinárodného práva verejného, Oxford University Press, 2012 (online); M. Newton, L. May: Proporcionalita v medzinárodnom práve. Oxford University Press, 2014.

⁷⁴Pozri tiež L. Lopez Guerra: El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos, CDL-JU(2019)004, 23. januára 2019; G. Scaccia: Proporcionalita a vyváženie práv v judikatúre európskych súdov, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, roč. 4, 2019, s. 1 – 34.

⁷⁵ESĽP, A. a ďalší proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 3455/05, Veľká komora, 19. február 2009, bod 190.

rozhodnutiami súdy obmedzili povinnosť nosiť rúška v týchto mestách na miesta a časy charakteristické vysokou hustotou obyvateľstva. Štát požiadal Štátnu radu o zrušenie týchto rozhodnutí. Štátna rada rozhodla, že povinnosť nosenia rúšok možno zaviesť na veľké územia, aby bola táto povinnosť konzistentná a ľahko uplatniteľná pre všetkých občanov. Tieto zväčšené okruhy však musia byť ohraničené a odôvodnené existenciou niekoľkých oblastí s vysokým rizikom kontaminácie. Nosenie rúška preto možno uložiť pre husto osídlené mestá, ale v menej husto osídlených obciach sa musí obmedziť iba na centrum obce.

94. Proporcionalita núdzových opatrení bola predmetom súdnej kontroly na vnútroštátnej úrovni aj v predchádzajúcich núdzových situáciách. Napríklad francúzska Ústavná rada sa vo svojom rozhodnutí z 22. decembra 2015 zaoberala proporcialitou domáceho väzenia uvaleného na osoby podozrivé z terorizmu a dospela k záveru, že opatrenie nebolo neproporčné, a preto neporušovalo ľudské práva.

95. Zásada dočasnosti úzko súvisí so zásadami nevyhnutnosti a proporciality a v skutočnosti sa niekedy považuje za súčasť jednej z nich. Núdzové opatrenia by zo svojej podstaty mali platiť dočasne, na dobu nevyhnutnú na zvládnutie núdzového stavu alebo jeho konkrétneho aspektu. Syrakúzske zásady výslovne stanovujú požiadavku dočasnosti, pokiaľ ide o odstúpenie, pričom upozorňujú, že „*zmluvný štát, ktorý využije právo na odstúpenie podľa čl. 4, ukončí takého odstúpenie v čo najkratšom čase potrebnom na ukončenie núdzového stavu, ktorý ohrozuje život národa*“.⁷⁶ Zdôrazňujú tiež, že „*po ukončení odstúpenia podľa čl. 4 sa v plnej miere obnovia všetky práva a slobody chránené paktom*“.⁷⁷

96. Európsky súd pre ľudské práva akceptuje relatívne dlhodobé núdzové stavy zahrňujúce odstúpenie, avšak pod podmienkou, že potreba tohto stavu a individuálnych núdzových opatrení bude pravidelne prehodnocovaná.⁷⁸

97. Výnimočné okolnosti, ktoré vedú k vyhláseniu núdzového stavu, môžu niekedy viesť k dlhodobjším zmenám platného právneho rámca a rozdeleniu právomocí v štáte. Takéto dlhodobé zmeny nie sú nevyhnutne nezákonné, ak zodpovedajú doktríne nadobudnutých práv a systému brzd a protiváh, a neodchyľujú sa od európskych štandardov demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu. Medzi príklady opatrení, ktoré by ťažko splňali tieto kritériá, patrí vyhlásenie neobmedzeného stavu núdze, dlhodobý presun legislatívnych právomocí na výkonnú moc alebo vylúčenie núdzových opatrení z pod parlamentnej alebo súdnej kontroly.

98. Na záver treba povedať, že pre členské štáty EÚ by preskúmanie núdzových opatrení malo byť založené na uplatňovaní európskych štandardov demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu. Pokiaľ ide o ľudské práva, rozhodujúcimi referenčnými hodnotami budú kritériá stanovené v EDLP a judikatúre ESĽP, ako aj v ďalších medzinárodných nástrojoch

⁷⁶ Dokument OSN E/CN.4/1985/4(1985), Syrakúzske princípy, bod 48.

⁷⁷ Ibidem, bod 50.

⁷⁸ 79 ESĽP, Brannigan a McBride proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosti č. 14553/89 a 14554/89, 26. máj 1993, bod 54. Pozri tiež E. Crysler: Brannigan a McBride proti Veľkej Británii – Nový smer čl. 15 o odstúpení v zmysle Európskeho dohovoru o ľudských právach? *Revue belge de droit international*, č. 2, 1994, s. 603-631.

uplatniteľných na príslušnú krajinu. Pokiaľ ide o právny štát, pri hodnotení by sa mala použiť správa Benátskej komisie z roku 2011 o právnom štáte⁷⁹ a Zoznam kritérií právneho štátu z roku 2016⁸⁰ spolu s nástrojmi právneho štátu prijatými v EÚ⁸¹. Pre demokraciu by platilo spoločné ústavné dedičstvo, ako je interpretované ESLP a Benátskou komisiou. Štandardy by sa mali v rámci európskeho právneho priestoru používať jednotným spôsobom. To znamená, že štát sa nemôže dovolávať nižšieho stavu ochrany ľudských práv alebo nižšieho stavu právneho štátu alebo demokracie v tomto štáte v období pred núdzovým stavom ako odôvodnenie nedodržania alebo nižšieho dodržiavania štandardov počas núdzového stavu. Nižší stav dodržiavania štandardov pred núdzovým stavom by mal skôr viesť k dôkladnejšej kontrole, aby sa zabezpečilo, že núdzový stav nebude zneužitý na prijatie ďalších opatrení, ktoré sa od štandardov líšia.

C. Ďalšie

99. Inštitúcie ombudsmana v krajinách, kde existujú, a vnútroštátne inštitúcie pre ľudské práva môžu na základe svojho mandátu podporovať a chrániť ľudské práva zásadným spôsobom prispievať k riešeniu otázok ľudských práv v núdzovom stave a pomáhať občanom postihnutým núdzovými opatreniami. Môžu tak účinne dopĺňať parlamentnú a súdnu kontrolu.⁸²

100. Okrem parlamentnej kontroly a preskúmania súdmi je nevyhnutná aj kontrola slobodnými médiami. Schopnosť médií správne pracovať a podávať správy počas krízy Covid-19 a poskytovať včasné, presné a spoľahlivé informácie verejnosti bude závisieť od obmedzení týkajúcich sa slobody prejavu.⁸³ Zásady nevyhnutnosti a proporcionality si vyžadujú osobitnú starostlivosť pri zavádzaní a uplatňovaní opatrení, ktoré majú vplyv na slobodu médií.⁸⁴

VI. Voľby

A. Úvod: princípy, ktoré je potrebné zohľadniť

101. Medzinárodné normy uvedené v čl. 3 dodatkového protokolu k EDLP, čl. 25 ods. 1 písm. b) ICCPR a v Kódexe osvedčených postupov vo volebných veciach zahŕňajú základné zásady všeobecného, slobodného a tajného volebného práva, ale aj pravidelnosti volieb a stability volebného zákona. Demokratické voľby navyše nie sú možné bez rešpektovania ľudských práv, najmä slobody prejavu a tlače, slobody zhromažďovania a slobody združovania sa na politické účely, vrátane vytvárania politických strán. Obmedzenia týchto práv zakotvené v EDLP a

⁷⁹ Benátska komisia, CDL-AD(2011)003, Správa o právnom štáte, Správa č. 512/2009, 4. apríl 2011.

⁸⁰ Benátska komisia, CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, Správa č. 711/2011, 16. marec 2016.

⁸¹ Pozri napríklad COM/2014/0158 final, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade: Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu, 2014.

⁸² Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, bod 90.

⁸³ Súbor nástrojov Rady Európy, Kongresu miestnych a regionálnych orgánov pre členské štáty na rešpektovanie demokracie, princípov právneho štátu a ľudských práv v rámci sanitárnej krízy Covid-19: <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits>

⁸⁴ Benátska komisia, CDL-AD (2020) 014, bod 91.

ICCPR musia mať právny základ, byť vo všeobecnom záujme a rešpektovať zásadu proporcionality.

102. Usporiadanie volieb v mimoriadnych (núdzových) situáciách môže byť problematické z hľadiska výkonu slobodného volebného práva, a to najmä so zreteľom na slobodu voličov vytvárať si názor, rovnako ako pokiaľ ide o dodržiavanie ľudských práv počas volebného procesu – najmä počas kampaní. Dodržiavanie všeobecného volebného práva môže byť otáznе aj v prípade, keď voliči nemôžu voliť z bezpečnostných dôvodov.

103. Z dôvodu práva na periodicitu volieb môže byť neusporiadanie volieb problematické: aplikácia „núdzových“ predpisov by mohla byť prostriedkom, ako udržať úradujúcich pri moci.

104. Prijatie nových pravidiel v mimoriadnych situáciách nastoľuje otázku stability volebného zákona, a ak sa odchyľuje od bežnej deľby moci, tiež otázky zákonnosti a rozdelenia právomocí.

105. Za mimoriadnych okolností, ako je napríklad aktuálna pandémia Covid-19, existujú nevyhnutné obmedzenia periodicity volieb alebo iných volebných princípov, ako napr. všeobecného volebného práva (niektorým voličom môže byť zabránené voliť, najmä prekážka konania volieb pre diaspóru v niektorých krajinách) alebo slobodného volebného práva. Ako sa diskutovalo v rámci Reflections 2020 a ako zdôraznilo IFES, uskutočnenie volieb počas trvania mimoriadnych opatrení alebo pandémie vedie väčšinou k nižšej volebnej účasti a tým k menšej legitimitе volieb. A to najmä preto, že najzraniteľnejším skupinám hrozí neúčast' na voľbách, a teda rozdelenie mandátov by sa mohlo líšiť od skutočných preferencií spoločnosti.

106. Zásada proporcionality je preto kľúčová: okrem rešpektovania zásad zákonnosti a verejného záujmu by mali byť obmedzenia primerané ich cieľu. Najmä akékoľvek obmedzenie zamerané na zabezpečenie včasného konania volieb by malo byť vyvážené obmedzením práva na slobodné voľby v dôsledku mimoriadnej situácie a naopak. Odloženie volieb by malo byť v rovnováhe s rizikom ich konania počas mimoriadnej situácie. Prijaté opatrenia by sa mali zamerať aj na zabezpečenie dôvery v demokratické inštitúcie.

107. Správa preto odpovie na otázky položené na základe týchto úvah, ktoré boli podrobnejšie rozpracované v Správe o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a právneho štátu počas núdzového stavu.

108. Je potrebné vziať do úvahy, že praktické skúsenosti získané počas krízy Covid-19 v členských štátoch EÚ sú obmedzené z dôvodu krátkeho obdobia počas ktorého trvali rozsiahle obmedzenia neumožňujúce uskutočnenie volieb. V neskorších fázach mimoriadnych opatrení sa voľby uskutočnili všeobecne akceptovaným spôsobom. Určitý odklad volieb sa uskutočnil v Nemecku, Francúzsku, Taliansku, Španielsku, Rakúsku, Českej republike a Poľsku. V Taliansku bolo odložené referendum.

B. Mali by sa voľby konať počas núdzového stavu ?

109. Právo a prax v členských štátoch EÚ sú veľmi rozdielne. Najrozšírenejšou celosvetovou reakciou bolo odloženie volieb, ku ktorému došlo v najmenej 47 krajinách (čo je štvrtina krajín vo svete).

110. Zatiaľ čo medzinárodné právo mlčí, mnoho ústav ustanovuje odklad alebo možnosť odložiť voľby počas núdzového stavu, napríklad predĺžením funkčného obdobia. V EÚ je to tak v Chorvátsku, Taliansku, Nemecku, Grécku, Holandsku, Poľsku, Litve, Slovinsku, Španielsku a Maďarsku. V niektorých ústavách mimoriadna situácia vylučuje rozpustenie parlamentu, napr. Nemecko, Španielsko, Portugalsko, Poľsko a Maďarsko.

111. V praxi sa Rakúsko, Francúzsko (iba pre druhé kolo) a Španielsko rozhodli odložiť komunálne voľby. Česká republika odložila parlamentné voľby. Chorvátsko naopak počas tejto doby vyhlásilo predčasné parlamentné voľby. Poľsko sa pôvodne rozhodlo uskutočniť prezidentské voľby povinným hlasovaním poštou, ktoré neskôr pozastavilo, a nakoniec sa konali dve kolá prezidentských volieb klasickým spôsobom vo volebných miestnostiach. V Rumunsku sa vláda rozhodla vykonať niekoľko opatrení v súvislosti s miestnymi voľbami, ktoré boli odložené na 27. september 2020.

C. Mali by sa voľby, ktoré sa majú konať, odložiť??

112. Ak dôjde ku konfliktu medzi ústavnou povinnosťou vyhlásiť voľby a núdzovým stavom, existuje tlak na pokračovanie v procese prípravy volieb alebo na vytvorenie konfliktu, zdanlivého alebo skutočného. Podľa rozhodnutia prijatého Ústavnou radou Francúzska zo 17. júna 2020 (č. 2020-849 QPC), napriek medzere v právnych predpisoch, počiatočný odklad druhého kola volieb, ktoré boli pôvodne naplánované na 22. marca 2020, bol legálny.

113. Pred odkladom volieb by bolo potrebné stanoviť niekoľko postupov:

- Orgán, ktorý má právomoc odložiť voľby a stanoviť dátum volieb.
- Legislatívny rámec, ktorý umožňuje flexibilitu alebo úpravu volebných postupov.
- Stanovenie nových kľúčových termínov, ako napríklad registrácia voličov a trvanie kampane.
- Orgán pre EMB (the authority for EMB) musí vypracovať právny rámec pre tieto postupy.
- Ustanovenia v právnom alebo regulačnom rámci vyžadujúce určité formy prístupnosti, zaradenia alebo konzultácie.
- Regulačný alebo ústavný rámec týkajúci sa prenosu moci a situácie, v ktorej vláda zostáva vo funkcii aj po vypršaní svojho mandátu.
- Pravidlá pre kontinuitu moci alebo jej dočasnej výmeny (úradnícka vláda).

114. Je potrebné zohľadniť inštitucionálne dôsledky odkladu. Čím viac je normálne fungovanie štátnych inštitúcií ovplyvnené, tým menej je odklad prijateľný a tým kratší by mal byť. Situácia

je obzvlášť problematická, keď už bol parlament rozpustený, ako to bolo v prípade nečlenského štátu EÚ, Severného Macedónska. Problémové situácie môžu nastať aj v prípade predčasných volieb v dôsledku úmrtia funkcionára (napr. Česká republika) alebo nemožnosti spolupráce (bojkot) pri odchádzajúcom parlamente, ako aj vtedy, keď je pochybnosť o legitimitate predchádzajúcich volieb. V týchto prípadoch by sa malo odloženie volieb opatrne zvážiť ako posledná možnosť. Všeobecne platí, že parlament by mal pokračovať v práci až do dňa volieb, ale právomoc orgánov, ktoré zostávajú vo funkcii, aby prijímali štrukturálne opatrenia, ktoré nesúvisia s núdzovou situáciou (novely ústavy, organických zákonov alebo iné dôležité reformy), by mala byť obmedzená.

115. Referendá by sa mali v zásade odložiť, najmä ak sú iniciované orgánmi štátnej moci, s cieľom zabezpečiť, aby sa kampaň uskutočňovala podľa bežných pravidiel v súlade s medzinárodnými normami. Ak ich však iniciuje časť voličov, núdzová situácia by nemala slúžiť na ich odloženie sine die.

D. Zmeny volebnej legislatívy v prípade núdzového stavu: súlad s medzinárodnými normami

116. Zásada stability volebného zákona je zárukou právnej istoty: zmeny „základných pravidiel hry“ by sa mali uskutočňovať v dostatočnom predstihu pred voľbami (najmenej jeden rok), a počas hry by sa nemali meniť – *„akákoľvek reforma volebnej legislatívy by sa mala udiať dostatočne skoro na to, aby sa dala skutočne uplatniť na voľby“*.

117. Napriek tomu, neskoré zmeny volebnej legislatívy, ktoré by neboli vhodné v normálnej situácii, sú odôvodnené počas núdzového stavu, ak sú nevyhnutné pre uskutočnenie volieb v súlade s medzinárodnými normami. Je však vhodné prijať ich mimo takýchto situácií a nemali by sa vzťahovať iba na jednu konkrétnu mimoriadnu udalosť. Mali by mať všeobecný charakter s cieľom zabezpečiť právnu istotu. Keď sa prijímajú počas núdzového stavu, zmeny by mali byť čo najviac obmedzené a občania by mali byť náležite informovaní (pozri nižšie).

118. Právny rámec pre voľby by mal byť každopádne jednoznačný, zrozumiteľný a transparentný a jeho implementácia musí byť neustranná a objektívna.

119. Takéto zmeny môžu mať vplyv na dátum volieb, upustenie od požiadaviek na registráciu alebo nomináciu kandidátov, spôsoby hlasovania a sčítania hlasov, požiadavku zhromažďovania podporných podpisov (ak to nie je možné online).

120. Nemali by viesť k zbytočným obmedzeniam práva na slobodné voľby. Prijímať ich po rozsiahlej diskusii a na základe veľkého konsenzu je zárukou proti takémuto zneužívaniu, ako aj pre dôveru vo volebný proces a jeho legitimitu.

121. V EÚ bola volebná legislatíva zmenená v Poľsku a vo Francúzsku a v súčasnosti prebiehajú zmeny v Holandsku, zatiaľ čo iné krajiny, ako napríklad Španielsko, nezmenili svoju volebnú legislatívu.

E. Príslušný orgán

122. Podľa Benátskej komisie by konkrétne pravidlá pre odklad volieb nemala prijímať výkonná moc ani jednoduchá väčšina v parlamente, ale mali by byť uvedené v ústave alebo v organickom zákone.

123. Odporúča sa tiež, aby o rozhodnutí o odložení volieb rozhodoval parlament, ak prekročí určitú dobu. „Ak sa odklad týka iba časti krajiny alebo ak sa majú voľby odložiť iba na krátke obdobie (menej ako dva mesiace), môže o tom rozhodnúť volebná administratíva alebo vláda. Ak je naopak odklad o viac ako šesť mesiacov, mal by o tom rozhodnúť legislatívny orgán. Jednou z možností je požadovať kvalifikovanú väčšinu v parlamente pre dlhší odklad volieb. [...] Avšak iba jedna inštitúcia by mala byť oprávnená rozhodovať o veci. Je však potrebné vopred konzultovať so zúčastnenými stranami vrátane politických strán, orgánmi volebnej administratívy a odborníkmi (napr. v prípade pandémie so zdravotníckymi orgánmi).

124. Tieto rozhodnutia a všetky rozhodnutia, ktoré majú vplyv na mimoriadne volebné postupy, sa musia prijímať transparentným a podľa možnosti konsenzuálnym spôsobom, berúc do úvahy dôsledné zohľadnenie presných okolností (pre epidémiu: zdravotné informácie, kapacita krajiny, úroveň rozšírenia choroby atď). Musia byť tiež predmetom súdneho preskúmania.

125. Nasledujúca prax počas krízy Covid-19 môže byť zaujímavá: v Poľsku – po zmene v hlasovaní iba prostredníctvom pošty, ktoré na poslednú chvíľu zamietol senát - vláda rozhodla o odložení volieb a nový termín volieb stanovil predseda Dolnej komory. Vláda v Českej republike rozhodla o pozastavení mimoriadnych volieb, avšak 1. apríla 2020 bolo Najvyšším správnym súdom pôvodné rozhodnutie vlády o pozastavení vyhlásené za neplatné (Pst 19/2019 - 12). Súd dospel k záveru, že právomoc pozastaviť voľby bola vyhradená parlamentu (§ 10 ústavného zákona o bezpečnosti Českej republiky). V Rakúsku sa krajinský parlament rozhodol odložiť voľby vo Vorarlbersku, zatiaľ čo guvernér a krajinský parlament odložili voľby v Štajersku – tieto rozhodnutia dodnes neboli predložené parlamentnej kontrole ani súdnemu preskúmaniu. V Španielsku sa predsedovia regiónov rozhodli odložiť regionálne voľby v Baskicku a v Galícii a stanovili nový termín. Vláda vo Francúzsku rozhodla o odložení druhého kola komunálnych volieb.

F. Trvanie odkladu

126. Zásada proporcionality vyžaduje, aby bola doba odkladu čo najkratšia. Aj keď je zvolené kritérium návrat „do normálu“, v prípade epidémie však existuje nebezpečenstvo, že príliš skoré uskutočnenie volieb prispeje k šíreniu choroby. Okrem toho je pravdepodobné, že čím dlhší odklad, tým viac úradujúcich vlád, ktoré sa usilujú o znovuzvolenie, bude poškodených, keď sa začnú prejavovať ekonomické dôsledky.

127. Zákon by mal ustanoviť maximálnu dobu trvania každého rozhodnutia o odložení volieb, ako aj celkovú maximálnu dĺžku takého odkladu. Nový odklad volieb by mal podstúpiť rovnaké procesné obmedzenia ako predchádzajúci, aj vrátane súdneho preskúmania.

128. Avšak v prípade, že sa voľby uskutočnia pred skončením núdzového stavu, politické strany musia mať dostatok času na to, aby mohli zmeniť svoje metódy volebnej kampane, a to z dôvodu špecifických obmedzení ovplyvňujúcich zhromaždenia a demonštrácie.

129. Po prekonaní najhoršej etapy krízy Covid-19, niektoré krajiny EÚ uskutočnili voľby (a to aj počas núdzového stavu, ale so zlepšenou zdravotnou situáciou).

Doba trvania odkladu bola nasledujúca:

- Poľsko – 2 mesiace (prezidentské voľby)
- Česká republika – 2 mesiace (voľby do senátu v jednom okrese nahradením senátora, ktorý zomrel v januári)
- Rakúsko – 3 a 6 mesiacov (miestne voľby v Štajersku a Vorarlbersku)
- Francúzsko – 3 mesiace (miestne voľby)
- Španielsko – 3 mesiace (regionálne voľby v Galícii a Baskicku)

G. Za akých podmienok je možné uskutočniť voľby v mimoriadnych situáciách/núdzovom stave?

130. Ak sa voľby uskutočňujú v mimoriadnych situáciách, podľa akých pravidiel by sa mali konať? Krátka pripomienka: voľby nie sú jednodňovou udalosťou, ale celým procesom. Medzinárodné štandardy vrátane rovnosti príležitostí, slobody voličov vytvoriť si názor a slobody zhromažďovania a prejavu, musia byť počas tohto procesu zabezpečené. Ako už bolo spomenuté, vyhlásenie volieb počas výnimočného stavu je v niektorých krajinách zakázané. Zdá sa však, že neexistujú právne predpisy o ich usporiadaní, keď už boli vyhlásené.

131. Pokiaľ ide o organizáciu volieb, vyžadujú sa ďalšie finančné zdroje na zaistenie bezpečnosti počas volieb. Obvykle sa vyžadujú masky, dezinfekcia rúk, väčšie volebné miestnosti alebo ak je to možné, tak hlasovanie v exteriéri. Keďže členovia volebnej komisie musia byť chránení, môže byť potrebný ďalší čas na nábor a školenie mladších členov.

Kampaň

132. Niektoré aspekty kampane, ako napríklad zhromaždenia alebo návštevy od dverí k dverám, môžu byť obmedzené. Podľa Benátskej komisie by sa však malo vynaložiť úsilie na kompenzáciu týchto obmedzení, pokiaľ je to možné, propagáciou kampane v médiách (reklama, debaty) vrátane sociálnych médií. Tam, kde sú povolené malé vonkajšie akcie, je možnosť konania mítingov, napr. pre komunálne voľby. V prípade prezidentských volieb možno nedostatok možností usporadúvania rozsiahlych zhromaždení ľahko nahradiť online podujatiami alebo kampaňou v médiách. V prípade parlamentných volieb môže byť úprava najťažšia a často vyžaduje viac času. Ako rozsiahlo ukázalo použitie internetu a sociálnych médií, mnoho voličov by možno sledovalo kampaň bez ich prítomnosti na zhromaždeniach. Tradičné médiá teda spolu so sociálnymi sieťami a internetovými kampaňami možno do istej miery považovať za náhradu obmedzení týkajúcich sa verejných zhromaždení.

133. Osobitný význam sa týmto pripisuje povinnosti neutrality štátnych orgánov a médií. Existuje tiež riziko, že kampaň bude zameraná výlučne na pandémiu a jej zvládanie, ale tomu sa zrejme nedá vyhnúť.

Spôsoby hlasovania

134. Okrem záruk dodržiavania medzinárodných štandardov musí byť vysoká voličská účasť kľúčovou prioritou pre legitímnosť volieb. V posledných voľbách do EÚ sa voličská účasť zvýšila v Poľsku, nižšia však bola vo Francúzsku, Španielsku a Českej republike. Čiastočne to môže vysvetliť typ volieb, ako aj možnosť voliť poštou a jej propagácia. Hlasovanie poštou sa v Poľsku znásobilo o 4,5 a zvýšilo o 50 % (Galícia) a 140 % (Baskicko) v Španielsku.

135. Spôsoby hlasovania priamo ovplyvňujú účasť. Všetky spôsoby hlasovania na diaľku (poštové hlasovanie, hlasovanie na internete, mobilné volebné urny, hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca), ako aj skoré hlasovanie, najmä v časoch pandémie stúpajú. Zahŕňajú však rôzne riziká, pokiaľ ide o slobodné a tajné volebné právo. Ako je uvedené napríklad v Kódexe osvedčených postupov vo volebných veciach, hlasovanie poštou by malo byť povolené iba tam, kde je poštová služba bezpečná a spoľahlivá, na hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca sa musia vzťahovať veľmi prísne pravidlá; musí byť obmedzený počet splnomocnencov, ktorých môže mať jeden volič, a mobilné volebné urny by mali byť povolené iba za prísnych podmienok, aby sa zabránilo všetkým rizikám podvodu. Hlasovanie cez internet musí byť bezpečné, spoľahlivé, efektívne, technicky zdatné, otvorené nezávislému overeniu a ľahko prístupné voličom. Volebné pozorovanie všetkých foriem hlasovania na diaľku je ťažké. To môže viesť k nedôvere. Je preto dôležité dosiahnuť konsenzus o týchto modalitách.

136. Potreba konsenzu súvisí aj s nárastom počtu volebných dní, ktoré sa uskutočnili v mnohých krajinách. Takéto rozšírenie vedie k širším možnostiam zorganizovať hlasovanie v obvyklých zariadeniach s menším počtom voličov súčasne a s väčším časovým priestorom na dezinfekciu zariadenia. Na druhej strane ťažkosti pri udržiavaní bezpečnosti volebných lístkov, ako aj pri pozorovaní volebného procesu môžu viesť k nedôvere.

137. Napríklad v Poľsku vláda navrhla pre prezidentské voľby hlasovanie len prostredníctvom pošty, boli však vznesené námietky proti bezpečnosti a spoľahlivosti tejto zmeny. Tieto voľby sa okrem iného neuskutočnili kvôli odporu senátu. Francúzsko sa pokúsilo po 45 rokoch opätovne povoliť poštové hlasovanie, ale vláda túto zmenu nakoniec odmietla. Proxy hlasovanie (prostredníctvom splnomocnenca) bolo zjednodušené umožnením rozšírenia plnej moci na dvoch voličov, a títo voliči už nemusia zdôvodňovať, prečo chcú voliť prostredníctvom splnomocnenca, keďže si podajú oficiálnu žiadosť.

Informácie pre voličov

138. V čase neistoty sú informácie o registrácii a hlasovaní v komunikačných médiách a volebných miestnostiach kľúčové. Je dôležité voličov informovať o prijatých opatreniach, aby sa zabránilo prázdny volebným miestnostiam a zabezpečilo, že postupy sú bezpečné, a že výsledky budú populáciou akceptované. Preto je potrebné vyhnúť sa komplikovaným postupom, zlepšiť transparentnosť a vo všeobecnosti zabezpečiť uplatňovanie právnych predpisov.

Hygienické opatrenia zaručujúce výkon hlasovania

139. Okrem uplatňovania existujúcich predpisov, ako je bezpečná vzdialenosť, použitie rúšok a štítov pre členov volebných komisií, časté umývanie rúk, čistenie, dezinfekcia a vetranie volebných miestností. Preplneniu by sa malo zabrániť zvýšením počtu volebných miestností a ich rozmerov, a pokiaľ je to možné, ich umiestnením v exteriéroch, s predĺžením volebných hodín alebo stanovením zmien alebo vyhradených miest pre ohrozenú populáciu s mimoriadnymi bezpečnostnými opatreniami (uprednostnenie týchto skupín pri hlasovaní v klasických volebných miestnostiach).

140. Odporúča sa prijať praktické opatrenia na skrátenie pobytu vo volebných miestnostiach a je vhodné vyhnúť sa zbytočným kontaktom.

141. Možno predpokladať zníženie počtu pozorovateľov a zástupcov strán bez toho, aby sa zhoršili možnosti pre volebných pozorovateľov. Ďalším opatrením na ochranu členov volebných komisií by mohlo byť zriadenie bezpečnostnej obrazovky a zariadenia vo volebnej miestnosti (napríklad tácka alebo podobné), kde môžu voliči položiť svoj doklad totožnosti bez toho, aby členovia volebnej komisie mali potrebu nimi manipulovať, ďalej používať rukavice, stanoviť vchod a východ atď.

142. To môže znamenať zapojenie špecifického personálu a/alebo spoluprácu zo strany polície a civilnej ochrany. Je tiež potrebné mať na pamäti, že organizácia takýchto volieb si vyžaduje zvýšené finančné náklady. To môže mať vplyv na pravidlá financovania volieb, ako to bolo v prípade Poľska.

VII. Záver

143. Všetky opatrenia prijaté členskými štátmi EÚ na riešenie krízy Covid-19, či už prostredníctvom vyhlásenia núdzového stavu (alebo rovnocenného stavu) alebo nie, budú mať menší alebo väčší dopad na stupeň demokracie, právneho štátu a ľudských práv.

144. Tieto kroky prijaté v čase krízy sú formulované zavedením opatrení núdzového stavu. Ak sú uvedené opatrenia v súlade s právnymi predpismi, budú mať zabudovanú záruku proti zneužitiu: zásadu proporcionality v rôznych aspektoch. Táto zásada je kľúčová najmä vo volebnej oblasti, kde musí byť dôsledok akéhokoľvek odkladu volieb v rovnováhe s rizikami výkonu slobodného a všeobecného volebného práva vyplývajúcimi z ich uskutočnenia počas núdzového stavu/mimoriadnej situácie. Rešpektovanie tejto zásady musí podliehať účinnej a

neustrannej parlamentnej kontrole, ako aj zmysluplnému súdnemu preskúmaniu nezávislými súdmi na vnútroštátnej a európskej úrovni.

145. Pokiaľ je to zavedené a rešpektované, dichotómia medzi normálnosťou a mimoriadnosťou na základe vyhlásenia núdzového stavu potom nemusí nevyhnutne znamenať dichotómiu medzi účinnými opatreniami na riešenie stavu núdze a demokratickou ústavnosťou, alebo medzi ochranou verejného zdravia a zásadami právneho štátu.

Z originálu

INTERIM REPORT ON THE MEASURES TAKEN IN EU STATES AS A RESULT OF THE COVID-19 CRISIS AND THEIR IMPACT ON DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS

Preložil

JUDr. Mária Siegfriedová/Mgr. Zuzana Körmöndi/Mgr. Andrea Nagyová
odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky