



Štrasburg, 22. jún 2020

CDL-AD(2020)

Stanovisko č. 988/2020

Or. Angl.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU
PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

ARMÉNSKA REPUBLIKA

STANOVISKO

**K TROM PRÁVNÝM OTÁZKAM V SÚVISLOSTI
S NÁVRHOM ÚSTAVNÝCH ZMIEN A DOPLNENÍ
TÝKAJÚCICH SA MANDÁTU SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU**

**Prijaté Benátskou komisiou 19. júna 2020
písomným postupom
nahrádzajúcim 123. plenárne zasadnutie**

na základe pripomienok

pán Philip DIMITROV (člen, Bulharsko)
pán Michael FRENDO (člen, Malta)
pán Christoph GRABENWARTER (člen, Rakúsko)
pán Eirik HOLMØYVIK (člen, Nórsko)

Obsah

Obsah.....	2
1. Úvod.....	3
II. Právny a skutkový rámec	3
A. Právny rámec.....	3
B. Skutkové okolnosti	5
III. Konkrétne otázky a vysvetlenia orgánov	8
IV. Analýza	10
A. Prvá otázka: <i>Aký je v súčasnej situácii najlepší spôsob, ako naplno uviesť do života nový model ústavného súdu, predpísaný ústavou (novelizovaný v roku 2015)?</i>	10
1. Uplatniteľné medzinárodné normy a predchádzajúce stanoviská.....	10
2. Navrhované zmeny a doplnenia prechodného čl. 213	11
a. Týkajúce sa sudcov ústavného súdu	11
b. Týkajúce sa predsedu ústavného súdu	16
B. Druhá otázka: <i>Z hľadiska najlepších európskych noriem považovalo by sa za prijateľné vymedziť rozsah a relatívne krátku lehotu na vykonanie predbežného ústavného preskúmania v rozsahu súladu zmien a doplnení s nezmeniteľnými článkami ústavy?</i>	18
C. Tretia otázka: <i>Nemal by mať parlament právomoc upustiť od skôr vyhláseného referenda, ktoré bolo pozastavené z dôvodu núdzového stavu vyvolaného pandemiou?</i>	21
V. Záver.....	21

1. Úvod

1. Listom z 12. mája 2020 minister spravodlivosti Arménskej republiky pán Rustam Badasyan požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k trom právnym otázkam v súvislosti s návrhmi ústavných zmien a doplnení týkajúcich sa mandátu sudcov ústavného súdu (CDL-REF (2020) 025).
2. Spravodajcami tohto stanoviska boli pán Dimitrov, pán Frenco, pán Grabenwarter a pán Holmøyvik.
3. Spravodajcovia a sekretariát Benátskej komisie usporiadali 25. – 27. mája 2020 sériu videokonferenčných stretnutí so zástupcami ústavného súdu, troch parlamentných frakcií vrátane opozície, s predsedom štátneho a právneho výboru parlamentu, ministrom spravodlivosti a diplomatickým spoločenstvom v Jerevane, ako aj so zástupcami organizácií občianskej spoločnosti. Benátska komisia je vďačná orgánom a úradu Rady Európy v Jerevane za organizovanie stretnutí.
4. Toto stanovisko bolo vypracované na základe pripomienok spravodajcov a výsledkov videokonferenčných stretnutí. Benátska komisia ho prijala 19. júna 2020 písomným postupom, ktorý nahradil 123. plenárne zasadnutie v Benátkach kvôli chorobe COVID-19.

II. Právny a skutkový rámec

A. Právny rámec

5. Ústava Arménskej republiky prijatá referendum 5. júla 1995 prešla v posledných 25 rokoch dvomi zásadnými reformami vrátane zmien a doplnení zavedených v referende 27. novembra 2005 a zmien a doplnení zavedených v referende 6. decembra 2015. Benátska komisia poskytla niekoľko stanovísk týkajúcich sa oboch reforiem.¹
6. Ústavné ustanovenia týkajúce sa zloženia ústavného súdu sa významne zmenili aj ústavnými zmenami, ktoré sa týkajú najmä vymenúvacích orgánov a funkčného obdobia sudcov ústavného súdu. Podľa čl. 99 ústavy z roku 1995 (pred zmenami a doplneniami z roku 2005) „Ústavný súd sa skladá z deviatich členov, z ktorých päť vymenúva Národné

¹ Pozri CDL-AD (2005) 025 konečné stanovisko k ústavnej reforme v Arménskej republike, prijaté Benátskou komisiou na 64. plenárnom zasadnutí (21. – 22. októbra 2005); CDL-PI (2015) 015 Predbežné stanovisko k návrhu zmien a doplnení kapitol 1 až 7 a 10 Ústavy Arménskej republiky; CDL-PI (2015) 019 Druhé predbežné stanovisko k návrhu zmien a doplnení, najmä ku kapitolám 8, 9, 11 až 16, Ústavy Arménskej republiky; CDL-AD (2015) 037 Prvé stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy (kapitoly 1 až 7 a 10) Arménskej republiky, ktoré schválila Benátska komisia na svojom 104. plenárnom zasadnutí (23. – 24. októbra 2015) a CDL-AD (2015) 038 Druhé stanovisko k návrhu zmien a doplnení Ústavy (najmä ku kapitolám 8, 9, 11 až 16) Arménskej republiky, ktoré schválila Benátska komisia na svojom 104. plenárnom zasadnutí (23. – 24. októbra 2015).

zhromaždenie a štyroch prezident republiky.“. Podľa čl. 96 môže byť člen ústavného súdu vo funkcii až do sedemdesiatich rokov.

7. Novela ústavy z roku 2005 priniesla určité zmeny vo vymenúvacom konaní sudcov ústavného súdu a funkčnom období sudcov ústavného súdu. Podľa čl. 99 (ako vyplýva zo zmien a doplnení z roku 2005) sa ústavný súd skladá z deviatich členov. Prezident republiky vymenoval štyroch členov (čl. 55 ods. 10) a päť členov vymenovalo národné zhromaždenie na odporúčanie predsedu národného zhromaždenia (čl. 83 ods. 1). Podľa čl. 96 „sudcovia a členovia ústavného súdu vykonávajú svoju funkciu až do dosiahnutia veku šesťdesiatich piatich rokov“.

8. Zmenami z roku 2015, ktorými sa zaviedla nová hlava 7 „Súdy a Najvyššia súdna rada“ vrátane podrobných ustanovení o ústavnom súde, došlo k významným zmenám vo vymenúvacom konaní, vymenúvacích orgánoch a funkčnom období sudcov ústavného súdu. Podľa čl. 166 ods. 1 kapitoly 7 ústavy sú sudcovia ústavného súdu volení národným zhromaždením na obdobie dvanástich rokov, a to najmenej tromi pätinami hlasov z celkového počtu poslancov. Ústavný súd sa skladá z deviatich sudcov, z ktorých traja sú volení na odporúčanie prezidenta republiky, traja sudcovia sú volení na odporúčanie vlády a traja sudcovia na odporúčanie valného zhromaždenia sudcov. Valné zhromaždenie môže menovať len sudcov. Tá istá osoba môže byť volená za sudcu ústavného súdu len raz.

9. Benátska komisia vo svojom druhom stanovisku k návrhu zmeny a doplnenia Ústavy Arménskej republiky z roku 2015 dospela k záveru, že zavedenie novej požiadavky kvalifikovanej väčšiny najmenej troch pätín z celkového počtu hlasov poslancov pri voľbe sudcov ústavného súdu bola veľmi vítaná.² Tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh naozaj nasledoval po predchádzajúcom odporúčaní Komisie v prvom stanovisku k návrhu zmien a doplnení ústavy.³ Komisia dospela k záveru, že s požiadavkou kvalifikovanej väčšiny na vymenovanie sudcov ústavného súdu navrhne tak väčšina, ako aj opozícia vysokokvalifikovaných kandidátov, ktorí sú akceptovateľní aj pre druhú stranu.⁴ Napokon, pokiaľ ide o funkčné obdobie a dôchodkový vek sudcov ústavného súdu, Komisia v prvom stanovisku uviedla, že ustanovenie čl. 166, ktoré stanovuje, že sudcovia ústavného súdu vykonávajú svoju funkciu 12 rokov až do dosiahnutia veku 70 rokov a nemôžu byť opätovne zvolení do funkcie sudcu ústavného súdu, je v súlade s európskou praxou.⁵

10. Ústavné ustanovenia týkajúce sa voľby predsedu ústavného súdu boli tiež podstatne pozmenené prostredníctvom zmien a doplnení ústavy. Podľa ústavy z roku 1995, pred zmenami z roku 2005, je predseda ústavného súdu menovaný národným zhromaždením spomedzi ostatných členov súdu (čl. 83 ods. 2). Ak Národné zhromaždenie do tridsiatich dní od zriadenia ústavného súdu nevymenuje predsedu, potom ho/ju vymenuje prezident republiky (čl. 83 ods. 2 a čl. 55 ods. 10). Tento spôsob vymenovania predsedu súdu sa v roku

² CDL-AD (2015) 038, ods. 49.

³ CDL-AD (2015) 037, ods. 162.

⁴ Ibid.

⁵ CDL-AD(2015)037, ods. 165.

2005 vo všeobecnosti zachoval s tým rozdielom, že vo verzii z roku 2005 menuje národné zhromaždenie predsedu spomedzi členov súdu „na odporúčanie predsedu národného zhromaždenia“ do tridsiatich dní po uvoľnení funkcie predsedu ústavného súdu (verzia 83 ods. 2 z roku 2005).

11. Novela z roku 2015 úplne zmenila spôsob menovania predsedu a vylúčila z neho Národné zhromaždenie. Podľa nového čl. 166 ods. 2 volí predsedu a podpredsedu súdu spomedzi svojich členov ústavný súd. Ďalší dôležitý rozdiel sa týka funkčného obdobia predsedu ústavného súdu. Znenie ústavy z rokov 1995 a 2005 nestanovovalo nijaký osobitný termín pre funkciu predsedu, a preto sa na funkciu predsedu vzťahovalo všeobecné ustanovenie týkajúce sa veku odchodu do dôchodku pre sudcov a členov súdu. Teraz je predseda volený na obdobie šiestich rokov bez práva byť opätovne zvolený. Vo svojom stanovisku z roku 2015 Komisia usúdila, že tento model voľby predsedu súdu predstavuje dobrú záruku nezávislosti súdu.⁶

12. Zatiaľ čo tieto významné zmeny a doplnenia boli zavedené zmenami a doplneniami z roku 2015, prechodný čl. 213 kapitoly 16 (Záverečné a prechodné ustanovenia) ústavy ustanovuje, že „predseda a členovia ústavného súdu vymenovaní pred nadobudnutím účinnosti čl. 7 ústavy budú naďalej vykonávať svoju funkciu až do uplynutia funkčného obdobia stanoveného v ústave so zmenami a doplneniami z roku 2005,“ a „po nadobudnutí účinnosti čl. 7 ústavy nominácie na neobsadené miesta sudcov ústavného súdu uskutočňuje postupne prezident republiky, Valné zhromaždenie sudcov a vláda.“ Podobné prechodné ustanovenie existovalo aj v ústave z roku 2005 (čl. 117 13).

13. Podľa prechodného čl. 209 ods. 6 čl. 7 ústavy z roku 2015 (upravujúce ustanovenia týkajúce sa menovania sudcov a predsedu ústavného súdu) „nadobúda účinnosť dňom, keď novozvolený prezident republiky nastúpi do svojho úradu. Preto naďalej platia príslušné ustanovenia ústavy so zmenami a doplneniami z roku 2005“. Prezident Sarkissian bol zvolený 2. marca 2018 a ujal sa funkcie 9. apríla 2018. Preto sa na vymenovanie ústavného súdu (vrátane sudcov a predsedu) pred 9. aprílom 2018 vzťahovali príslušné ustanovenia ústavy z roku 2005. Nové ustanovenia vyplývajúce zo zmien a doplnení z roku 2015 sa vzťahujú iba na vymenovania vykonané po tomto dátume.

B. Skutkové okolnosti

14. Udalosti na jar roku 2018, ktoré sa v Arménsku označujú ako „nežná revolúcia“, viedli k pokojnému zvratu predchádzajúcej vlády a v máji 2018 k vymenovaniu bývalého vodcu opozície Nikol Pashinyana za predsedu vlády. Na základe výsledku legislatívnych volieb 9. decembra 2018 získala aliancia „Môj krok“ podporujúca pána Pashinyana 88 zo 132 kresiel v Národnom zhromaždení (čo je ústavná väčšina), zatiaľ čo bývalá vládna republikánska strana nezískala žiadne kreslá.

⁶ CDL-AD(2015)037, ods. 166.

15. Pred „nežnou revolúciou“, 5. marca 2018, bývalý predseda ústavného súdu Gagik Harutyunyan rezignoval, a to tri týždne pred nadobudnutím účinnosti ústavných zmien z roku 2015 a krátko pred dosiahnutím dôchodkového veku sedemdesiat rokov. V dôsledku toho bol 21. marca 2018 podľa ustanovení ústavy z roku 2005 parlamentom za predsedu zvolený pán Hrayr Tovmasyan, a to až do dôchodkového veku šesťdesiatpäť rokov. Pán Tovmasyan, ktorý bol ministrom spravodlivosti od decembra 2010 do septembra 2013, bol členom Národného zhromaždenia za republikánsku stranu od apríla 2017, krátko pred svojím zvolením za predsedu ústavného súdu.

16. V súčasnosti sú spomedzi deviatich sudcov ústavného súdu zvolení dvaja sudcovia podľa ustanovení z roku 2015: pán Arman Dilanyan bol zvolený 13. septembra 2018; Vahe Grigoryan bol zvolený 18. júna 2019 po parlamentných voľbách v decembri 2018. Zvyšných sedem sudcov bolo zvolených pred 9. aprílom 2018 podľa ustanovení z rokov 1995 a 2005.

17. Minister spravodlivosti požiadal 6. septembra 2019 Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k „balíku súdnych reforiem“. Jeden z pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov obsiahnutých v balíku sa týkal zákona o ústavnom súde a zaviedol možnosť sudcov ústavného súdu, ktorých mandát má trvanie až do dôchodku, vzdať sa pred skončením funkčného obdobia viacerých výhod, ak si to budú želať. Orgány sa odvolali na implementáciu ústavy revidovanej v roku 2015 v porevolučnom kontexte a domnievajú sa, že je potrebné okamžite uplatniť prechod od celoživotného pôsobenia ústavných sudcov k mandátu na dobu určitú.

18. Vo svojom spoločnom stanovisku prijatom v októbri 2019⁷ Benátska komisia a Riaditeľstvo pre ľudské práva Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát Rady Európy usúdili, že všetci sudcovia ústavného súdu by mali mať rovnaké postavenie bez ohľadu na to, či boli vymenovaní pred alebo po revízii ústavy z roku 2015 (ods. 60). Ďalej uviedli, že v zásade platí, že pokiaľ systém predčasného odchodu do dôchodku zostáva skutočne dobrovoľný, t. j. vylučuje akýkoľvek neprimeraný (politický alebo osobný) tlak na dotknutých sudcov, a ak nemá slúžiť na ovplyvnenie výsledku prebiehajúcich vecí, neexistujú žiadne normy, ktoré by Benátsku komisiu viedli k tomu, aby sa postavila proti takejto schéme.

19. Príslušné zmeny a doplnenia⁸ nadobudli účinnosť 11. decembra 2019 a stanovili sudcom dvojmesačnú lehotu na prijatie predčasného dôchodku. Túto ponuku neprijal nikto z nich.

⁷ Spoločné stanovisko CDL-AD (2019) 024 k zmenám a doplneniam súdneho poriadku a niektorých ďalších zákonov, ktoré prijala Benátska komisia na svojom 120. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. októbra 2019).

⁸ Článok 88. Záverečná časť a prechodné ustanovenia zákona o ústavnom súde:

«4. Podľa čl. 213 ústavy osobe, ktorá bola vymenovaná do funkcie člena ústavného súdu pred nadobudnutím účinnosti čl. 7 ústavy a najmenej dvanásť rokov pôsobila vo funkcii sudcu ústavného súdu po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, bez ohľadu na vek, možno priznať dôchodok spôsobom a výškou stanovenou zákonom Arménskej republiky „O sociálnych zárukách pre osoby, ktoré majú štátne úrady“ z dôvodov stanovených v časti 2 čl. 10 a čl. 12 časti 2 čl. 4 tohto zákona, ak predložila národnému zhromaždeniu žiadosť o rezignáciu z dôvodu zániku právomocí na účely dôchodkového zabezpečenia a v lehote, keď ju vzala späť, týždeň po podaní, ako aj na základe skutočnosti, že jej právomoci boli ukončené alebo pozastavené na základe občianskoprávneho rozsudku súdu, ktorý nadobudol právoplatnosť, ako orgán bez aktívnej právnej kapacity.»

20. Začiatkom februára 2020 navrhla vládna väčšina ústavné zmeny a doplnenia prechodného čl. 213, podľa ktorých zanikne funkcia predsedu a sudcov ústavného súdu, ktorí boli vymenovaní pred nadobudnutím účinnosti čl. 7 ústavy z roku 2015 (sedem sudcov vrátane predsedu).⁹ Vysvetlivka pripojená k pôvodným návrhom zmien a doplnení uvádza najmä to, že „pri súčasnom zložení ústavného súdu existuje podstatný rozdiel medzi funkčnými obdobiami sudcov menovaných podľa ustanovení článku 7 nariadenia ústavy z roku 2015 a funkčným obdobím predtým vymenovaných sudcov. Zatiaľ čo novovymenovaní sudcovia budú pôsobiť 12 rokov, predtým vymenovaní členovia podľa ustanovení ústavy z roku 1995 (2 sudcovia) budú pôsobiť do veku 70 rokov a tí, ktorí boli vymenovaní podľa ustanovení znenia ústavy z roku 2005 (5 sudcov,) do veku 65 rokov.“. Účelom tejto novely je podľa dôvodovej správy zabezpečiť ústavnosť zloženia ústavného súdu podľa čl. 7 ústavy z roku 2015 a napraviť nedostatok dôvery verejnosti a iných zložiek moci v súčasné formovanie ústavného súdu.

21. Ústava vo svojich čl. 168 ods. 2 a 169 ods. 2 ustanovuje, že ústavné zmeny sa musia predkladať ústavnému súdu na preskúmanie ich súladu s ústavou.¹⁰ Začiatkom februára tiež jeden poslanec navrhol zmeny a doplnenia zákona o ústavnom súde, zákona o referende a zákona o rokovacom poriadku Národného zhromaždenia, ktorým by sa zrušili príslušné ustanovenia ustanovujúce povinné ústavné preskúmanie ústavných zmien ústavným súdom, avšak bez zmeny a doplnenia príslušných ustanovení zákona o ústave (t. j. čl. 168 ods. 2 a čl. 169 ods. 2). Parlament o týchto pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch nehlasoval.

22. Dňa 6. februára 2020 sa na mimoriadnom zasadnutí Národného zhromaždenia rokovalo o návrhoch ústavných zmien a doplnení prechodného čl. 213. Je potrebné poznamenať, že čl. 202 ústavy („Prijatie a zmena a doplnenie ústavy“) prvý odsek obsahuje zoznam ústavných ustanovení, ktoré je možné zmeniť a doplniť iba prostredníctvom referenda.¹¹ Podľa ods. 2 toho istého ustanovenia zmeny a doplnenia ostatných článkov ústavy¹² prijíma národné zhromaždenie najmenej dvoma tretinami hlasov z celkového počtu poslancov. V ods. 3 sa uvádza, že „ak Národné zhromaždenie neprijme návrh zmien a doplnení ústavy ustanovených v časti 2 tohto článku, možno ho predložiť na schválenie v referende, na základe rozhodnutia prijatého najmenej tromi pätinami hlasov z celkového počtu hlasov poslancov“. Zdá sa, že 6. februára 2020, počas mimoriadnej schôdze Národného zhromaždenia, hoci mala vládna strana dostatočnú väčšinu na okamžité prijatie tejto ústavnej zmeny (t. j. s dvojtretinovou väčšinou), návrh novely nezískal v prvom čítaní dostatočný počet hlasov a parlament rozhodol o predložení ústavnej novely na schválenie v referende tromi pätinami hlasov z celkového počtu poslancov podľa čl. 202 ods. 3 ústavy. Podľa viacerých účastníkov

⁹ Návrhy ústavných zmien ústavy (P-469-05.02.2020-PI-01/0)

¹⁰ Článok 168 Právomoc ústavného súdu (2) pred prijatím návrhov zmien ústavy, ako aj návrhy právnych aktov v referende, určujú ich súlad s ústavou;

¹¹ T. j. kapitoly 1 – 3, 7, 10 a 15 ústavy, ako aj čl. 88 prvá veta časti 3 čl. 89, časť 1 čl. 90, časť 2 čl. 103, čl. 108, 115, 119 – 120, 123 – 125, 146, 149 a 155 a čl. 200 časť 4 ústavy sa prijíma iba prostredníctvom referenda.

¹² Vrátane prechodného čl. 213.

rozhovoru, s ktorými sa stretla delegácia, bolo cieľom vládnucej väčšiny tiež obísť predchádzajúce preskúmanie ústavným súdom. Vládna väčšina tvrdila, že v prípade, že by bol ústavný súd vyzvaný na preskúmanie ústavnosti novely týkajúcej sa mandátu sudcov ústavného súdu, došlo by ku konfliktu záujmov, ktorý by týmto sudcom zabránil v preskúmaní ústavnej novely.

23. Návrh zákona o usporiadaní referenda 5. apríla bol schválený prezidentským dekrétom z 9. februára, referendum sa však odložilo kvôli vyhláseniu núdzového stavu z dôvodu riešenia pandémie COVID 19.

24. Benátska komisia bola informovaná, že 25. mája stály výbor pre právne záležitosti Národného zhromaždenia schválil niektoré nové návrhy zmien a doplnení zákona o referende, zákona o ústavnom súde a zákona o rokovacom poriadku Národného zhromaždenia. Ukazuje sa najmä, že návrhy pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov dávajú Národnému zhromaždeniu právomoc vyhlásiť za neplatné už vymenované referendum (o ústavných zmenách a doplneniach), ktoré bolo odložené z dôvodu stanného práva alebo núdzového stavu. Rozsah kontroly ústavných zmien ústavným súdom sa navyše obmedzí na kontrolu súladu ústavných zmien s nezmeniteľnými ustanoveniami ústavy.¹³ Ústavný súd by mal tiež nevyhnutne vykonať toto preskúmanie do pätnástich dní od podania žiadosti. Národné zhromaždenie prijalo 3. júna 2020 v druhom čítaní zmeny a doplnenia zákona o referende.

III. Konkrétne otázky a vysvetlenia orgánov

25. Vzhľadom na už popísaný právny kontext orgány dospeli v podkladovom informačnom dokumente pripojenom k otázkam (CDL-REF (2020) 025) k záveru, že prechodné ustanovenia súčasnej ústavy nijakým spôsobom nezabezpečili nový model formovania ústavného súdu, ktorý ešte nebol úplne uvedený do života. Pre orgány je hlavným problémom krízy týkajúcej sa ústavného súdu zjavný rozdiel medzi postavením predsedu a sudcov ústavného súdu menovaných pred a po nadobudnutí účinnosti kapitoly 7 ústavy, pokiaľ ide o postup menovania, menovacie orgány a ich funkčné obdobie. Berúc na vedomie, že 5 rokov po prijatí zmien a doplnení ústavy boli v súlade s novým postupom zvolení iba dvaja sudcovia ústavného súdu, dospeli k záveru, že spôsob vykonávania prechodných ustanovení mal za následok odloženie úplného vykonania ustanovení o zložení súdu na mimoriadne dlhé obdobie.

26. Orgány preto požadujú stanovisko Benátskej komisie k nasledujúcim otázkam a vysvetleniam:

”

1. Aký je v súčasnej situácii najlepším spôsob, ako naplno uviesť do života nový model ústavného súdu, predpísaný ústavou (novelizovaný v roku 2015)?

¹³ Podľa čl. 203 ústavy „Články 1, 2, 3 a 203 ústavy sa nemôžu meniť a dopĺňať.“.

Jednou z možností by mohlo byť uzákonenie zmenenej a doplnenej ústavy, pokiaľ ide o členov ústavného súdu zvolených pred novou ústavou. Najmä tí členovia súdu, ktorí vykonávali svoju funkciu počas obdobia 12 rokov pred okamihom nadobudnutia účinnosti 7. kapitoly (súdy a najvyššia súdna rada) novej ústavy (9. apríla 2018) skončia svoje funkčné obdobie a tí, ktorým neuplynulo 12-ročné funkčné obdobie, budú pokračovať až do konca ich 12-ročného funkčného obdobia.

Čo sa týka predsedu súdu, jeho mandát predsedu by mal byť zastavený a nového predsedu by mali voliť jeho kolegovia na jedno šesťročné funkčné obdobie podľa postupu stanoveného v novej ústave. Toto riešenie bude v súlade s logikou krátkodobého funkčného obdobia stanovenou v novej ústave (čl. 215) pre predsedu ústavného súdu, ako aj predsedov všeobecných súdov.

To je možné zabezpečiť zmenou a doplnením prechodných ustanovení ústavy (článok 213), pričom treba pamätať na to, že tieto ustanovenia sa zameriavali na rýchle a úplné vykonanie zmien ústavy.

2. Z hľadiska najlepších európskych noriem, považovalo by sa za prijateľné vymedziť rozsah a relatívne krátku lehotu na vykonanie predbežného ústavného preskúmania ústavným súdom v rozsahu súladu zmien a doplnení s nezmeniteľnými článkami ústavy?

Ústavný zákon o ústavnom súde nestanovuje jasný rozsah súdneho preskúmania v prípade ústavných zmien a doplnení, čo zjavne vytvára veľa nejasností. Na zabezpečenie právnej istoty možno najskôr vymedziť rozsah kontroly ústavným súdom tak, aby sa zabezpečil súlad zmien a doplnení s článkami ústavy, ktoré nemožno meniť, počas relatívne krátkeho časového obdobia (napríklad 10 dní).

A po druhé, vymedzený rozsah kontroly ústavným súdom umožní parlamentu mať jasnú pozíciu pri hlasovaní o zmenách a doplneniach ústavy po tom, čo dostane stanovisko súdu k navrhovaným zmenám a doplneniam.

3. Nemal by mať parlament právomoc upustiť od skôr ustanoveného referenda, ktoré bolo prerušené kvôli núdzovému stavu vyvolanému pandémie?

Ústavný zákon o referende ustanovuje, že vyhlásené referendum, ktoré sa neuskutočnilo z dôvodu núdzového stavu, by malo byť obnovené po zrušení núdzového stavu. Zákon neustanovuje možnosť odvolať referendum, ktoré bolo vyhlásené pred núdzovým stavom.

Sme presvedčení, že v záujme verejného zdravia a bezpečnosti by mal mať parlament právomoc zrušiť svoje rozhodnutie o vykonaní referenda, ktoré bolo vyhlásené skôr a následne pozastavené v dôsledku núdzového stavu vyvolaného pandémie.“

IV. Analýza

A. Prvá otázka: Aký je v súčasnej situácii najlepší spôsob, ako naplno uviesť do života nový model ústavného súdu, predpísaný ústavou (novelizovaný v roku 2015)?

1. Uplatniteľné medzinárodné normy a predchádzajúce stanoviská

27. Hlavnými zásadami pri hodnotení prvej otázky sú nezávislosť súdov a ich členov, vyhýbanie sa zbytočnej hierarchii alebo nerovnosti medzi sudcami a dôvera v inštitúciu.

28. Benátska komisia v minulosti opakovane kritizovala zmeny v dôchodkovom veku alebo funkčnom období sudcov, a to aj v rámci všeobecnej reformy súdnictva, najmä ak sa tieto zmeny uskutočnili unáhlene a bez presvedčivého odôvodnenia.¹⁴ Spätné zmeny týkajúce sa dôchodkového veku alebo funkčného obdobia sudcov ovplyvňujú nezávislosť sudcov a môžu mať, v závislosti od počtu dotknutých sudcov, tiež nepriaznivé účinky na efektívnosť súdu. To je dôvod, prečo medzinárodné normy nezávislosti súdov výslovne zaručujú istotu funkčného obdobia do dosiahnutia povinného dôchodkového veku alebo uplynutia funkčného obdobia a súčasne obmedzujú dôvody prepustenia z dôvodu pracovnej neschopnosti alebo zneužitia úradnej moci.¹⁵ Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) opakovane zdôrazňoval úzke prepojenie medzi funkčným obdobím sudcov a ich nezávislosťou.¹⁶ Bezpečnosť funkčného obdobia sudcov je všeobecne uznávanou zásadou vo všetkých jurisdikciách rešpektujúcich zásady právneho štátu, pre ktoré si výnimky vyžadujú presvedčivé dôvody.¹⁷ Vo veci Baka proti Maďarsku sa ESLP venoval otázke spätného skrátenia funkčného obdobia sudcu:

„Hoci sťažovateľ zostal vo funkcii sudcu a predsedu občianskoprávneho kolégia novej Kúrie, bol z funkcie predsedu najvyššieho súdu odvolaný tri a pol roka pred uplynutím pevne stanoveného obdobia podľa právnych predpisov platného v čase jeho zvolenia. To sa dá ťažko zosúladiť s osobitným zreteľom na povahu sudcovskej funkcie ako samostatnej zložky štátnej moci a na zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorá – podľa

¹⁴ Pozri CDL-AD (2012) 001, stanovisko k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a zákon CLXI z roku 2011 k organizácii a správe súdov v Maďarsku, ods. 102-110; CDL-AD (2017) 031, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej rade súdnictva; o návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o najvyššom súde navrhovaný poľským prezidentom, a o zákone o organizácii bežných súdov, ods. 44 – 52.

¹⁵ Pozri Základné princípy OSN z roku 1985 o nezávislosti súdnictva, čl. 12, 18 a 20; Všeobecná poznámka č. 32 k čl. 14 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ods. 19-20; Európska charta o štatúte sudcov z roku 1998, ods. 7,1; Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM / Rec (2010) 12, ods. 49 – 50; Stanovisko č. 1 (2001) Poradnej rady európskych sudcov, ods. 57 a 59; CDL-AD (2016) 007, Kontrolný zoznam na podporu právneho štátu, E.1.a.ii.

¹⁶ Pozri Campbell a Fell proti Veľkej Británii, č. 7819/77; 7878/77, ods. 80; Fruni proti Slovensku, č. 8014/07, ods. 145; Henryk Urban a Ryszard Urban proti Poľsku, č. 23614/08, ods. 53.

¹⁷ Pokiaľ ide o presvedčivú autoritu, pozri Súdny dvor Európskej únie v rozsudku Veľkej komory z 24. júna 2019 vo veci C-619/18, ods. 75-79.

judikatúry súdu a medzinárodných i európskych nástrojov, ako aj nástrojov Rady ministrov – je kľúčovým prvkom na udržanie nezávislosti súdnictva [...].¹⁸

29. V tejto súvislosti Benátska komisia vo svojom stanovisku z októbra 2019 zdôraznila súvislosť medzi zabezpečením funkčného obdobia a nezávislosťou súdov:

„Benátska komisia by chcela zdôrazniť, že zabezpečenie funkčného obdobia sudcov ústavného súdu je nevyhnutnou zárukou ich nezávislosti. Neodstrániteľnosť je navrhnutá tak, aby chránila sudcov ústavného súdu pred vplyvom politickej väčšiny dňa. Bolo by neprijateľné, keby každá nová vláda mohla nahradiť sediacich sudcov novozvolenými podľa svojho výberu.“¹⁹

30. Toto stanovisko jasne uvádza, aký je účel neodvolateľnosti sudcov, konkrétne to, že sudcovia vrátane ústavných sudcov sa pri nástupe novej vlády nemajú nahrádzať. To, že bol vymenovaný za predchádzajúcej vlády, jednoducho nie je presvedčivým dôvodom pre nahradenie sudcu.

31. V nedávnych stanoviskách Benátska komisia zdôraznila význam stability súdneho systému pre jeho nezávislosť.²⁰ Dôvera v súdnictvo si vyžaduje stabilný právny rámec a hoci sú niekedy potrebné reformy súdnictva, aby sa zvýšila dôvera verejnosti v súdny systém, „trvalá inštitucionálna nestabilita, keď reformy nasledujú po zmenách politickej moci, môže byť škodlivá aj pre dôveru verejnosti v súdnictvo ako nezávislej a nestrannej inštitúcie.“²¹

2. Navrhované zmeny a doplnenia prechodného čl. 213

a. Týkajúce sa sudcov ústavného súdu

32. Proces ústavného vývoja v Arménsku za posledných 25 rokov prináša pohľad na pokračujúci boj za zlepšenie demokratických štandardov a podporu právneho štátu. Tento proces bol sprevádzaný pravidelnými odporúčaniami Benátskej komisie a nebol oslobodený od politických konfliktov. V tomto procese bola veľmi výrazná obava o nezávislosť sudcov vo funkcii.

¹⁸ Baka proti Maďarsku, 20261/12, ods. 172.

¹⁹ CDL-AD (2019) 024, ods. 58.

²⁰ Pozri CDL-AD (2019) 027, Ukrajina – stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca, ktorým sa spravuje najvyšší súd a orgány súdnej správy, ods. 13-16; CDL-AD (2019) 014, Rumunsko – stanovisko k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorým sa menia a dopĺňajú zákony, ods. 14.

²¹ CDL-AD (2019) 027, Ukrajina – stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca, ktorým sa spravuje najvyšší súd a orgány súdnej správy, ods. 13. Pozri tiež CCJE - BU (2017) 11, Predsedníctvo Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), Správa o nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch Rady Európy za rok 2017, ods. 7: „Dôvera verejnosti v sudcov môže byť narušená nielen v prípadoch skutočných, existujúcich a presvedčivo preukázaných porušení, ale aj v prípade, že existujú dostatočné dôvody na spochybnenie nezávislosti a nestrannosti súdov.“

33. Kapitola 7 (Súdy a najvyššia súdna rada) ústavy zavedená zmenami a doplneniami z roku 2015 skutočne obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré sa považujú za ustanovenie najvyššej možnej úrovne nezávislosti a nestrannosti v demokratickom systéme právneho štátu, týkajúce sa najmä postavenia a postupu pri voľbe a menovaní sudcov (najmä čl. 164 –167).

34. Pokiaľ ide konkrétne o sudcov ústavného súdu, zavedenie novej požiadavky trojpäťtinovej kvalifikovanej väčšiny celkového počtu hlasov poslancov parlamentu na ich zvolenie má za cieľ zabezpečiť, aby vládnuca väčšina nemohla kontrolovať vymenovania. Chráni tak ústavných sudcov pred vplyvom politickej väčšiny. Vylúčenie možnosti znovuzvolenia (nový čl. 166 ods. 1) navyše nepochybne prispieva k nezávislosti sudcov. Aj keď existujú systémy, ktoré umožňujú opätovnú voľbu sudcov, ako je to v prípade ústavného súdu (Staatsgerichtshof) v Lichtenštajnsku (čl. 105 s odkazom na čl. 102 ods. 2 ústavy v Lichtenštajnsku) alebo Súdneho dvora Európskej únie, európskou normou je, že funkčné obdobie ústavných sudcov nie je obnoviteľné a znovuzvolenie je vylúčené.

35. Na druhej strane, obmedzenia pojmov sú v mnohých ústavných systémoch bežné, pokiaľ ide o sudcov ústavného súdu (na rozdiel od bežných sudcov občianskych a trestných súdov, kde je funkcia sudcu obmedzená iba vekom odchodu do dôchodku). Funkčné obdobie dvanástich rokov je plne v súlade s európskymi normami. Takéto obmedzené obdobie nepopierateľne umožňuje pravidelné a čiastočné obnovenie zloženia súdu, pričom sa zabezpečí stupeň heterogenity a plurality a väčšia vyváženosť zastúpenia. Umožňuje meniacej sa parlamentnej väčšine voliť sudcov jednej alebo druhej tendencie a lepšie odráža meniace sa politické a spoločenské názory spoločnosti.

36. Súbežne s veľkým a pozitívnym vývojom v Arménsku, novely z roku 2015 zabezpečili funkčné obdobie sudcov ústavného súdu zachovaním ich pôvodných podmienok menovania. Zaručili teda pokračovanie vo výkone funkcie týchto sudcov až do dôchodkového veku bez toho, aby ich mandát obmedzovalo novozavedené dvanásťročné funkčné obdobie (prechodný čl. 213). Následkom toho reforma ústavného súdu a zavedenie mandátu na dobu určitú novelami z roku 2015 nemali za následok okamžité a náhle odvolanie sudcov ústavného súdu.

37. Ustanovenie prechodného čl. 213 nie je novinkou zmien a doplnení z roku 2015, ani nemá výnimočný charakter.²² Podobné prechodné ustanovenie existovalo aj v ústave z roku 2005 (čl. 117 ods. 13), ktorá však významným spôsobom nezmenila spôsob vymenovania sudcov ústavného súdu. Rovnaká záruka je navyše poskytnutá v prechodnom čl. 215²³ ústavy z roku 2015 pre radových sudcov (ale nie pre predsedov súdov) vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti kapitoly 7 vrátane sudcov Kasačného súdu, ktorých postup vymenovania prešiel

²² Podľa čl. 117 ods. 13 úradujúci členovia ústavného súdu naďalej pôsobia vo funkcii až do veku sedemdesiatich rokov.

²³ Článok 215 ods. 1: „Sudcovia vymenovaní pred nadobudnutím účinnosti kapitoly 7 ústavy zostávajú vo funkcii až do uplynutia funkčného obdobia stanoveného v ústave so zmenami a doplneniami z roku 2005“.

dôležitými zmenami s príslušnými novelami, zatiaľ čo ich funkčné obdobie (do dôchodku) zostalo rovnaké.²⁴

38. Aj keď nemožno vylúčiť zavedenie obmedzenej lehoty pre ústavných sudcov a je to naopak chvályhodné, Komisia je toho názoru, že v zásade platí prechodné obdobie, ktoré umožňuje postupnú zmenu v zložení súdu, ktorá takémuto obmedzeniu bráni, je vhodné obmedziť použitie alebo vnímanie použitia ako prostriedku na zmenu zloženia súdu, ktorý má k dispozícii politická väčšina. Takéto prechodné opatrenie slúži na vyvrátenie pocitu, že obmedzenie funkčného obdobia sudcov v skutočnosti súvisí s tým, že sa im nepáči, že vládnuca väčšina vykonáva činnosti týchto sudcov pri výkone ich sudcovskej funkcie. Ustanovenia, ktorými sa zavádza mandát sudcov na dobu určitú, ktorého výsledkom je okamžité odvolanie z funkcie, bez prechodného obdobia na ochranu ich dôvery v istotu ich funkčného obdobia, nie sú v súlade so zásadou neodvolateľnosti.

39. Pre Benátsku komisiu predstavuje neodvolateľnosť sudcov podstatný prvok nezávislosti súdnictva. Vzhľadom na význam, ktorý sa kladie na bezpečnosť funkčného obdobia sudcov v súlade s medzinárodnými normami „tvrdého práva“ (právne povinnosti, ktoré sú pre zúčastnené strany záväzné a ktoré je možné právne vymáhať pred súdom) aj „mäkkého práva“ (nie je právne záväzné), a so zreteľom najmä na rastúci význam zabezpečenia nezávislosti súdnictva vrátane ústavného súdu, je vhodné, aby, ak dôjde k zmene ústavných ustanovení o menovaní a funkčnom období sudcov ústavného súdu, akékoľvek skrátenie funkčného obdobia sa vzťahovalo iba na sudcov, ktorí majú byť vymenovaní po nadobudnutí účinnosti nových ustanovení. Čl. 213 je preto v súlade s medzinárodnými normami a každú odchýlku od stanovených prechodných opatrení je potrebné preskúmať s mimoriadnou opatrnosťou.

40. Návrh zmien a doplnení prechodného čl. 213 ústavy, ktoré boli pôvodne predložené na referendum 5. apríla 2020, má za následok odvolanie všetkých 7 sudcov (vrátane predsedu) vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení z roku 2015, ktoré sa uskutočnili 9. apríla 2018 – vrátane tých, ktorí ešte neslúžili celých 12 rokov funkčného obdobia podľa zmien a doplnení z roku 2015. Všeobecné opatrenia tohto druhu bez prechodných opatrení by boli v rozpore s čl. 6 EDĽP (pozri Baka proti Maďarsku). Komisia preto víta, že prístup navrhnutý v žiadosti nevedie k automatickému a nerozlišujúcemu odvolávaniu všetkých sudcov vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení z roku 2015.

41. Súčasná žiadosť orgánov naznačuje v skutočnosti iný a menej rušivý prístup. V súlade s tým by novelou prechodného čl. 213 mohlo nové funkčné obdobie zavedené v roku 2015

²⁴ Zatiaľ čo pred zmenami a doplneniami z roku 2015 sú sudcovia kasačného súdu vymenovaní prezidentom republiky na odporúčanie Súdnej rady (čl. 55 ods. 11), po zmenách a doplneniach z roku 2015 sú vymenovaní prezidentom republiky na odporúčanie Národného zhromaždenia, ktoré volí kandidátov najmenej tromi pätinami hlasov z celkového počtu poslancov, z troch kandidátov navrhnutých Najvyššou súdnou radou na každé kreslo sudcu (čl. 166 ods. 3).

(dvanásť rokov) nadobudnúť účinnosť pre všetkých sudcov vrátane sudcov vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti zmien z roku 2015. To by znamenalo, že sudcovia, ktorí už odpracovali 12 rokov, budú odvolaní, zatiaľ čo sudcovia, ktorí boli vymenovaní pred 9. aprílom 2018, ale ktorí pôsobili menej ako 12 rokov, by zostali vo funkcii, kým by neuplynulo ich funkčné obdobie – celkovo 12 rokov. Dvaja sudcovia sú už vo funkcii viac ako dvanásť rokov, jeden sudca vykonáva druhé volebné obdobie, toto druhé volebné obdobie však ešte nedosiahlo hranicu dvanástich rokov.

42. Orgány vo svojej žiadosti a počas stretnutí s delegáciou predložili niekoľko argumentov v prospech takéhoto prístupu: po prvé, prechodné ustanovenia nijako nezabezpečili nový model formovania ústavného súdu v prechodnom období. Výsledkom je, že nový model poskytovaný platnou ústavou ešte nebol úplne uvedený do života. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli prijaté v roku 2015 a vstúpili do platnosti v roku 2018. Podľa súčasného prechodného čl. 213 by ich konečné vykonávanie bolo možné až po mimoriadne dlhom čase, pretože úradujúci predseda by dosiahol dôchodkový vek v roku 2035 a jeden ďalší člen v roku 2037, čiže viac ako 20 rokov po prijatí zmien a doplnení.

43. Ďalším problémom je podľa orgánov zrejмый rozdiel medzi postavením sudcov vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení z roku 2015 a sudcami zvolenými alebo pred zvolením v zmysle postupu vymenovania, vymenovacích orgánov a podmienok úradu. Orgány v tejto súvislosti zdôraznili, že v súčasnosti existujú tri rôzne kategórie sudcov ústavného súdu: tí, ktorí boli vymenovaní na základe ústavy z roku 1995 a ktorí môžu vykonávať svoju funkciu až do veku sedemdesiatich rokov; osoby menované po zmenách a doplneniach z roku 2005, ktoré by vykonávali svoju funkciu do dovŕšenia šesťdesiatpäť rokov; a tí, ktorí boli vymenovaní po nadobudnutí účinnosti zmien a doplnení z roku 2015 a ktorí môžu vykonávať svoju funkciu celkovo dvanásť rokov. Pre úrady je pozoruhodným príkladom tohto rozdielu v postavení sudcov skutočnosť, že novozvolení sudcovia (celkom 2 sudcovia) počas svojho dvanásťročného funkčného obdobia nebudú môcť kandidovať na funkciu predsedu, a to podľa platných pravidiel ústavy.

44. Orgány zdôrazňujú, že s cieľom napraviť nedôveru verejnosti v ústavný súd, ktorá je v Arménsku naliehavo potrebná, by zloženie tejto inštitúcie malo čo najskôr zohľadniť súčasné ustanovenia, ktoré zaručujú vysoké štandardy týkajúce sa nezávislosti ústavného súdu. Zdôrazňujú tiež, že súčasná kríza týkajúca sa ústavného súdu predstavuje vážne výzvy pre zabezpečenie „ústavou zaručenej demokracie a dostatočných kvalít pre právny štát“.

45. Benátska komisia opakuje, že kapitola 7 ústavy zavedená zmenami a doplneniami z roku 2015 má za cieľ ustanoviť najvyššiu možnú úroveň nezávislosti a nestrannosti v demokratickom systéme právneho štátu, najmä pokiaľ ide o postavenie a postup voľby ústavných sudcov. Požiadavka trojpäťtinovej kvalifikovanej väčšiny v parlamente na ich zvolenie a vylúčenie možnosti ich opätovného zvolenia sú nepochybne dôležitými zárukami, ktoré zaručujú nezávislosť ústavných sudcov. Cieľom týchto záruk je predovšetkým

zabezpečiť, aby vládnuca väčšina dňa nemohla kontrolovať menovania, a teda aby nemala najvyššiu právomoc v zložení ústavného súdu.

46. Zavedenie obmedzeného funkčného obdobia ústavných sudcov, ako už bolo uvedené, je tiež v úplnom súlade s európskymi normami, pretože sa ním dosahuje lepšia rovnováha v zastúpení pred súdom.

47. Malo by sa tiež poznamenať, že účelom súčasnej väčšiny nie je zmeniť tieto vysoké demokratické štandardy zmenou a vrátením sa späť od výsledkov reformy z roku 2015 a zavedením pravidiel, ktoré by väčšine umožnili kontrolovať vymenovania. Naopak sa zdá, že cieľom orgánov je zabezpečiť, aby nové ustanovenia mali účinky a zloženie súdu čo najskôr odzrkadľovalo demokratické normy zavedené týmito ustanoveniami. Toto je legitímny cieľ.

48. Komisia uznáva, že v kontexte je časové obdobie medzi prijatím pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov a ich konečným vykonaním, ktoré by trvalo až 20 rokov, neobvykle a výnimočne dlhé, a vedie k účinnému zmareniu uplatňovania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov z roku 2015. Ďalej uznáva legitimitu vôle orgánov zabezpečiť rovnaké postavenie sudcov ústavného súdu vo funkcii, najmä pokiaľ ide o ich funkčné obdobie, a napraviť ďalšie zákonné nerovnosti vyplývajúce zo súčasného stavu vecí. Komisia upozorňuje na svoje stanovisko z roku 2019, v ktorom uprednostnila systém, v ktorom budú mať všetci sudcovia ústavného súdu rovnaké postavenie bez ohľadu na čas ich vymenovania.²⁵

49. Pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom navrhovaným v žiadosti sa navrhuje uplatniť mandát sudcov vo funkcii na dobu určitú, a tým sa obmedzí ich doživotný mandát až do odchodu do dôchodku. Komisia sa domnieva, že v porovnaní s opatrením, ktoré by znamenalo obmedzenie mandátu na dobu určitú, je zásah do zásady neodvolateľnosti sudcov spôsobený súčasným návrhom menší, čo treba mať na pamäti.

50. Navrhované opatrenie sa okrem toho zameriava na štandardizáciu funkčného obdobia sudcov na základe všeobecnej reformy ústavného súdu a podrobuje všetkých sudcov rovnakému všeobecnému pravidlu, než aby ich odvolával na základe ostrého medzného bodu spojeného s nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení z roku 2015, ako sa pôvodne navrhovalo.

51. Existujú preto dobré argumenty v prospech nového prístupu navrhovaného arménskymi orgánmi.

52. Ako však už bolo uvedené, akýkoľvek zásah do zásady neodvolateľnosti sudcov je naďalej veľmi problematický a mal by byť prísne obmedzený. Musí sa nájsť riešenie, ktoré by v maximálnej možnej miere zosúladiť rôzne protichodné záujmy. V tejto súvislosti Komisia osobitne berie do úvahy, že reforma z roku 2015 s demokratickými zárukami, ktoré zaviedla,

²⁵ CDL-AD (2019) 024, ods. 60.

nenecháva priestor na to, aby vládnuca väčšina mohla ovládať súd. Berie tiež na vedomie legitímnu potrebu, aby v Arménsku pôsobili nové ústavné ustanovenia bez nadmerného a neprimeraného odkladu.

53. Komisia opakuje, že vhodným spôsobom, ako uviesť do života nový model ústavného súdu, je zachovať funkčné obdobie súčasných sudcov a umožniť postupné zavádzanie nových funkčných období bežnými obmenami. Za daných okolností v Arménsku však možným riešením môže byť zmena a doplnenie súčasného čl. 213 a zabezpečenie obnovy ústavného súdu s ohľadom na prechodné obdobie. Prechodné obdobie by umožnilo postupnú zmenu v zložení súdu, aby sa zabránilo akejkoľvek náhlejšej a okamžitej zmene zasahujúcej do nezávislosti tejto inštitúcie. Orgány majú najlepšiu pozíciu na meranie dĺžky tohto prechodného obdobia a Komisia nemôže navrhnúť konkrétne časové obdobie. Stanovenie dĺžky tohto obdobia si vyžaduje nastolenie rovnováhy medzi dvoma konkurujúcimi si verejnými záujmami: na jednej strane musí prechodné obdobie dosiahnuť minimálnu dĺžku vo vzťahu k zostávajúcemu funkčnému obdobiu každého jednotlivého sudcu, aby nedošlo k neprimeranému zásahu do zásady neodstrániteľnosti sudcov. Na druhej strane, mimoriadne a neprimerane dlhé prechodné obdobie, ktoré siaha ďaleko za cieľ jeho účelu, predstavuje riziko zmarenia vykonávania vôle ustanovujúcej moci, ako je vyjadrená v novelách z roku 2015. Je preto dôležité umožniť postupnú zmenu v priebehu určitého obdobia, ktorého trvanie bude v súlade s touto rovnováhou, a zabezpečiť, aby toto opatrenie zostalo výnimkou a nevytváralo nebezpečný precedens pre budúce vlády.

b. Týkajúce sa predsedu ústavného súdu

54. Pokiaľ ide o pozíciu predsedu ústavného súdu, vysvetlenia v žiadosti o predloženie tohto stanoviska naznačujú, že mandát súčasného predsedu, ktorý bol zvolený 21. marca 2018 podľa ustanovení ústavy z roku 2005, a ktorého funkčné obdobie ako sudcu a predsedu sa končí obvykle v roku 2035, by sa malo skončiť a nového predsedu by mali voliť jeho kolegovia na jedno šesťročné funkčné obdobie podľa postupu stanoveného v súčasnosti platnou ústavou (čl. 166 ods. 2). Orgány sa domnievajú, že toto riešenie by bolo v súlade aj s logikou čl. 215 ústavy, ktorá sa týka predsedov súdov a kasačného súdu, ktorý stanovuje, že *„predsedovia súdov a predsedovia komôr kasačného súdu menovaní pred nadobudnutím účinnosti kapitoly 7 ústavy naďalej vykonávajú svoju funkciu až do vymenovania alebo zvolenia predsedov súdov a predsedov komôr kasačného súdu podľa postupu stanoveného v čl. 166 ústavy, ktorý sa uskutoční najneskôr do šiestich mesiacov od vzniku Najvyššej súdnej rady.“* Je tiež potrebné zdôrazniť, že návrh v žiadosti sa týka iba skončenia funkčného obdobia predsedu, nie však funkčného obdobia sudcu.

55. Benátska komisia pripomína, že v Európe v zásade existujú dva systémy voľby predsedov, podpredsedov a predsedov komôr alebo senátov. V niektorých štátoch, napríklad v Nemecku alebo Rakúsku, sú predseda a podpredseda volení orgánmi príslušnými pre voľbu ostatných sudcov (vláda, parlament). Na druhej strane pomerne veľa systémov, ak nie väčšina, umožňuje voľbu predsedov sudcami tohto súdu. Je to predovšetkým a nevyhnutne prípad ESĽP a Súdneho dvora Európskej únie. Pre túto analýzu sú relevantné štandardy druhej

skupiny. Tu sú prijateľne kratšie podmienky pre predsedov súdov, ktoré môžu dokonca prispieť k väčšej kolegialite ako hierarchii medzi sudcami. Napríklad v Bosne a Hercegovine je predseda ústavného súdu, ktorý bol zriadený pod silným medzinárodným vplyvom, volený tajným hlasovaním rotáciou sudcov súdu vybraných zákonodarnými orgánmi subjektov na tri roky (čl. 84 Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny), čo je ešte kratšie, ako je to v prípade Arménska. V arménskom prípade by predseda súdu podľa súčasných pravidiel zostal vo funkcii 17 rokov, dlhšie ako je lehota stanovená pre sudcov podľa novej ústavy. Toto riziko povedie k dominantnému postaveniu predsedu a neprispieje to ku kolegialite medzi sudcami.

56. Komisia tiež berie na vedomie tvrdenie orgánov, že k voľbe súčasného predsedu ústavného súdu došlo 21. marca 2018 podľa ustanovení ústavy z roku 2005 a iba tri týždne pred nadobudnutím účinnosti zmien z roku 2015 v rozpore s duchom týchto pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov, ktorých cieľom je na jednej strane zabezpečiť väčšiu nezávislosť súdnictva a ústavného súdu od parlamentu a na druhej strane umožniť rotáciu vo funkcii predsedu. V každom prípade bol zvolený, keď už boli na istý čas prijaté nové pravidlá týkajúce sa funkčného obdobia. Jeho situácia sa preto značne líši od situácie predsedu zvoleného podľa predchádzajúcej verzie ústavy v čase, keď nebolo známe, že by sa jeho funkčné obdobie skrátilo.

57. Skrátenie funkčného obdobia predsedu navyše nemá taký istý vplyv na nezávislosť súdu ako skrátenie funkčného obdobia všetkých sudcov a zdá sa, že medzinárodné štandardy poskytujú jeho postaveniu väčšiu voľnosť. Rozlišujú medzi funkciou sudcov a správnymi funkciami. Benátska komisia v predchádzajúcich stanoviskách akceptovala kratšie funkčné obdobia predsedov súdov za predpokladu, že zostane zachovaný status sudcu a nebude to ovplyvnené uplynutím funkčného obdobia predsedu súdu.²⁶ V praxi však môže byť rozdiel medzi administratívou súdu a výkonom súdnych funkcií menej jasný, čo ilustruje už uvedený prípad Baka. Aj keď sa tento prípad dosť líši od prejednávanej veci, týkal sa predčasného ukončenia šesťročného funkčného obdobia predsedu Najvyššieho súdu Maďarska na dobu určitú, a nie zavedenia obmedzenia mandátu do dôchodku, EŠLP považoval za problematické pre nezávislosť súdov to, že sťažovateľ bol odvolaný z funkcie predsedu, aj keď zostal sudcom tohto súdu. Aj Benátska komisia bola opatrná, pokiaľ ide o prijatie ukončenia mandátu predsedu súdu ako súčasť všeobecnej reformy, pokiaľ nie sú uvedené závažné dôvody.²⁷ Ak je možné preukázať oprávnené a závažné dôvody, ukončenie mandátu predsedu súdu musí napriek tomu rešpektovať zásady právnej istoty (legitímna dôvera) a proporcionality.

58. Je tiež potrebné poznamenať, že predsedovia ústavných alebo najvyšších súdov vstupujú do konfliktu s vládou, hlavou štátu alebo parlamentnými skupinami ľahšie ako bežní

²⁶ CDL-AD (2014) 021, Stanovisko k návrhu zákona o zavedení zmien a doplnení súdneho poriadku Arménska (funkčné obdobie predsedov súdov), ods. 28 – 35.

²⁷ Pozri CDL-AD (2014) 032, spoločné stanovisko Benátskej komisie a riaditeľstva pre ľudské práva (DHR) a vlády zákona (DGI) Rady Európy k návrhu zákona o zmenách organického zákona o všeobecných súdoch. Gruzínsko, ods. 97 – 98.

sudcovia. Predsedovia súdov slúžia verejnosti a médiám ako tvár svojho súdu a sú spojené s určitými rozhodnutiami, ktoré môžu byť sporné vo verejnej diskusii alebo sa nemusia páčiť vláde, hoci tieto rozhodnutia prijíma skupina sudcov.²⁸

59. V tejto súvislosti sa Benátska komisia domnieva, že zmeny vo funkcii predsedu ústavného súdu sa javia ako možné, vyžadujú si však opatrný prístup. Preto by bolo vhodné namiesto prechodného ukončenia mandátu súčasného predsedu súdu po nadobudnutí účinnosti novej zmeny a doplnenia čl. 213 počítať s prechodným obdobím.

B. Druhá otázka: *Z hľadiska najlepších európskych noriem považovalo by sa za prijateľné vymedziť rozsah a relatívne krátku lehotu na vykonanie predbežného ústavného preskúmania v rozsahu súladu zmien a doplnení s nezmeniteľnými článkami ústavy?*

60. Čl. 168 ods. 2 a 169 ods. 2 ústavy Arménska ustanovujú ústavné preskúmanie ústavných zmien a doplnení. Článok 168 ods. 2 stanovuje, že ústavný súd pred prijatím návrhov zmien ústavy stanoví ich súlad s ústavou. Záväzný charakter tohto preskúmania je jasne formulovaný v čl. 169 ods. 2, ktorý ustanovuje, že Národné zhromaždenie sa v prípadoch stanovených v čl. 168 bode 2 ústavy vzťahuje na ústavný súd, pokiaľ ide o zmeny a doplnenia ústavy. Ústava nedefinuje kritériá, ktoré má súd použiť pri revízii ústavných zmien.

61. Ústavný zákon o rokovacom poriadku Národného zhromaždenia ustanovuje podrobné pravidlá týkajúce sa tohto postupu, najmä v jeho čl. 86. V súlade s tým sa pred prijatím návrhov zmien a doplnení ústavy v druhom čítaní (v procese prijímania návrhov zmien a doplnení ústavy sú potrebné celkovo dve čítania) hlasuje o návrhu uznesenia o podaní návrhu na ústavný súd. Ak je rozhodnutie prijaté, predseda národného zhromaždenia podpíše toto uznesenie do dvoch pracovných dní a spolu s návrhom zmeny ústavy prerokovaným v druhom čítaní ho zašle ústavnému súdu. Diskusia o otázke sa preruší až do doručenia uznesenia ústavného súdu. Ak ústavný súd zistí, že návrh novely ústavy nie je v súlade s ústavou, bude návrh stiahnutý z obehu. V opačnom prípade sa po doručení uznesenia o tejto otázke hlasuje na nadchádzajúcich riadnych schôdzach Národného zhromaždenia.

62. Podľa čl. 72 ods. 4 ústavného zákona o ústavnom súde súd v tomto prípade prijme rozhodnutie buď o uznaní návrhu za súlad s ústavou, alebo o uznaní návrhu za úplne alebo čiastočne v rozpore s ústavou. Podľa ods. 3 toho istého ustanovenia ústavný súd prijme rozhodnutie najneskôr do troch mesiacov od zaregistrovania sťažnosti.

63. Z už uvedených právnych ustanovení vyplýva, že súčasný zákon o ústavnom súde a rokovací poriadok národného zhromaždenia umožňujú predbežné povinné a systematické

²⁸ Príkladom sú predsedovia najvyšších a ústavných súdov v Poľsku po roku 2015 alebo dva prípady, keď boli sudcovia úspešnými sťažovateľmi pred ESĽP, t. j. bývalí predsedovia Najvyššieho správneho súdu v Lichtenštajnsku (prípady *Wille proti Lichtenštajnsku*, č. 28396. / 95, 28. októbra 1999) a Najvyššieho súdu v Maďarsku (prípady *Baka*).

preskúmanie ústavným súdom pred prijatím návrhu ústavnej zmeny. Uvedené zákonné ustanovenia neobmedzujú rozsah preskúmania návrhov ústavných zmien ústavným súdom. Jedinou lehotou stanovenou na preskúmanie je lehota troch mesiacov uvedená v čl. 72 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

64. Okrem toho počas stretnutí s ústavným súdom po dvoch konkrétnych otázkach, ktoré položila delegácia Benátskej komisie, zástupcovia ústavného súdu informovali delegáciu, že k dnešnému dňu neexistuje žiadna judikatúra súdu, ktorá by sa týkala preskúmania návrhov ústavných zmien a že rozsah tohto preskúmania nie je obmedzený, pričom sa týka neupraviteľných ustanovení ústavy, ako aj ústavy v celom rozsahu, a teda aj procesných pravidiel prijímania návrhov ústavných zmien.

65. Vo svojej správe o ústavných zmenách²⁹ z roku 2010 Benátska komisia rozlišovala vecné súdne preskúmanie ústavných zmien a čisto procedurálne/formálne preskúmanie s cieľom skontrolovať a zabezpečiť, aby boli zmeny a doplnenia prijaté podľa predpísaných ústavných postupov. Pokiaľ ide o procesné preskúmanie, Komisia zaujala stanovisko, že všetky ústavné systémy by mali umožňovať demokratickú a súdnu kontrolu, aby sa zabezpečilo, že ústavné zmeny a doplnky budú prijaté v súlade s predpísanými ústavnými postupmi. Toto je otázka, ktorú možno vhodne prerokovať pred súdom, a takáto formálna kontrola súdmi nezasahuje do suverénnych práv ústavodarnej moci, ale skôr slúži na ochranu demokracie.

66. Pokiaľ ide o vecnú kontrolu ústavných zmien a doplnení, Benátska komisia zaujala opatrnejší prístup.³⁰ V komparatívnom ústavnom práve neexistujú všeobecne akceptované normy týkajúce sa účasti ústavných súdov na procese ústavných zmien. Povinná *ex ante* kontrola návrhov ústavných zmien vykonaná ústavným súdom je zriedkavá³¹, a hoci existujú príklady, že ústavné súdy prispeli užitočnými prostriedkami, ktoré sa zlepšili a slúžili ako vodítko pre následné parlamentné a verejné diskusie, existujú aj príklady, že a priori účasť súdu priniesla do procesu zmien a doplnení nadmernú rigiditu a zablokovala politickú diskusiu.³²

67. Podľa Komisie by sa malo hmotnoprávne preskúmanie ústavných zmien vykonať iba v tých krajinách, kde to už vyplýva z jasnej a zavedenej doktríny, a dokonca aj tam, kde je to opatrné, čo umožňuje ústavnému zákonodarcovi určitú mieru voľnej úvahy.³³ Pokiaľ sú splnené osobitné požiadavky pre ústavné zmeny, ako je kvalifikovaná väčšina volených zástupcov v parlamente, ako aj ďalšie procedurálne požiadavky, ktoré sú dodržiavané a rešpektované, sú a mali by byť dostatočnou zárukou proti zneužitiu. Zmeny a doplnenia

²⁹ CDL-AD (2010) 001 Správa o dodatku k ústave, ods. 194 a nasl. a 225 a nasl.

³⁰ Pozri napríklad záverečné stanovisko CDL-AD (2016) 009 k návrhom ústavných zmien a doplnení v justícii v Albánsku, ods. 41.

³¹ Príklady pozri v CDL-AD (2010) 001, ods. 194.

³² See, CDL-AD(2015)045, Interim Opinion on the draft constitutional amendments on the judiciary of Albania, para. 20-21, CDL-AD(2010)001, para. 195.

³³ CDL-AD (2010) 001, ods. 235.

prijaté na základe týchto postupov budú mať vo všeobecnosti veľmi vysoký stupeň demokratickej legitimity, ktorého by sa súd nemal veľmi obávať.

68. Komisia preto všeobecne uprednostňuje obmedzenie rozsahu kontroly ústavných zmien ústavným súdom iba na procesné preskúmanie. Je skutočne žiaduce, aby napr. parlamentná menšina môže požiadať ústavný súd o preskúmanie, či bol dodržaný postup pri prijímaní ústavných zmien. To sa líši od všeobecného predbežného preskúmania súdom.

69. Ak však ústava ako ústava Arménska umožňuje takéto preskúmanie *ex ante*, je potrebné toto pravidlo zjavne dodržiavať. Obmedzenie rozsahu takéhoto preskúmania na kontrolu súladu s nezmeniteľnými ustanoveniami ústavy je v súlade s európskymi normami, pokiaľ toto obmedzenie nie je v rozpore so znením ústavy.³⁴ Rozsah súdneho preskúmania potom závisí od definície nezmeniteľných ustanovení samotnou ústavou. „Nemeniteľnosť“ podľa ústavy by sa mala vykladať reštriktívne. Podľa čl. 203 ústavy sú nemeniteľné iba čl. 1 – 3 a 203, ktoré sa na prvý pohľad javia ako dosť obmedzený priestor pre súdne preskúmanie ústavných zmien. Berúc do úvahy vyjadrenie predstaviteľov ústavného súdu počas rokovaní, že rozsah kontroly ústavných zmien ústavným súdom môže pokrývať celú ústavu, sa Komisia domnieva, že je potrebné uviesť, že rozsiahly výklad vlastnej kontrolnej právomoci ústavného súdu by bol nevhodný. Problematické by bolo, keby ústavný súd zrušil ústavné zmeny založené na neurčitých princípoch voľne spojených so širokým výkladom nemenných ustanovení ústavy alebo na nich založených.

70. Pokiaľ ide o lehotu na rozhodnutie v takomto konaní *ex ante*, je potrebné nájsť rovnováhu medzi účinným súdnym preskúmaním v rozsahu vymedzenom ústavou a prejavom vôle ústavného zákonodarcu aj v čase možného núdzového stavu. Zdá sa byť adekvátne, ak má vnútroštátny zákonodarca pri dosahovaní tejto rovnováhy určitú mieru voľnej úvahy a pomerne krátka lehota na predbežné preskúmanie, napríklad dva týždne, sa nejaví ako problematická, a to aj vzhľadom na rôznorodosť takýchto systémov v Európe.

71. Jednou z konkrétnych otázok, ktorá bola spomenutá na stretnutiach s orgánmi a ďalšími zainteresovanými stranami je, že ak by bol ústavný súd vyzvaný k preskúmaniu ústavnosti novely týkajúcej sa mandátu sudcov súdu, či by v takomto prípade nastal konflikt záujmov, ktorý by bránil týmto sudcom preskúmať ústavné zmeny. Benátska komisia sa domnieva, že je potrebné zabezpečiť, aby ústavný súd ako garant ústavy mohol fungovať ako demokratická inštitúcia, a možnosť vylúčenia sudcov nesmie viesť k neschopnosti súdu prijať rozhodnutie. Podľa čl. 14 ods. 2 zákona o ústavnom súde v Arménsku sudca ústavného súdu nemôže vo svojom vlastnom záujme využiť právomoc svojej funkcie sudcu. Ak sa teda sudca domnieva, že by mohol mať konflikt záujmov v prípade, že bude vyzvaný na preskúmanie ústavnosti zmeny a doplnenia týkajúceho sa jeho mandátu, potom by sa mal podľa pravidla v čl. 14 vo veci vylúčiť. Pokiaľ ide o Benátsku komisiu, je potrebné rozlišovať medzi

³⁴ Niektoré ústavy, napríklad ústava Ukrajiny, zakazujú akékoľvek znižovanie štandardov ochrany ľudských práv.

inštitucionálnymi princípmi ústavy, ktoré sa týkajú nezávislosti ústavného súdu, a osobnými záujmami sudcov. V tejto súvislosti by mal ústavný súd pri preskúmaní pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov týkajúcich sa samotného súdu postupovať veľmi zdržanlivo, aby sa predišlo akémukoľvek dojmu z uprednostňovania osobného záujmu sudcov.

C. Tretia otázka: *Nemal by mať parlament právomoc upustiť od skôr vyhláseného referenda, ktoré bolo pozastavené z dôvodu núdzového stavu vyvolaného pandémie?*

72. Benátska komisia najskôr poznamenáva, že čl. 202 ústavy uvádza texty, ktoré by sa mali meniť a dopĺňať iba prostredníctvom referenda a nezahŕňa čl. 213. Je preto otázkou voľby, či sa referendum vyhlási alebo nie. Priama demokracia v komplikovanej politickej situácii môže slúžiť ako posledná možnosť na nájdenie riešenia. Je to však dvojsečný meč, ktorý to len ťažko odporúča v prípade takých ústavných ustanovení, ktoré sú zamerané na nájdenie krehkej rovnováhy pri úprave právomocí nedávno reformovanej inštitúcie.

73. Po týchto úvodných pozorovaniach sa Benátska komisia domnieva, že všeobecnou zásadou verejného práva je, že všeobecné normy a rozhodnutia prijaté príslušným verejným orgánom môžu byť zrušené novým rozhodnutím toho istého orgánu postupujúcim rovnakým postupom. Existujú samozrejme výnimky, napríklad keď rozhodnutie v konkrétnych prípadoch vzbudí legitímnu dôveru v uplatnenie noriem alebo v prenesenie práv a povinností. Tu neplatia žiadne takéto výnimky. Okrem toho skutočnosť, že je možné spochybniť zákonnosť vyhlásenia referenda o ústavných zmenách, ktoré neboli preskúmané ústavným súdom (pozri body 20, 21 a 60 a nasl. vyššie) je okolnosťou, ktorú môže parlament zohľadniť pri zvažovaní možného odvolania referenda.

V. Záver

74. V tomto stanovisku vypracovanom na žiadosť Ministerstva spravodlivosti Arménskej republiky sa Benátska komisia zaoberala tromi právnymi otázkami položenými arménskymi orgánmi v súvislosti s návrhmi ústavných zmien. Toto stanovisko ako také nemá v úmysle zaujať konečné stanovisko k návrhom ústavných zmien a doplnení, ale poskytnúť orgánom materiál o zlučiteľnosti plánovaných zmien a doplnení týkajúcich sa mandátu sudcov ústavného súdu s európskymi normami nezávislosti súdnictva.

75. Orgány v tejto súvislosti nastolili tri konkrétne otázky týkajúce sa mandátu sudcov vykonávajúcich funkciu a predsedu ústavného súdu, rozsahu *ex-ante* ústavného preskúmania ústavných zmien ústavným súdom a lehoty, v ktorej ústavný súd musel dokončiť postup preskúmania a možnosť parlamentu zrušiť svoje predchádzajúce rozhodnutie o vyhlásení referenda, ktoré bolo pozastavené z dôvodu núdzového stavu spôsobeného pandémie.

76. Prvá otázka naznačuje, že novelou prechodného čl. 213 ústavy by nové funkčné obdobie sudcov ústavného súdu zavedené v roku 2015 (dvanásť rokov) nadobudlo účinnosť

pre všetkých sudcov vrátane sudcov vymenovaných pred nadobudnutím účinnosti zmien z roku 2015. Výsledkom bude, že sudcovia, ktorí boli vo funkcii 12 rokov, budú podľa nových pravidiel odvolaní, zatiaľ čo sudcovia vymenovaní pred nadobudnutím účinnosti zmien a doplnení, ale boli vo funkcii menej ako 12 rokov, zostanú v tejto funkcii, kým im neuplynie funkčné obdobie 12 rokov. Vzhľadom na význam, ktorý sa kladie na bezpečnosť funkčného obdobia sudcov pre zabezpečenie nezávislosti súdnictva, vrátane ústavného súdu, sa Komisia domnieva, že vhodným spôsobom uvedenia nového modelu ústavného súdu do života je zachovanie funkčného obdobia súčasných sudcov a umožnenie postupného zavádzania nových funkčných období prostredníctvom obvyklých náhradníkov.

77. Komisia však uznáva legitimitu vôle orgánov zabezpečiť, aby zloženie ústavného súdu odrážalo v rozumnom časovom rámci ustanovenia súčasnej ústavy, ktoré zaručujú vysoké štandardy týkajúce sa nezávislosti súdu a ich snahy zabezpečiť rovnaké postavenie medzi ústavnými sudcami. Komisia tiež konštatuje, že časové obdobie medzi prijatím zmien a doplnení z roku 2015 a ich konečnou implementáciou je neobvykle dlhé a vedie k nadmernému oneskoreniu pozitívnych výsledkov týchto zmien a doplnení, pokiaľ ide o nezávislosť ústavného súdu.

78. Za týchto výnimočných okolností je Komisia toho názoru, že možným riešením zameraným na zosúladienie rôznych protichodných záujmov môže byť zmena a doplnenie súčasného čl. 213 a zabezpečenie obnovy ústavného súdu pri stanovení prechodného obdobia, ktoré by umožňovalo postupnú zmenu v zložení súdu, aby sa zabránilo akejkoľvek náhlejšej a okamžitejšej zmene, ktorá by mohla ohroziť nezávislosť tejto inštitúcie. Orgány majú najlepšiu pozíciu na meranie dĺžky tohto prechodného obdobia, pričom sa dosiahne rovnováha medzi konkurujúcimi si verejnými záujmami. Je dôležité umožniť postupné zmeny v určitom období a zabezpečiť, aby toto opatrenie zostalo výnimkou a nevytváralo nebezpečný precedens pre budúce vlády.

79. Pokiaľ ide o predsedu ústavného súdu, hoci sa zdá, že medzinárodné štandardy poskytujú viac voľnosti, pokiaľ ide o jeho pozíciu, zmeny vo funkčnom období predsedu si tiež vyžadujú opatrný prístup. Preto by bolo vhodné namiesto prechodného ukončenia mandátu súčasného predsedu súdu po nadobudnutí účinnosti novej zmeny a doplnenia čl. 213 počítať s prechodným obdobím.

80. Pokiaľ ide o druhú otázku, Komisia poznamenáva, že obmedzenie rozsahu všeobecného predbežného preskúmania ústavných zmien ústavným súdom za účelom kontroly súladu s ustanoveniami ústavy, ktoré nemožno meniť, je v súlade s európskymi normami. Rozsah súdneho preskúmania závisí od definície nemenných ustanovení samotnou ústavou a „nezmeniteľnosť“ podľa ústavy by sa mala vykladať reštriktívne. Komisia varuje pred rozsiahlym výkladom vlastnej ústavnej právomoci ústavného súdu, ktorý je založený na neurčitých zásadách, ktoré sú voľne spojené so širokým výkladom nemenných ustanovení ústavy. Ústavný súd by mal pri preskúmaní pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov týkajúcich sa samotného súdu postupovať obzvlášť opatrne a zabrániť akémukoľvek dojmu

uprednostňovania osobných záujmov sudcov. Pomerne krátka lehota na preskúmanie ex ante sa nejaví ako problematická.

81. Pokiaľ ide o tretiu otázku, všeobecnou zásadou verejného práva je, že všeobecné normy a rozhodnutia prijaté príslušným verejným orgánom je možné zrušiť novým rozhodnutím toho istého orgánu rovnakým postupom. Preto by mal mať parlament právomoc zrušiť svoje predchádzajúce rozhodnutie o vypísaní referenda, ktoré bolo pozastavené z dôvodu núdzového stavu vyvolaného pandémie.

82. Komisia vyjadruje poľutovanie nad tým, že v deň prijatia tohto stanoviska Benátskou komisiou bol v arménskom parlamente predložený návrh ústavných zmien, ktorý nie je v súlade s odporúčaniami uvedenými v tomto stanovisku.

83. Benátska komisia zostáva arménskym orgánom v tejto veci k dispozícii na ďalšiu pomoc.

Z originálu

OPINION ON THREE LEGAL QUESTIONS IN THE CONTEXT OF DRAFT
CONSTITUTIONAL AMANDMENTS CONCERNING THE MANDATE OF THE
JUDGES OF THE CONSTITUTIONAL COURT

Preložil

Mgr. Zuzana Körmöndi

hlavný radca, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu
Slovenskej republiky