

PRÍSTUP K SPRAVODLIVOSTI
BARIÉRY A VÝCHODISKÁ

13

VÝBER ÚSTAVNÝCH SUDCOV

PRÍSTUP K SPRAVODLIVOSTI
BARIÉRY A VÝCHODISKÁ

13

VÝBER ÚSTAVNÝCH SUDCOV

Vydavateľ: VIA IURIS
Komenského 21, 974 01 Banská Bystrica
www.viaiuris.sk

Spracoval: Peter Wilfling
Grafický dizajn: VIA IURIS

Rok vydania: 2018

ISBN: 978-80-89805-01-3

Vydanie publikácie podporila:



Za obsah publikácie je zodpovedný vydavateľ a autori jednotlivých príspevkov.

Texty neprešli jazykovou úpravou.



OBSAH

ÚVOD	6
MILAN ŠAGÁT Otvorenie konferencie	7
PETER WILFLING Problémy pri výbere ústavných sudcov na Slovensku a náčrt alternatív ich riešenia	8
doc. JUDr. LUCIA ŽITŇANSKÁ, PhD. Politický kontext voľby sudcov Ústavného súdu	14
Prof. JUDr. JÁN MAZÁK, PhD. Výber sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky: záruka účinnej ochrany ústavnosti	16
JUDr. PhDr. STANISLAV BALÍK, Ph.D. Požiadavky na osobu ústavného sudcu a výber ústavných sudcov	23
JUDr. LADISLAV VYHNÁNEK, Ph.D., LL.M. Jak vybírat ústavní soudce? Hledání modelu pro mladé demokracie	27
STRUČNÉ ZHRNUTIE DISKUSIE NA KONFERENCII	32
PRÍLOHA K ZBORNÍKU Výber sudcov ústavných súdov	35



ÚVOD

Vo februári 2019 dôjde k výmene deviatich z trinástich sudcov Ústavného súdu SR. Zmení sa veľká väčšina ústavných sudcov a výsledkom fakticky bude nový ústavný súd. Voľbu nových ústavných sudcov na Slovensku sprevádzali a sprevádzajú diskusie, spory, otázky a problémy. Noví ústavní sudcovia vymenovaní v roku 2019 budú dvanásť rokov, až do roku 2031, významne ovplyvňovať podobu Slovenskej republiky.

Je nevyhnutné, aby sa novými sudcami Ústavného súdu SR stali dôveryhodné a kvalifikované osobnosti, spĺňajúci kritériá všeobecne uznávané v medzinárodnom spoločenstve.

Na konferencii VIA IURIS s názvom „Výber ústavných sudcov“, ktorá sa uskutočnila dňa 7. novembra 2017 v Bratislave, sme preto hľadali odpovede najmä na tieto otázky:

Bolo by vhodné zmeniť model výberu ústavných sudcov na Slovensku?

- Mala by byť pri voľbe kandidátov na ústavných sudcov v parlamente požadovaná kvalifikovaná väčšina všetkých poslancov ako to odporúča Benátska komisia?
- Je vhodným riešením zavedenie tzv. tretinového modelu, kedy by tretinu sudcov menoval prezident, tretinu menovala súdna rada a tretinu volil parlament?
- Je lepší český model výberu ústavných sudcov, kedy kandidátov na ústavných sudcov navrhuje prezident a schvaľuje senát?

Ako zabezpečiť, aby sa ústavnými sudcami stali najlepší kandidáti?

- Je v ústave potrebné podrobnejšie špecifikovať predpoklady na výkon funkcie ústavného sudcu? Aké požiadavky by mal spĺňať ústavný sudca?
- Ako by sa mal podrobnejšie upraviť proces výberu ústavných sudcov v parlamente a prezidentom, aby sa sudcami stali najlepší kandidáti?

Predložená publikácia obsahuje príspevky a závery z trinástej odbornej konferencie, ktorá sa uskutočnila v rámci cyklu podujatí na tému Prístup k spravodlivosti – bariéry a východiská.

Konferencie „Výber ústavných sudcov“ sa zúčastnili ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská, verejná ochránkyňa práv Mária Patakyová, sudcovia Ústavného súdu SR, sudcovia Najvyššieho súdu SR, ústavní právnici, pracovníci právnických fakúlt, zástupcovia politických strán a ďalší členovia odbornej verejnosti.

Pracovné konferencie organizuje združenie VIA IURIS (do roku 2005 CEPA – Centrum pre podporu miestneho aktivizmu) so zámerom identifikovať bariéry v prístupe občanov k spravodlivosti a nachádzať systémové riešenia na prekonanie týchto bariér. Pri príprave konferencií sa riadime princípom, že najstabilnejšie riešenia sa tvoria v otvorenej a tvorivej diskusii rôznych názorov, a preto sú účastníkmi konferencií právnici z rôznych oblastí praxe: sudcovia všeobecných súdov, Ústavného súdu i európskych súdnych inštitúcií, prokurátori, advokáti, poslanci zákonodarného zboru, pedagógovia, predstavitelia verejnej správy i mimovládneho sektora zo Slovenska, z Českej republiky, ale i ďalších krajín.

Od roku 1999 sme sa postupne venovali rôznym témam:

- Identifikácia najdôležitejších bariér, ktoré bránia efektívnemu prístupu občana k spravodlivosti a možnosti ich riešenia. (1999)
- Prekonávanie medzier v práve pomocou právnych princípov, porovnanie vybraných techník prekonávania prekážok v prístupe k spravodlivosti v rámci krajín Vyšehradskej štvorky, osobnosť sudcu ako bariéra prístupu k spravodlivosti, prístup k súdu vo veciach verejného záujmu. (2000)
- Sloboda prejavu a jej hranice v súvislosti s výrokmi šíriacimi rasizmus. Potenciálny rozpor slovenského správneho súdnictva s Európskym dohovorom o ľudských právach. Zhodnotenie vývoja v oblasti bariér prístupu k spravodlivosti od roku 1999. (2001)
- Prieťahy v súdnom konaní – príčiny a riešenia. Prístup verejnosti k súdnym rozhodnutiam. (2002)
- Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov, vzťah všeobecných súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky, prekonanie bariér vyplývajúcich z nejasného rozdelenia právomocí. (2004)
- Európske súdne inštitúcie, trendy v rozhodovaní a dopad na rozhodovanie v Slovenskej republike, výzvy, ktoré pred týmito orgánmi ochrany práv stoja. (2006)
- Verejná kontrola verejnej moci. (2007)
- Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovania súdov. (2009)
- Zodpovednosť sudcu: sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť. (2011)
- Vybrané aspekty disciplinárneho súdnictva. (2012)
- Sudcovská profesijná etika. (2013)
- Výber sudcov. (2015)



OTVORENIE KONFERENCIE

Milan Šagát

Výkonný riaditeľ VIA IURIS

Vážená pani podpredsedníčka vlády Žitňanská,
Vaša excelencia pán veľvyslanec Sterling,

ctené dámy a páni,

Ďakujem Vám, že ste prijali naše pozvanie na konferenciu VIA IURIS, ktorá sa bude venovať výberu ústavných sudcov a sudkýň.

Že je ústavný súd absolútne kľúčová inštitúcia, ktorá často krát definuje a niekedy dokonca aj mení charakter štátu, nemusím Vás, naše ctené publikum presviedčať.

O to paradoxnejšia je myslím si naša slovenská skúsenosť, že miesta ústavných sudcov a sudkýň sa obsadzujú spôsobom, ktorý vo verejnosti vzbudzuje veľké otázky a pochybnosti a vyvoláva spory aj medzi samotnými inštitúciami, ktoré sú do procesu výberu sudcov zapojené.

Výber sudcov a sudkýň ústavného súdu je vážna a mimoriadne aktuálna téma. Už len približne rok nás delí od jeho takmer kompletnej obmeny.

Vo februári 2019 by sa malo vymeniť 9 sudcov, a ak počítame aj v súčasnosti neobsadené 3 miesta sudcov, čaká nás až 12 nových sudcov z 13. Budeme mať úplne iný ústavný súd, pričom tento bude súdiť až do roku 2031.

Ako však zabezpečiť, aby to bol naozaj dobrý ústavný súd? Ako minimalizovať neprimeraný a jednostranný politický vplyv pri jeho obsadzovaní? Bolo by vhodné dať právo menovať sudcov viacerým štátnym orgánom? Potrebujeme spresniť požiadavky na kandidátov a skvalitniť ich vypočutie a posudzovanie?

Ako predstavitelia občianskej spoločnosti sme vnímali, že o týchto otázkach chýba širšia spoločenská a politická diskusia. Preto sme sa ako VIA IURIS rozhodli vytvoriť priestor pre diskusiu o takto zásadnej otázke, o podstate a spôsobe výberu a o tom, ako systém obsadzovania ústavného súdu zlepšiť.

Vážime si, že ste prijali naše pozvanie, bez ohľadu na váš odborný alebo politický názor. Snažili sme sa pozvať všetky názorové prúdy a v rámci toho aj predstaviteľov všetkých

strán vládnej koalície. Sme presvedčení, že diskusia o tejto téme má zmysel a môže byť v konečnom dôsledku významným prínosom pre hľadanie konkrétnych riešení a nové nastavenie výberu ústavných sudcov.

Táto téma je prioritou vlády explicitne spomenutou v programovom vyhlásení. Sme preto poctení, že naše pozvanie prijala podpredsedníčka vlády a ministerka spravodlivosti, pani Lucia Žitňanská a že budeme tak môcť z prvej ruky počuť o predstavách a plánoch kabinetu v tejto oblasti.

Na záver sa chcem poďakovať našim partnerom – veľvyslanectvám USA a Holandska a Nadácii Slovenskej sporiteľne. Tí nám umožnili nielen prípravu a zorganizovanie dnešného podujatia, ale dlhodobo aj našu prácu v oblasti justície. Stoja pri nás a za to im ďakujeme.

Prajem nám dobrú diskusiu a teším sa na závery dnešného dňa.



PROBLÉMY PRI VÝBERE ÚSTAVNÝCH SUDCOV NA SLOVENSKU A NÁČRT ALTERNATÍV ICH RIEŠENIA

Peter Wilfling
právnik VIA IURIS

1. Prečo je nastávajúca voľba nových ústavných sudcov taká dôležitá?

Voľba nových sudcov Ústavného súdu SR je jednou z najväčších výziev roku 2018. Vo februári 2019 sa totiž vymení väčšina sudcov vrátane predsedu – ústavný súd teda čaká personálne zemetrasenie. V roku 2018 bude parlament voliť 18 kandidátov, z ktorých následne prezident vymenuje 9 nových ústavných sudcov. Keďže ústavný súd má celkovo 13 sudcov, zmení sa veľká väčšina ústavných sudcov, pričom títo deväti sudcovia budú 12 rokov výrazne ovplyvňovať podobu Slovenska.

V posledných rokoch sme svedkami toho, že nálada v spoločnosti sa začína meniť. Je cítiť, že ľudia sú po dvadsiatich ôsmich rokoch od tzv. Nežnej revolúcie frustrovaní. Jednou z hlavných príčin posilňovania radikálnych a extrémistických nálad medzi ľuďmi je strata dôvery v inštitúcie, vrátane štátnych inštitúcií (polícia, prokuratúra, súdy) a v to, že tieto inštitúcie sú schopné chrániť občanov a rozhodovať spravodlivo, nezaujato, bez toho, aby podliehali politickým vplyvom alebo korupcii.

Jednou z najdôležitejších inštitúcií demokratického právneho štátu je ústavný súd. Úlohou ústavného súdu je byť pre občanov posledným garantom spravodlivosti v prípade, že zlyhajú všetky ostatné inštitúcie. Existencia a dobré fungovanie ústavného súdu je pre občanov akýmsi dôkazom, že demokratický systém je schopný napraviť chyby, ktorých sa dopustili jeho inštitúcie. Že, aj keď sa vyskytnú chyby – porušenia práv – tak aj napriek tomu ich demokratický právny štát dokáže nakoniec odstrániť prostredníctvom ústavného súdu.

Ak ústavný súd nebude požívať dôveru, riskujeme, že ľudia stratia dôveru v spravodlivosť a v demokratický právny štát. Ak sa politické strany zmocnia ústavného súdu ako svojej politickej koristi a podkopú tým dôveryhodnosť inštitúcie, ktorá má byť posledným garantom spravodlivosti, môžu tým spôsobiť, že čoraz viac občanov bude strácať dôveru v demokratický systém a bude vidieť riešenie v nedemokratickom režime a extrémizme.

Podkopať dôveryhodnosť ústavného súdu v čase, keď sa kvôli strate dôvery v inštitúcie rozmáha radikalizmus a extrémizmus, by bolo veľkým hazardom s osudom demokracie a právneho štátu na Slovensku.

2. Zopár postrehov k voľbe ústavných sudcov v minulosti

Voľbu ústavných sudcov som prvýkrát intenzívne sledoval v roku 2007. Vo februári 2007 sa na ústavnom súde uprázdnilo deväť voľných miest sudcov a parlament bol povinný zvoliť 19 kandidátov na ústavných sudcov a predložiť ich prezidentovi. Oprávnené subjekty navrhli na zvolenie za kandidátov 31 osôb.¹ Ústavnoprávny výbor NR SR, ktorý podľa zákona o rokovacom poriadku NR SR prerokúva návrhy na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu a rozhoduje o tom, či navrhnutí kandidáti spĺňajú podmienky uvedené v ústave vyžadované pre výkon funkcie sudcu ústavného súdu, zároveň pozýva navrhnuté osoby na rokovanie výboru, kde sa v rozprave predstavia a odpovedajú na otázky poslancov – teda fakticky vykonáva „vypočutie“ navrhnutých osôb. Dňa 12. októbra 2006 sa konalo rokovanie ústavnoprávneho výboru o kandidátoch na ústavných sudcov a ústavnoprávny výbor prerokoval a vypočul tridsať kandidátov v priebehu jedného dňa. Na porovnanie – kandidát na sudcu Najvyššieho súdu USA (ktorý plní aj funkciu ústavného súdu) je v Senáte a senátnom výbore vypočúvaný niekoľko dní, kladie sa mu množstvo otázok, podrobne sa rozoberá jeho predchádzajúca kariéra, jeho rozhodnutia, jeho názory a jeho morálna integrita, v čoho dôsledku sa kandidát a všetky relevantné informácie o ňom stávajú všeobecne známymi.

Na rokovaní ústavnoprávneho výboru 12. októbra 2006 som bol osobne prítomný a bol som svedkom toho, že niektorí kandidáti dostali od prítomných členov ústavnoprávneho výboru iba jednu otázku. Takýto spôsob prerokovania a vypočutia kandidátov jednoznačne dokazuje nedostatočnú kvalitu a dôkladnosť vypočutia a posúdenia kandidátov ústavnoprávnym výborom.

V tejto súvislosti sa vyskytli aj vyjadrenia politikov k tomu, ako by sa mali vyberať ústavní sudcovia.

¹ Zdroj: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/151811-o-ustavny-sud-sa-zaujima-31-sudcov/>



Samotný premiér Robert Fico už vtedy – v roku 2006 – kritizoval systém voľby kandidátov na ústavných sudcov. Podľa jeho vtedajších slov systém výberu kandidátov v parlamente nevytvára dostatočné podmienky na to, aby poslanci mali všetky potrebné informácie o navrhovaných kandidátoch a hrozí, že zvolia aj nespôsobilých kandidátov.

Premiér Fico dňa 26. októbra 2006 výslovne vyhlásil: „Je zarážajúce, že až po voľbe kandidátov, ku ktorej došlo vo štvrtok minulý týždeň, vyšli na povrch údaje o niektorých zvolených kandidátoch, ktoré ich diskvalifikujú ako možných adeptov na funkciu sudcu Ústavného súdu SR“.²

Vtedajšia členka ústavnoprávneho výboru Jana Laššáková sa pre médiá vyjadrila, že je potrebné sa vyhnúť politickým nomináciám, ako tomu bolo často v minulosti, a zdôraznila, že o nomináciách by mala rokovať koalícia s opozíciou.³

Tieto vyjadrenia politikov z vtedajšej vládnej strany dokazujú, že keďže už v roku 2007 bola voľba ústavných sudcov predmetom ich kritiky a odvtedy sa neudiali žiadne zmeny, mala by byť oprávneným predmetom kritiky aj dnes.

Voľba ďalších kandidátov na ústavných sudcov sa konala v roku 2014. Dňa 11. marca 2014 sa v ústavnoprávnom výbore prerokovávali a vypočúvali kandidáti na tri uprázdnené miesta ústavných sudcov. Bolo navrhnutých trinásť kandidátov, ktorí boli takisto v ústavnoprávnom výbore prerokovaní a vypočutí v priebehu jedného dňa. Okrem vypočutia týchto trinásť kandidátov však ústavnoprávny výbor stihol v ten istý deň prerokovať aj šesťnásť návrhov zákonov a medzinárodných zmlúv. Táto skutočnosť rovnako vzbudzuje veľké pochybnosti o kvalite a dôkladnosti vypočutia kandidátov na ústavných sudcov v ústavnoprávnom výbore.

Na voľbu kandidátov na ústavných sudcov v roku 2014 boli veľmi rozporuplné ohlasy. V zásade je možné konštatovať, že boli zvolení najmä takí kandidáti, ktorí sa vo svojej profesionálnej kariére hlbšie ústavnému právu nevenovali. Pre porovnanie možno uviesť, že za kandidátov na ústavných sudcov neboli zvolení bývalý sudca Európskeho súdu pre ľudské práva, bývalý predseda Ústavného súdu SR, bývalý sudca Ústavného súdu SR a docent ústavného práva a rovnako ani bývalý sudca Ústavného súdu ČSFR a docent ústavného práva.

Namiesto týchto osôb boli za kandidátov na ústavných sudcov zvolení sudkyňa správneho kolégia Najvyššieho súdu SR (predsedníčka správneho kolégia), predseda krajského súdu, predsedníčka okresného súdu, sudca krajského súdu a notár (ktorý bol počas istého obdobia v minulosti predsedom Notárskej komory). Nechcem spochybňovať odbornosť týchto zvolených kandidátov vo svojom odbore, ktorú si samozrejme treba vážiť, avšak výsledky vo by zjavne ukazujú, že väčšina zvolených kandidátov nebola na výkon funkcie sudcu ústavného súdu tak kvalifikovaná ako kandidáti, ktorí neboli zvolení.

Posledná voľba kandidátov na ústavných sudcov prebehla 2. decembra 2015. Volili sa vtedy dvaja kandidáti na jedno uprázdnené miesto na ústavnom súde. Celkovo bolo navrhnutých 9 osôb a Národná rada SR zvolila dvoch kandidátov – jedným z nich bola podpredsedníčka parlamentu a krajská predsedníčka strany SMER-SD a druhým zvoleným kandidátom bol poslanec strany SMER-SD.⁴ Boli teda zvolení dvaja aktívni politici z vtedy vládnucej strany.

Priebeh voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu v minulosti dôvodne vzbudzuje znepokojenie a ohrozuje dôveryhodnosť Ústavného súdu SR. Je preto potrebné diskutovať o tom, ako zmeniť prax a právnu úpravu týkajúcu sa voľby sudcov Ústavného súdu SR. Alternatív je viacero. V nasledujúcom texte sa pokúsím predstaviť niektoré možné alternatívny zmien. Viaceré návrhy a tézy, ktoré budem prezentovať, sú výsledkom predbežných diskusií, ktoré sme v minulosti viedli s viacerými odborníkmi na ústavné právo.

3. Alternatívy zmeny právnej úpravy a praxe voľby sudcov Ústavného súdu SR

Podľa v súčasnosti existujúceho modelu výberu ústavných sudcov Národná rada SR „navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať“ (napr. na jedno uprázdnené miesto sudcu ústavného súdu zvolí dvoch kandidátov, z ktorých prezident jedného vymenuje za sudcu ústavného súdu).⁵

Sú tu však aj ďalšie možné alternatívy, z ktorých niektoré už boli medializované a ktoré by znamenali zmenu existujúceho modelu. O týchto alternatívach je potrebné viesť diskusiu. Druhou témou na diskusiu a zároveň spôsobom, ako zabezpečiť dôveryhodnejší ústavný súd, je dôkladnejšie

² Zdroj: <https://aktualne.centrum.sk/fico-kritizuje-parlament-za-voľbu-sudcov-ustavneho-sudu/slovensko/politika/>

³ Zdroj: <https://domov.sme.sk/c/2925237/o-kandidatoch-na-sudcu-us-sr-by-mala-rozhodnut-odbornost.html>

⁴ Zdroj: <http://www.teraz.sk/slovensko/nrsr-us-kandidati-mamojka-lassakova/169173-clanok.html>

⁵ Podľa čl. 134 ods. 2 Ústavy SR „Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať.“ Nedávno prebiehal na Ústavnom súde SR spor, či je prezident povinný jedného z dvoch kandidátov menovať alebo či môže uplatniť výklad ústavného súdu vo veci „Čentéš“ a odmietnuť vymenovanie oboch kandidátov. Posledným rozhodnutím Ústavného súdu SR v tomto spore je nález I. ÚS 575/2016 zo dňa 6. decembra 2017.

posudzovanie a vypočutie kandidátov na ústavných sudcov v Národnej rade SR. Tretou témou na diskusiu je sprísenie ústavných požiadaviek na kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR.

3.1. Zmena existujúceho modelu výberu sudcov ústavného súdu.

3.1.1. Kvalifikovaná väčšina

Modelom, ktorý by predstavoval zmenu oproti súčasnému stavu, je voľba kandidátov na ústavných sudcov **kvalifikovanou väčšinou všetkých poslancov** Národnej rady SR. Ide o model odporúčaný aj Benátskou komisiou.

Benátska komisia v stanovisku č. 877/2017 zo dňa 13. marca 2017 týkajúcom sa situácie na slovenskom ústavnom súde uviedla: „*Dalším problémom z komparatívneho hľadiska je väčšina potrebná na zvolenie sudcov. Hoci na Slovensku a v niektorých ďalších krajinách sú sudcovia volení jednoduchou väčšinou v parlamente, voľba ústavných sudcov kvalifikovanou väčšinou by umožnila odpolitizovanie celého procesu voľby sudcov, pretože to dáva aj opozícii výrazné postavenie v procese výberu. Je pravda, že kvalifikovaná väčšina môže viesť k patovej situácii medzi väčšinou a opozíciou, ale možno to prekonať špecifickými protiblokačnými mechanizmami. Z komparatívnej perspektívy Benátska komisia odporúča zväziť zavedenie kvalifikovanej väčšiny pre voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky spolu s vhodnými protiblokačnými mechanizmami.*“ Benátska komisia vo všetkých svojich stanoviskách, ktoré boli vydané k spôsobu voľby ústavných sudcov, odporúča, aby na zvolenie sudcu ústavného súdu bola potrebná kvalifikovaná väčšina. Kvalifikovaná dvojtretinová väčšina členov každej komory parlamentu je vyžadovaná napríklad v Nemecku. V Španielsku sa vyžaduje trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov parlamentu. V Belgicku a v Maďarsku je tiež potrebná dvojtretinová väčšina všetkých poslancov.

Odporúčaní Benátskej komisie by sa malo vyhovieť aj preto, aby voľba kandidátov na ústavných sudcov mala väčšiu legitimitu. Zloženie Ústavného súdu SR by nemalo závisieť iba od vôle vládnej väčšiny, ale malo by byť výsledkom širokého politického a spoločenského konsenzu. O voľbe kandidátov na sudcov by teda mala rozhodovať kvalifikovaná trojpäťtinová väčšina (t.j. aspoň 90 poslancov) a nie iba nadpolovičná väčšina poslancov parlamentu. Takáto úprava by však vyžadovala aj zavedenie **antiblokačného mechanizmu**, ktorý by zabránil tomu, aby sa znemožnilo zvolenie kandidáta na sudcu ústavného súdu pre neschopnosť nájsť kandidáta, na ktorom by sa zhodla vládna koalícia s opozíciou.

V každom prípade by však mala o voľbe kandidátov rozhodovať **minimálne nadpolovičná väčšina všetkých poslancov NR SR (teda aspoň 76 poslancov) a nie nadpolovičná**

väčšina prítomných poslancov (aspoň 39 poslancov), ako je to v súčasnosti. Nadpolovičná väčšina všetkých poslancov (76 poslancov) sa v súčasnosti podľa ústavy vyžaduje napríklad na voľbu predsedu a podpredsedu Národnej rady alebo na prelomenie veta prezidenta. Ústavný súd je kľúčová inštitúcia, ktorá má právomoc rušiť zákony prijaté parlamentom a preto súčasný stav, kedy na zvolenie kandidátov na ústavných sudcov môže stačiť iba 39 poslancov, je absolútne neprimeraný dôležitosti ústavného súdu.

3.1.2. Tzv. tretinový model

Druhým modelom je tzv. tretinový model. Je to model, ktorý bol prezentovaný aj v médiách a uvažovala o ňom vládna strana Most-Híd. Ide o model, kedy by tretinu sudcov ústavného súdu volil parlament, tretinu sudcov by menoval prezident a tretinu sudcov by volila Súdna rada SR.

Pozitívum tohto modelu je eliminácia konfliktov pri menovaní sudcov, keďže každý orgán bude voliť alebo menovať svojich nominantov, a bez účinnosti iného orgánu.

Vyskytuje sa tu však viacero otázok. V prvom rade Súdna rada SR nemá priamu demokratickú legitimitu odvodenú od občanov, ako ju majú Národná rada SR a prezident SR, ale tvoria ju okrem iného aj nominanti parlamentu, prezidenta a vlády.

Je tiež na diskusiu, či v tomto spôsobe menovania ústavných sudcov nechýbajú brzdy a protiváhy a či ústavní sudcovia, ktorí budú volení alebo menovaní jednotlivými orgánmi nebudú fungovať ako „nominanti“ resp. „vyslanci“ týchto orgánov. Bude chýbať mechanizmus, ktorý by mohol zabrániť menovaniu absolútne nevhodných kandidátov.

Zároveň vyvstáva otázka, ako by boli takto zvolení alebo menovaní sudcovia rozdelení do senátov. Pretože teoreticky by na ústavnom súde mohol vzniknúť „prezidentský senát“, senát zostavený zo sudcov zvolených Národnou radou a senát zostavený zo sudcov zvolených Súdnu radou.

Čo sa týka toho, že kandidátov na ústavných sudcov by mala voliť aj súdna rada, tak ako abstraktný koncept sa to možno zdá ako dobré riešenie. Avšak aj vzhľadom na to, ako súdna rada v minulosti rozhodovala o personálnych nomináciách na európske sudy (Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor EÚ), kedy viaceré nominácie boli európskymi súdmi alebo ich poradnými orgánmi odmietnuté ako nevhodné, existujú tu dôvodné pochybnosti o schopnosti súdnej rady zvoliť vhodných kandidátov.

3.1.3. Tzv. český model

Tretí model, ktorý stojí za diskusiu, je takzvaný český model. Ide o model, kedy ústavných sudcov menuje prezident po ich schválení v Senáte ČR. Podobný model existuje aj v Spojených štátoch amerických.



Z pohľadu zvonka sa javí, že tzv. český model viedol k vytvoreniu rešpektovaného Ústavného súdu ČR. Je však otázne, či to bola skôr záležitosť inej politickej kultúry v Českej republike alebo je to naozaj výsledok tohto mechanizmu. Čo sa týka pozitív toho, že sudcov nominuje prezident a nenominujú ich politické strany, je možné uvažovať o tom, že by prezident mohol byť viac oslobodený od momentálnych politických vplyvov. Samozrejme takisto neexistuje záruka, že prezidentom bude nejaký osvietený človek.

Ale brané ako abstraktný koncept, dá sa konštatovať, že osoba prezidenta nie je priamo súčasťou každodenného politického zápasu, takže by sa možno dalo predpokladať, že bude viac oslobodený od takýchto vplyvov.

3.2. Zmena procesu posudzovania a vypočutia kandidátov na ústavných sudcov.

Druhá otázka, o ktorej je potrebné diskutovať, je otázka, ako zdokonaľiť proces posudzovania, vypočúvania a výberu kandidátov na ústavných sudcov.

Ústavnoprávny výbor NR SR by mal vykonať **dôkladné verejné vypočutie kandidátov** a zodpovedne preveriť ich spôsobilosť. Mal by si vyhradiť na vypočutie kandidátov oveľa viac času ako v minulosti a mal by umožniť, aby sa mohla vypočutia zúčastniť aj široká a odborná verejnosť a všetci poslanci parlamentu.

Avšak na základe skúseností z minulosti sa zdá, že pri rozsiahlej agende, ktorou sa musí ústavnoprávny výbor zaoberať, je nereálne očakávať, že poslanci ústavnoprávneho výboru budú mať kapacitu dôkladne sa na vypočutie kandidátov pripraviť a dôkladne vypočuť a posúdiť spôsobilosť jednotlivých kandidátov na ústavných sudcov.

Veľmi inšpiratívnym príkladom je výber sudcov na Európskom súde pre ľudské práva a Súdnom dvore EÚ, ktoré majú zriadený takzvaný **poradný výbor**, ktorý je zložený z uznávaných právnych autorít.⁶ Tento poradný výbor vykonáva dôkladné preverovanie a posudzovanie kandidátov, robí pohovory s týmito kandidátmi, skúma ich kvalifikáciu, verejnú činnosť, morálnu integritu a následne predkladá svoje stanovisko k jednotlivým kandidátom orgánu, ktorý rozhoduje o výbere sudcu.

Zriadenie poradného výboru na Slovensku by otváralo možnosť dôkladného preverenia kandidátov na ústavných sudcov. Úlohou toho poradného výboru by bolo dôkladne vypočuť kandidátov, posúdiť ich osobnostné a odborné predpoklady a spracovať stanovisko ku konkrétnym

kandidátom resp. podať odporúčanie poslancom parlamentu ohľadom konkrétnych kandidátov. Poslanci parlamentu by teda mali vždy k dispozícii aj stanovisko poradného výboru ku každému kandidátovi a mohli by sa pri voľbe kandidátov informovane rozhodnúť. Odporúčania poradného výboru by neboli pre poslancov záväzné, jeho úlohou by bolo dôkladne verejne vypočuť kandidátov a dodať poslancom parlamentu dostatočné a dôkladné informácie o jednotlivých kandidátoch.

Podľa môjho názoru by bolo potrebné zabezpečiť aj transparentnosť činnosti tohto poradného výboru, aby nešlo o nekontrolovateľný proces. Rokovanie poradného výboru a vypočutie kandidátov by preto malo byť prístupné širokej verejnosti, Otázkou je takisto ingerencia širšej odbornej verejnosti pri vypočutí kandidátov. Možno uvažovať o tom, že širšia odborná verejnosť by mohla zasielať otázky poradnému výboru, ktorý by potom zvažil, či ich položí kandidátom. Podľa môjho názoru je veľmi dôležité, aby stanovisko poradného výboru bolo zverejnené a aby to nebolo tajné stanovisko. Podľa môjho názoru by poradný výbor mohol byť zriadený aj obyčajným zákonom, napríklad zmenou zákona o rokovacom poriadku NR SR. Poradný výbor by totiž nemal rozhodovaciu právomoc, iba by podával odporúčania poslancom. Nie je teda dôvod, prečo by zriadenie tohto poradného výboru nemohlo byť zabezpečené iba zmenou obyčajného zákona.

Členmi poradného výboru by mali byť uznávané právne authority. Je na diskusiu, ako zabezpečiť, aby osadenstvo poradného výboru nebolo príliš spolitizované vplyvom politických strán, ktoré majú vládnú väčšinu. Do úvahy prichádza riešenie, že jedného člena poradného výboru by mohol nominovať každý poslanecký klub, jedného člena by mohol nominovať prezident, jedného alebo viacerých ústavný súd, jedného najvyšší súd, jedného súdna rada, právnické fakulty, profesijné organizácie.

Mali by byť zároveň stanovené skutočnosti, ktoré bude poradný výbor u kandidátov skúmať – a to konkrétne odborný prehľad v otázkach ľudských práv a ústavného práva, znalosť rozhodnutí ústavného súdu a európskych súdov, znalosť konania pred ústavným súdom, doterajšie profesionálne aktivity, publikačná činnosť, dôveryhodnosť kandidátov a ich osobnostnú integritu, bezúhonnosť a nezávislosť.

Kandidáti na ústavných sudcov by podľa môjho názoru mali vystúpiť nielen v ústavnoprávnom výbore a poradnom výbore, ale aj v pléne parlamentu pred všetkými poslancami, aby si mohli všetci poslanci kvalifikovane utvoriť názor na jednotlivých kandidátov.

⁶ Ide o výbor zriadený podľa článku 255 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a výbor Parlamentného zhromaždenia Rady Európy pre voľbu sudcov Európskeho súdu pre ľudské práva (Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100504_ajdoc12rev.pdf, <http://website-pace.net/web/as-cdh>, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-EN.asp?lang=en&XmIID=Committee-Cdh>).

V súčasnosti totiž pretrvávajúci stav, kedy väčšina poslancov kandidátov na ústavných sudcov vôbec nepozná – naživo ich majú možnosť vidieť a spoznať iba poslanci ústavnoprávneho výboru. Ako inšpiráciu možno uviesť voľbu ústavných sudcov v Českej republike, kde kandidát na sudcu nominovaný prezidentom vystupuje pred poslancami ústavnoprávneho výboru senátu a výboru senátu pre európsku integráciu, vo všetkých poslaneckých kluboch a nakoniec aj v pléne pred všetkými senátormi.

3.3. Sprísniť požiadavky na kandidátov na ústavných sudcov

Je podľa môjho názoru absurdné, že podľa súčasnej legislatívy kandidát na sudcu všeobecného súdu na Slovensku musí splniť prísnejšie podmienky ako kandidát na sudcu Ústavného súdu SR.

Kandidát na sudcu všeobecného súdu musí mať nielen vek aspoň 30 rokov a mať vysokoškolské právnické vzdelanie, ale musí byť aj „bezúhonný“ a musí mať „morálny štandard a integrita sudcu pre náležitý a zodpovedný výkon jeho funkcie“.⁷

Je naozaj zarážajúce, že tieto požiadavky vôbec nemusí spĺňať kandidát na ústavného sudcu. Na to, aby niekto mohol kandidovať na ústavného sudcu, stačí, aby dosiahol vek 40 rokov, mal vysokoškolské právnické vzdelanie a bol aspoň 15 rokov činný v právnickom povolání.⁸ To je všetko čo ústava požaduje. Ústava nestanovuje žiadne bližšie kvalitatívne kritériá na ústavného sudcu.

Aj preto sa bohužiaľ stáva, že na slovenský ústavný súd sa môžu dostať aj osoby nespĺňajúce základné odborné alebo osobnostné požiadavky, ktoré sú v iných krajinách samozrejým štandardom.⁹

Tieto skúsenosti jednoznačne ukazujú, že je nevyhnutne potrebné sprísniť ústavné požiadavky na ústavných sudcov.

Sudca Ústavného súdu SR by mal byť všeobecne uznávaný, vynikajúci odborník v oblasti práva s vysokým morálnym charakterom a integritou. Zakotvenie takýchto požiadaviek do ústavy by zároveň nastavilo istú kultúru a očakávania vo vzťahu ku kandidátom na ústavných sudcov.

Bolo by preto vhodné zaviesť rovnaké požiadavky na kandidátov na sudcu Ústavného súdu SR, aké pre sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva stanovuje článok 21 odsek 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv: „*Sudcovia musia mať vysoko morálny charakter a musia spĺňať podmienky na výkon vysokých súdnych funkcií alebo byť všeobecne uznávanými právnikmi.*“ K týmto požiadavkám by som odporučal doplniť aj požiadavku bezúhonnosti sudcu.

V médiách sa objavili úvahy, že sprísnenie požiadaviek na kandidátov na ústavných sudcov by mohlo spočívať v zvýšení požadovaného veku kandidáta na 45 rokov. Myslím, že **zavedenie požiadavky, aby ústavný sudca mal aspoň 45 rokov, by neprispelo k výberu lepších sudcov ústavného súdu** a bolo by naopak jeho prekážkou. V žiadnom prípade tu neplatí, že ak bude kandidát na ústavného sudcu o 5 rokov starší alebo bude mať o 5 rokov dlhšiu prax v právnickom povolání, bude to zárukou jeho väčšej spôsobilosti a odbornosti. Spôsobilosť a odbornosť kandidátov treba zabezpečiť iným spôsobom ako zvýšením vekovej hranice. Zvýšenie vekovej hranice na 45 rokov by bolo veľmi kontraproduktívne, pretože by to znemožnilo mnohým slovenským odborníkom na ústavné právo so zahraničnými skúsenosťami, ktorí dosiahli vek 40 rokov avšak ešte nemajú 45 rokov, kandidovať na ústavných sudcov. Vzhľadom na fakt, že ústavné právo a ústavné súdnictvo je pomerne „mladé“ právne odvetvie a dá sa povedať, že veľká časť slovenských právnikov venujúca sa ústavnému právu vek 45 rokov ešte nedosahuje, zavedením vyššej vekovej hranice by sa ešte viac zúžil okruh možných vhodných kandidátov. Veková hranica 40 rokov je aj z hľadiska dosiahnutia osobnostnej zrelosti optimálna. Aj z hľadiska ústavy by bola takáto požiadavka nesystematická, pretože najvyššia veková hranica, ktorú ústava pre verejných funkcionárov stanovuje (napr. pre prezidenta republiky), je 40 rokov.

Ďalšou témou na diskusiu je, či sudca ústavného súdu by mal spĺňať aj nejaké konkrétnejšie kvalifikačné kritériá, alebo postačujú kritériá, ktoré sú obsiahnuté v Dohovore. Otázkou na diskusiu je, či by na ústavnom súde mali byť iba **odborníci na ústavné právo** alebo je dobré, ak sú tam aj odborníci na iné právne odvetvia. Podľa môjho názoru kandidát na sudcu ústavného súdu by sa mal intenzívne zaoberať aj ústavným právom, napriek tomu, že sa profesijne špecializuje na iné právne odvetvie, napríklad na občianske

⁷ Podľa čl. 145 ods. 2 ústavy „*Za sudcu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 30 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne. Ďalšie predpoklady na vymenovanie za sudcu a jeho funkčný postup, ako aj rozsah imunity sudcov ustanoví zákon.*“ Podľa § 5 ods. 6 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach „*Predpokladmi sudcovskej spôsobilosti sú morálny štandard a integrita sudcu pre náležitý a zodpovedný výkon jeho funkcie.*“ Ustanovenie § 5 ods. 1 písm. d) zákona o sudcoch a prísediach zároveň stanovuje aj požiadavku, že sudca musí byť „bezúhonný“.

⁸ Podľa čl. 134 ods. 3 ústavy „*Za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolání.*“

⁹ V minulosti sa zistilo, že jeden z ústavných sudcov bol pred vymenovaním za sudcu právoplatne odsúdený za daňový trestný čin.



alebo obchodné právo. Kandidát by mal mať intenzívne skúsenosti s ústavným právom a mal by prichádzať do styku s ústavným právom či už v rámci svojej praktickej činnosti (napr. v rámci svojej rozhodovacej činnosti napríklad ako sudca najvyššieho súdu) alebo pedagogickej činnosti. Ústavné právo je špecifické právne odvetvie, do ktorého sa nedá „zaučiť“ za niekoľko týždňov alebo mesiacov. Aby mohol ústavný sudca kvalifikovane vykonávať svoje povolenia, musí sa ústavným právom zaoberať, musí dobre poznať ústavné princípy a ich aplikáciu, musí mať prehľad v najdôležitejších ústavnoprávnych otázkach a prehľad o rozsiahlej judikatúre Ústavného súdu SR, Európskeho súdu pre ľudské práva a aj o judikatúre Súdneho dvora EÚ. Nie je možné, aby bol nový sudca ústavného súdu z hľadiska ústavného práva „nepopísanou doskou“.

Čo sa týka **profesijnej rozmanitosti sudcov ústavného súdu**, podľa názoru mnohých odborníkov a napokon aj podľa niektorých zahraničných právnych úprav, je žiadúce, aby ústavní sudcovia pochádzali z rôznych právnických profesií. Je dobré, ak sú na ústavnom súde zastúpení sudcovia všeobecných súdov, advokáti aj vysokoškolskí pedagógovia, pretože každý ma prirodzene trochu iný pohľad na ochranu základných práv. Napríklad v Rakúsku môže vláda nominovať na ústavný súd iba sudcov, vysokoškolských profesorov alebo pracovníkov verejnej správy, pričom

komory parlamentu môžu nominovať aj kandidátov z iných právnických profesií. V Nemecku musia byť zasa v každom z dvoch senátov spolkového ústavného súdu aspoň traja sudcovia najvyšších spolkových súdov.

Poslednou otázkou na diskusiu je, či je vhodné, aby sa ústavnými sudcami stávali aj aktívni politici. Ak politik priamo prejde z politickej funkcie do funkcie ústavného sudcu, budú vznikať podozrenia, že môže na ústavnom súde rozhodovať v prospech politickej strany, ktorej bol členom a môže sa javiť, že nie je nezávislý a nezaujatý. To určite neprispieje k dôveryhodnosti ústavného súdu. V Maďarsku existuje napríklad právna úprava, osoba zastávajúca vyššiu funkciu v politickej strane alebo vysokú funkciu v štátnom orgáne môže kandidovať za ústavného sudcu až po uplynutí štyroch rokov.

Toto sú témy, ktoré by sme chceli prediskutovať na tejto konferencii. Dúfam, že diskusia bude zaujímavá a plodná. Verím, že táto konferencia je len prvým z radu podujatí na túto mimoriadne dôležitú tému. Času na prípadné legislatívne zmeny týkajúce sa výberu sudcov ústavného súdu už nie je veľa. Budúcnosť a stabilita demokracie na Slovensku závisí aj od toho, či bude nový Ústavný súd SR v roku 2019 obsadený dôveryhodnými a uznávanými osobnosťami s vysokým morálnym a odborným kreditom.



POLITICKÝ KONTEXT VOĽBY SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU (prepis z vystúpenia na konferencii)

doc. JUDr. Lucia Žitňanská, PhD.

podpredsedníčka vlády a ministerka spravodlivosti

Onedlho budú pravdepodobne prebiehať voľby väčšiny sudcov Ústavného súdu, ktoré tento súd personálne predurčia na veľmi dlhé obdobie. Legitímne sa otvárajú debaty, ako budú tieto voľby vyzerať, ako sa zmení proces výberu kandidátov. O to viac, že máme ešte v živej pamäti situáciu, kedy sme na Ústavnom súde mali neobsadené miesta, pretože obsadzovanie týchto miest bolo predmetom rozhodovania Ústavného súdu a následne rozhodovania ústavných inštitúcií, predovšetkým prezidenta.

Cieľom tohto príspevku nie je hovoriť o konkrétnych zámeroch alebo plánovaných zmenách. Pretože aj keď ja osobne nejakú predstavu mám, platí, že na akúkoľvek zásadnú zmenu, ktorá vyžaduje zmenu ústavy, je v parlamente potrebná ústavná väčšina a predtým ako takáto väčšina vznikne, musí vzniknúť najprv zhoda v rámci vládnych strán. Cieľom príspevku je skôr zarámcovať túto diskusiu do reálneho kontextu. A podľa mojej mienky je ten súčasný kontext vysoko politický.

Asi sa zhodneme na tom, že keď hľadáme sudcov Ústavného súdu, tak hľadáme odborníkov na strane jednej (a samozrejme sa môžeme rozprávať, či to majú byť odborníci len na ústavné právo alebo aj odborníci z inej oblasti). A zároveň hľadáme osobnosti, ktoré dávajú garanciu nezávislosti Ústavného súdu a nestrannosti jeho rozhodovania. Navyše, hľadáme ešte k tomu renomovaných odborníkov, to znamená ľudí, ktorí majú dobré meno medzi právnikmi.

Treba ale povedať, že ani tí najrenomovanejší odborníci, ktorí svojou osobnosťou garantujú nestranný a nezávislý výkon rozhodovania na Ústavnom súde, nie sú bez názoru a bez hodnôt. Aj renomovaný odborník môže byť pravičiar alebo ľavičiar, môže byť pro-life alebo pro-choice, jednoducho je niekde hodnotovo ukotvený.

Samotná voľba je v konečnom dôsledku len rozhodovaním v nejakom politickom grémiu, kde vo výsledku je úplne prirodzené, že tí, ktorí majú legitimitu odvodenú z nejakého typu volieb (či je to parlament alebo prezident v našom systéme kreovania Ústavného súdu) reprezentujú tiež nejaké hodnotové zázemie a úplne prirodzene majú teda ambíciu presadzovať predovšetkým odborníkov, ktorí reprezentujú ich hodnotový svet. Toto jednoducho treba položiť na stôl.

Druhú otázku, ktorú tiež treba položiť na stôl, je otázka zlyhania politikov, ktorú vzťahujem aj na seba. Možno by sme dnes nezvádzali diskusiu na tému novely ústavy, keby sme ako politici predtým nezlyhali. Diskusiu či treba zmeniť ústavu alebo nie totiž zvädzame preto, že sme v nejakom momente zlyhali a hneď dvakrát. Prvýkrát keď sme v istom období nedokázali uchopiť svoju zodpovednosť a obsadiť pozície sudcov Ústavného súdu. To spôsobilo, že prirodzená reprezentatívnosť zastúpenia jednotlivých politických spektier na Ústavnom súde bola narušená.

Aj preto sme sa dnes dostali do stavu, že volíme prevažujúcu väčšinu Ústavného súdu v podstate len v jedných voľbách. Vráťme sa preto k tomu, čo už bolo uvedené vyššie. Je prirodzené, že tí, ktorí tvoria v nejakom období väčšinu a majú svoju moc odvodenú od nejakých volieb, presadzujú svoj hodnotový pohľad aj v rámci personálnych nominácií. Aj v rámci volieb na súd takého stupňa akým je Ústavný súd.

Tým, že budeme voliť v zásade jednou politickou väčšinou takú masívnu väčšinu sudcov Ústavného súdu, ovplyvníme aj jeho hodnotové spektrum (a teraz nehovoríme ani o odbornosti, ani o morálnom kredite, ale o predpoklade nejakého hodnotového videnia sveta).

Druhé zlyhanie je, že v nejakých voľbách sme podliezli latku. Aj preto dnes máme debatu o tom, či potrebujeme do ústavy dostať, aký renomovaný odborník v oblasti práva musí byť sudca Ústavného súdu a aký má mať charakter alebo morálny kredit. Tento kontext si pri debate o Ústavnom súde nemôžeme odmyslieť.

Nemôžeme si ho odmyslieť aj preto, že sme tu dlhú dobu mali tri neobsadené sudcovské miesta, ktoré boli neobsadené preto, lebo tu existoval nejaký typ sporu. Viedol sa síce na právnej úrovni, ale v skutočnosti tento typ sporu nebol právny, ale bol hodnotový v tom najširšom slova zmysle. A tento kontext si nemôžeme odmyslieť aj preto, pretože onedlho budeme voliť prevažujúcu väčšinu Ústavného súdu na dvanásť rokov. Ak teraz uvažujeme o zmene právnej úpravy alebo o zmene ústavy, uvažujeme o nej v kontexte nastávajúcich volieb. Pretože ďalšie rozhodujúce voľby budú až o dvanásť rokov. Tento fakt treba tiež jasne pomenovať a brať do úvahy.



V zásade platí, že principiálne nemôže byť kreovanie Ústavného súdu zverené bez kontroly len jednému ústavnému orgánu. A že ani Ústavný súd nemôže kreovať sám seba. Toto sú asi nejaké hranice, ktoré už automaticky berieme do úvahy pri hľadaní modelu kreovania Ústavného súdu. Je to preto, že aj pri výbere sudcov musí existovať istá rovnováha. Do úvahy tak v zásade prichádzajú dva modely, v rámci ktorých sa takáto rovnováha môže hľadať. Jeden model je, že rôznym ústavným orgánom zveríme kompetencie menovať alebo voliť sudcov Ústavného súdu v nejakom pomere. Rovnováha teda nebude vyžadovať dohodu medzi ústavnými orgánmi, ale každému ústavnému orgánu, ktorý je odvodený od vôle ľudu z nejakého typu volieb sa zverí právomoc kreovať nejaký počet sudcov Ústavného súdu. Z tejto filozofie vychádza aj návrh strany Most-Híd, ktorý sme predstavili ešte v predvolebnej kampani. A potom sú iné modely, ktoré či už viac alebo menej výrazne predpokladajú nejakú mieru súčinnosti alebo dohody ústavných orgánov v rámci systému brzd a protiváh.

To je svojim spôsobom model, ktorý dnes pozná naša ústava. Ten sa dá nepochybné vylepšovať, napríklad tým, že sa doplní o kritériá, ktoré musí spĺňať kandidát na sudcu Ústavného súdu. Alebo to môže byť istá obdoba českého modelu, že by sme náš model otočili a prezident by kandidátov navrhoval a parlament schvaľoval.

Aj tu sa vyžaduje nejaká miera súčinnosti a nejaká miera konsenzu. Od tohto je potrebné zrejme odvíjať ďalšiu debatu, či nový model má byť postavený na súčinnosti, alebo rovnováha moci má byť zabezpečená iným spôsobom. To už je ako keby procesná otázka.

Druhá otázka je, ako nastaviť kritériá na sudcu Ústavného súdu. Diskusia o tom, že treba zdefinovať kritériá na kandidátov na sudcov Ústavného súdu podrobnejšie, je absolútne legitímna a aj potrebná. Nie je to už o tom ako zabezpečiť rovnováhu moci, ale o tom, ako zabezpečiť istú kvalitu kandidátov na sudcov Ústavného súdu. Zároveň tým nastavujeme aj nejaké kritériá pre rozhodovanie samotných poslancov a prezidenta. Som presvedčená, že kritériá na kandidátov na sudcov Ústavného súdu by sme v ústave zakomponované mali mať. Jednoducho preto, aby aj rozhodovanie poslancov a prezidenta malo nejaké kritériá stanovené v ústave a nespočívalo by tak len na nejakom úzuse.

Druhá vec je, či je priestor a potreba diskutovať aj o spôsobe kreovania. Znamená to zamyslieť sa nad tým, či súčasný model, kedy parlament volí dvoch kandidátov a prezident jedného z nich vyberá, je model, ktorý je v princípe dobrý alebo ho treba zmeniť. Nad touto otázkou sa treba zamyslieť nie len z pohľadu právno-teoretického, ale práve z pohľadu kontextu, ktorý bol pomenovaný aj na začiatku príspevku.



VÝBER SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY: ZÁRUKA ÚČINNEJ OCHRANY ÚSTAVNOSTI

Prof. JUDr. Ján Mazák, PhD.¹

1. Niekoľko všeobecných poznámok a trochu histórie

Z akého dôvodu začíname, po 25 rokoch existencie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len: „ústavný súd“), zrazu tak naliehavo diskutovať a písať o výbere sudcov tohto súdu? Súvisí to s jednoduchým faktom. Politici si zrazu uvedomili, že táto inštitúcia nie je len ozdobou ústavného systému, ale predstavuje razantný výkon súdnej moci so silným, ba až rozhodujúcim vplyvom na politiku, na legislatívnu moc, exekutívu ako aj na výkon všeobecného súdnictva.

Politici začali vyvíjať, spočiatku vlažné, neskôr, od roku 2007, už veľmi intenzívne snahy o také nominácie na ústavný súd, ktoré vyhovovali aktuálnej politickej moci. Takže trochu histórie o výbere sudcov ústavného súdu. Samozrejme, aj pri začiatkoch ústavného súdu boli nominácie uchádzačov, voľba kandidátov a menovanie sudcov podporené politicky. Ale politická príslušnosť alebo sympatia neboli jedinými alebo rozhodujúcimi hľadiskami.

V roku 1992-1993 sa dbalo aj na to, aby sa na ústavný súd dostali osobnosti právnického sveta. Prvé zloženie (10 sudcov) malo jedného profesora, dvoch doktorov vied (z toho jeden profesor), troch docentov (medzinárodné právo, občianske právo, pozemkové právo), kandidátku vied, dlhoročnú odborníčku v legislatíve a dvoch zástupcov všeobecnej justície. Napriek žiadnym skúsenostiam sa prvému ústavnému súdu podarilo doslova na „zelenej lúke“ vytvoriť základy svojich trvalých doktrín;² ústavný súd sa dokonca v krátkej dobe stal členom Európskej konferencie ústavných súdov.

Druhý ústavný súd, vymenovaný prezidentom R. Schusterom, kopíroval prvý výber. Z pôvodných sudcov zostali na súde traja členovia, dvaja docenti a jeden sudca všeobecného súdu. Boli vymenovaní ďalší dvaja docenti, obaja dlhoroční súdni poradcovia ústavného súdu, jeden doktor vied, právny teoretik, jedna kandidátka právnych vied, uznávaná odborníčka v sociálnej oblasti, sudca krajského súdu, avšak s viacročnou praxou ako komisár Európskej

komisie na ochranu ľudských práv, trestný sudca krajského súdu, poslanec národnej rady, ktorý pôsobil ako člen UPV a aj ako advokát. Toto zloženie malo výhodu v tom, že traja sudcovia z prvej zostavy a predseda, ktorý bol súdnym poradcom, dokázali zabezpečiť orgánovú, inštitucionálnu pamäť ústavného súdu.

Ďalšie doplnenie ústavného súdu na 13 sudcov už bolo istým signálom, že spôsobilosť kandidátov a ich vhodnosť neboli dominantnými kritériami.

V roku 2002 k nim pribudli traja sudcovia. Advokát, avšak s desaťročnou praxou súdneho poradcu na ústavnom súde. Potom sudca okresného súdu a advokát, obaja bez akejkoľvek praxe v ústavnom práve a súdnictve; obom chýbala aj potrebná odbornosť, ba u jedného z nich sa zistilo, že bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, hoci odsúdenie bolo zahladené.

K ďalšej problematizácii obsadzovania ústavného súdu došlo v roku 2004. Po odchode dvoch sudcov na Súdny dvor EÚ v roku 2004 ústavný súd pracoval až do februára 2007 v neúplnom zložení, bez dvoch, resp. troch sudcov. Národná rada sa nedokázala zhodnúť na potrebnom počte kandidátov. Situácia sa naďalej komplikovala.

V roku 2007 boli vymenovaní 9 sudcovia, z toho 4 sudcovia najvyššieho súdu. Problémom sa stala zle zakryvaná afinita viacerých sudcov ku vládnucej koalícii, v ktorej dominoval SMER, HZDS a len okrajovo SNS. Toto konštatovanie bolo potvrdené pri prvých politicky citlivých konaniach o súlade právnych predpisov alebo v iných veciach, v ktorých sa konalo o ochrane ústavnosti. Ústavný súd sa postupne rozdelil na dva tábory. Prvú skupinu tvorili sudcovia, dbajúci na orgánovú pamäť, koherentnosť judikatúry, intergritu a legitimitu postupov a rozhodovania ústavného súdu. Druhá skupina sa vydala cestou viacerých plenárnych aj senátnych arbitrárnych rozhodnutí, vytvárala nekonzistentnú judikatúru, nehovoriac o tom, že v citlivých konaniach o súlade právnych predpisov jednoducho sa nekonalo.

¹ *Predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky (2000-2006); Generálny advokát Súdneho dvora Európskej únie (2006-2012); Poradca prezidenta republiky.*

² *Podrobnejšie pozri: BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J.: Ústavný súd Slovenskej republiky: (Organizácia, proces, doktrína). Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001. 162 s.*



Znepokojujúce bolo hlavne to, že si také rozdelenie členiek a členov ústavného súdu všimli nielen odborníci, médiá, ale aj laická verejnosť.

Negatívny trend pri obsadzovaní miest na ústavnom súde dospel k svojmu vrcholu v rokoch 2014-2016, Národná rada zvolila kandidátov, ktorí boli zjavne podporovaní len jednou politickou stranou, hoci uchádzači boli navrhnutí, na prvý pohľad, nezávislými inštitúciami. Až na jednu kandidátku, ostatní kandidáti neboli spôsobilí ani vhodní na najvyššie súdne pozície, čo vyjadril prezident republiky rozhodnutiami o ich nevymenovaní.³ Nuž, toľko z ďalekej aj z bližšej histórie.

2. Ústavný súd, jeho legitimita a integrita

Každý štát, ktorý sa označuje za demokratický a právny musí disponovať tromi zásadnými faktormi. Po prvé, musí mať kvalitnú ústavu, po druhé, ústavnosť ako jasne definovaný pojem (čo je spravodlivé, čo už nie, materiálne chápaná rovnosť, ľudská dôstojnosť, účinná ochrana základných práv a slobôd, atď.) a inštitúcie, ktoré túto ústavnosť zabezpečujú.

Ku takým inštitúciám patrí aj ústavný súd. Sudcovia pričádzajú, sudcovia končia svoje funkčné obdobie, avšak súd zostáva a mal by zostať ako ústavný orgán, ktorý napriek personálnym zmenám, disponuje **vysohou mierou vnútornej aj vonkajšej integrity a legitimity** (orgánová pamäť, stabilná a vnútorne konzistentná judikatúra, nezávislosť a nestrannosť).

Rezignovať na integritu a legitimitu takej inštitúcie ako je ústavný súd je ústavne, politicky a spoločensky **vysoke toxické**. Taká rezignácia je, vo všeobecnosti, spojená aj s príklonom ku aktuálnej a vládnucej politickej moci. Tak dochádza aj **ku korózii** ústavného posolania ústavného súdu, ktorá sa nedávno prejavila aj verejne, v dissente

sudcu ústavného súdu, ktorý vo vzťahu k uzneseniu, ktorým bol odmietnutý návrh prezidenta republiky na výklad ústavy o rozsahu vecnej a osobnej pôsobnosti výkladu ústavy vo veci vymenovania kandidáta na GP, uviedol:

„...som ale navyše nútený pripojiť svoje odlišné stanovisko aj preto, že považujem aj v záujme svojej profesionálnej cti za potrebné dištancovať sa od rozhodnutia, ku ktorému mám zásadné výhrady, keďže sa v ňom nachádza príliš málo presvedčivej ústavnoprávnej argumentácie a naopak, neprímerane veľa politiky.“⁴

Vzniká otázka, ako zabezpečiť integritu a legitimitu takej inštitúcie akou je ústavný súd? Usudzujem, že základným predpokladom na dosiahnutie a udržanie tejto integrity a legitimity je výber sudcov ústavného súdu.

3. Odborný garant výberu spôsobilých a vhodných kandidátov

Zásadnou otázkou je ako inštitucionálne usporiadať výber sudcov ústavného súdu. Modelov je viacero a môžeme si vybrať.⁵ Lenže ani sebalepšie usporiadanie ústavných orgánov zodpovedných za navrhovanie, voľbu kandidátov a menovanie sudcov ústavného súdu nezaručuje to, čo je životne dôležité pre integritu a legitimitu ústavného súdu, jeho náležité fungovanie, pre jeho najvýznamnejší podiel na ochrane ústavnosti, t.j. vymenovanie takých sudcov, ktorí od prvého dňa vo funkcii naplno dokážu vykonávať právomoci ústavného súdu, v súlade so sľubom sudcu tohto súdu. Aj z tohto dôvodu sa nazdávam, že slovenský model navrhovania uchádzačov, voľba kandidátov v parlamente a menovanie sudcov hlavou štátu je jeden z možných a akceptovateľných spôsobov; mohol by vyzeráť aj tak, že by kandidátov navrhoval prezident republiky a národná rada by volila z nich sudcov. Tu vzniká závažná otázka:⁶ ak by prezident na každé voľné miesto navrhol dvoch kandidátov, bolo by povinnosťou národnej rady jedného z nich zvoliť

³ Ku dňu publikovania tohto vystúpenia prezident republiky Andrej Kiska, po vydaní nálezu I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017 vymenoval troch nových sudcov ústavného súdu, využívajúc svoju výlučnú právomoc menovať bez ohľadu na obsah citovaného nálezu, ktorý bývalý sudca Ústavného súdu ČSFR Peter Kresák označil za najčiernejší deň ústavného súdnictva v Slovenskej republike. Podrobnú a kritickú analýzu tohto nálezu pozri Drgonec, J.: Všetko, čo by ste mali vedieť o tom, ako ústavní sudcovia prikázali Kiskovi konať. Denník N, 15. december 2017; <https://dennikn.sk/972222/vsetko-co-by-ste-mali-vediet-o-tom-ako-ustavni-sudcovia-prikazali-kiskovi-konat/>.

⁴ Dissent sudcu Ladislava Orosza vo veci PL. ÚS 45/2015, v ktorej väčšina pléna odmietla návrh prezidenta republiky na výklad ústavy. Dostupné na www.concourt.sk

⁵ Napríklad: Bobek, M.: *Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (Non) Transformation* (November 17, 2014). In S Turenne (ed), *Fair Reflection of Society in Judicial Systems – A Comparative Study* (Springer, 2015), s. 121-146; Paterson, A. – Paterson, Ch.: *Guarding the Guardians? Towards an independent, accountable, and diverse senior judiciary* (London: CentreForum 2012), *passim*; Federico, Di G.: *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain* (Bologna: EditriceLo Scarabeo 2005).

⁶ Táto otázka nie je dodnes vyriešená; odpoveď v náleze I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017 síce obsahuje odôvodnenie, podľa ktorého prezident republiky je povinný z dvoch kandidátov jedného vymenovať za sudcu a nesmie uplatniť výklad ústavy v rozhodnutí pléna PL. ÚS 4/2012, avšak toto odôvodnenie je natoľko arbitrárne a prijaté bez povinného zjednocovania právnych názorov senátov ústavného súdu podľa § 6 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a podľa bodu 71 Stanoviska Benátskej komisie zo 13. marca 2017, číslo 877/2017, že sa na neho nedá prihliadať.



alebo by poslanci, v súlade s obsahom ich sľubu, mohli všetkých nezvoliť? A ak by mohli poslanci národnej rady odmietnuť všetkých kandidátov navrhnutých prezidentom, potom prečo by nemohol rovnako konať priamo zvolený prezident?

Samozrejme, v širšom kontexte môžeme uvažovať aj o zme-
ne inštitucionálneho rámca, v ktorom sa preveria uchádzači,
kandidáti a vymenujú sudcovia ústavného súdu. Som však
pevne presvedčený, že hľadanie optimálnej podoby ústav-
ných orgánov, ktoré by sa podieľali na kreácii personálneho
obsadenia ústavného súdu nie je ťažiskovým problémom.

Podľa môjho názoru je rozhodujúcim činiteľom určenie
toho, kto bude odborne, podčiarkujem, odborne zodpoved-
ný v rámci inštitucionálneho usporiadania za to, že ústav-
nému orgánu, oprávnenému menovať sudcov ústavného
súdu budú predložení plne spôsobilí a vhodní i kandidáti?

Nastal čas, aby sme sterilné a k ničomu nevedúce vypo-
čúvanie v ústavnoprávnom výbore, ktorého som sa aj sám
zúčastnil ako uchádzač o kandidatúru, nahradili poradným
panelom **alebo výborom**, ktorý by, po vzore iných člen-
ských štátov EÚ alebo po vzore samotnej EÚ, bol povere-
ný podaním správy o spôsobilosti a vhodnosti kandidátov
na funkciu sudcu ústavného súdu, ktorá by obsahovala
aj nezáväznú odporúčanie, adresované každému ústav-
nému orgánu, ktorý sa podieľa na kreácii personálneho
obsadenia ústavného súdu o tom, či uchádzač o funkciu
sudcu ústavného súdu je odborne spôsobilý a vhodný na za-
stávanie najvyššej sudcovskej funkcie.

Nadväzujúcim problémom, ktorý bude potrebné vyriešiť,
je zloženie takého poradného orgánu, jeho začlenenie, zá-
konná úprava jeho postavenia a základné pravidlá jeho
fungovania vrátane rámcových kritérií na posudzovanie
spôsobilosti a vhodnosti kandidátov.

3.1. Zákonná úprava

Poradný orgán, ktorý by bol rámcovo upravený v Ústave,
by mohol byť organizačne **pričlenený k národnej rade**;
jeho zákonné postavenie a základné pravidlá fungovania
by sa dali upraviť aj v zákona č.350/1996 Z.z. o rokova-
com poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v zne-
ní neskorších predpisov (ďalej len: „zákon o rokova-
com poriadku“). Viac k tomu sa nedá povedať, pretože ide
o značne rozsiahlu problematiku, komplikovanú ešte tým,
že taký poradný orgán si musí vytvoriť vlastnú, predví-
dateľnú a kontrolovateľnú prax pri zisťovaní spôsobilosti
a vhodnosti kandidátov.

3.2. Zloženie poradného orgánu

Nazdávam sa, že by postačovalo **7 členov takého porad-
ného orgánu**, ktorými by mohli byť: predseda ústavného
súdu, predseda najvyššieho súdu, predseda súdnej rady,
prípadne títo najvyšší súdni funkcionári by menovali
po jednom členovi, potom dvaja členovia menovaní prezi-
dentom a dvaja členovia, zvolení národnou radou; členovia
poradného orgánu by mohli byť vymenovaní, resp. zvolení
výlučne z bývalých sudcov ústavného súdu alebo bývalých
členov medzinárodných súdnych orgánov. Vhodné by bolo
vymenovať ich alebo zvoliť najmenej na 4 ročné obdobie,
pričom tá istá osoba by mohla byť vymenovaná alebo zvol-
ená len na dve funkčné obdobia.

3.3. Pravidlá fungovania

Poradný orgán by mal za úlohu odporúčať za kandidátov
na sudcov ústavného súdu len plne spôsobilé a vhodné
osoby; spôsobilosť by sa posudzovala so zreteľom na nado-
budnutú odbornosť a profesionálne skúsenosti a vhodnosť
by sa preskúmala so zreteľom na nestrannosť, nezávislosť,
osobnostnú integritu a bezúhonnosť kandidáta.

Konanie poradného orgánu by sa delilo na preskúmanie
písomných podkladov ku každej kandidatúre a, ak by uchá-
dzač splňal základné predpoklady, určené ústavou a záko-
nom, potom by bol pozvaný na ústnu časť procesu zisťovania
spôsobilosti a vhodnosti, ktorá by sa realizovala neverejným
vypočutím.

Výsledkom práce poradného orgánu by bolo nezáväznú
odporúčanie, resp. neodporúčanie uchádzača, resp. kan-
didáta na jeho zvolenie, resp. vymenovanie. Odôvodnenie
by nebolo verejné prístupné;⁷ prístupní by sa iba všeobec-
né dôvody, pre ktoré ten ktorý uchádzač nepreukázal splne-
nie kritérií spôsobilosti a vhodnosti.

4. Prístup ku funkciu sudcu ústavného súdu a kritériá kladené na uchádzačov

4.1. Prístup k funkcii

Prístup k funkcii sudcu ústavného súdu by mal byť zásad-
ne otvorený **pre všetky právnické profesie**, praktizujúcich
právnikov ako aj akademikov, sudcov, nesudcov, exekúto-
rov, advokátov, notárov a tak by som mohol pokračovať.
Napokon, prezident vymenoval za sudkyňu ústavného súdu
sudkyňu najvyššieho súdu, špecialistku na občianske právo
procesné, ktorá sa nijako pred vymenovaním neprejavila
v oblasti ústavného práva a ústavného súdnictva.⁸

⁷ To je veľmi citlivá a sledovaná problematika aj na úrovni Európskej únie. Pozri k tomu z poslednej doby: Eriksson, Anastasia and Li, Mingzhu and Shalaby, Omar and Alemanno, Alberto and Morrow, Paige, *Transparent Selection of Judges for EU Courts: Complaint to the European Ombudsman* (November 16, 2017). HEC Paris Research Paper No. LAW-2017-1239.

⁸ Prezident republiky rozhodnutím zo 14. decembra 2017 vymenoval troch nových sudcov ústavného súdu, medzi nimi aj notára.



Nediskriminačný prístup k funkcii sudcu ústavného súdu pre všetky právnické profesie však neznamená, že by sa nemali uplatniť nasledujúce konkrétne kritériá skúmania spôsobilosti a vhodnosti kandidátov.

Tieto kritériá by mali byť vymedzené so zreteľom **na postavenie a kompetencie Ústavného súdu vrátane aj na obsah sľubu sudcu ústavného súdu**; zdá sa, že ide samozrejmosť, avšak nie je tomu tak. Aký zmysel by však malo skúmanie spôsobilosti a vhodnosti kandidáta, ak by sa táto spôsobilosť a vhodnosť nevzťahovala na funkciu sudcu ústavného súdu a na ústavný súd ako inštitúciu?

Bolo by vhodné zohľadniť aj to, že pôjde o výber sudcov ústavného súdu členského štátu EÚ (o Rade Európy platí to isté); ústavné súdy členských štátov zohrávajú osobitne dôležitú úlohu pri udržiavaní vzťahov so Súdny dvorom EÚ pri ochrane ústavnej identity členského štátu a súvisiacich otázkach.

4.2. Kritériá⁹

4.2.1. Odbornosť

Východiskom pri skúmaní tohto kritériá by mala byť dosiahnutá úroveň kvalifikácií, prípadne publikácie kandidáta.¹⁰ Poradný orgán by však nemal skúmať kvalitu dosiahnutých kvalifikácií, avšak mal by preskúmať, či ich dosiahnutiu zodpovedajú aj **znalosti kandidáta**. Ak by sa totiž zistil rozdiel medzi, napríklad dosiahnutým titulom PhD. a prezentovanými vedomosťami, vznikla by oprávnená pochybnosť o skutočnej odbornosti.

Kandidát by mal prejavíť základnú schopnosť vykladať a aplikovať právo, osobitne hmotné a procesné normy upravujúce konania pred Ústavným súdom so zreteľom na jeho judikatúru. Na tomto mieste sa vrátim k prístupu ku funkcii sudcu ústavného súdu. Prístup je voľný, avšak je, prirodzene, obmedzený zásadnou otázkou spôsobilosti kandidáta, ku ktorej patrí aj odbornosť v odbore ústavného súdництва.

Odbornosť by mala byť prejavovaná spôsobom, ktorý by potvrdil, že kandidát disponuje aspoň takými vedomosťami z oblasti ústavného súdництва, ktoré mu umožnia plniť sľub sudcu ústavného súdu. V tomto kontexte by kandidát mal disponovať dostatkom základných znalostí o vzťahu

ústavného súdu k medzinárodným súdnym orgánom; súvisí to s otázkou vzťahu medzi vnútroštátnym právom, medzinárodným právom a právom EÚ.

4.2.2. Profesionálne skúsenosti

Úroveň, povaha a trvanie profesionálnych skúseností by mala byť neodmysliteľnou súčasťou posudzovania spôsobilosti kandidáta. Ak je voľný prístup ku funkcii sudcu ústavného súdu pre všetky právnické profesie, potom je prirodzenou požiadavkou, aby sa o takú pozíciu uchádzali predovšetkým špičky v jednotlivých právnických povolaniach.

Mierim na osobnosti, ktoré, okrem funkcií a pracovných pozícií, ktoré zastávajú, by boli všeobecne uznané právnickou komunitou, blízkou aj vzdialenou, prípadne sú akceptované aj medzinárodnou právnickou komunitou a tu nemyslím len na Českú republiku.

Kandidát by mal zastávať významnú právnickú pozíciu aspoň desať rokov; môžeme zauvažovať o tom čo považovať za takú pozíciu. Rozhodne je to však funkcia alebo pracovný post, na ktorý sa vyžaduje okrem právnického vzdelania aj ďalšie vzdelávanie, prípadne pravidelné osvedčovanie odbornosti a profesionality predpísané právnymi predpismi. Kandidát by mal osvedčiť aj schopnosť koncepčne myslieť, t.j. mal by byť spôsobilý pochopiť, že rozhodovanie ústavného súdu vplyva na chod štátu, spoločnosti, kvalitu ústavného poriadku a dostatočne to aj prezentovať pri vypočúvaní. Potvrdením profesionálnych skúseností kandidáta by mala byť aj schopnosť správne uchopiť kľúčové právne problémy, spojené spravidla s princípom právneho štátu a so základnými poznatkami o fungovaní ústavného práva hmotného a procesného v konaniach pred ústavným súdom vrátane jeho ťažiskových doktrín opierajúcich sa o judikatúru.

Podčiarkujem, že by išlo o základné poznatky, ktoré musí zvládnuť, bez ťažkostí, každý, kto sa uchádza o post sudcu ústavného súdu; v žiadnom prípade nie je potrebné, aby kandidát prejavil vedomosti alebo schopnosti, ktoré sa predpokladajú u aktívneho sudcu. Znalosť judikatúry by sa mala prejavíť v tom, že kandidát vie o takých rozhodnutiach, ktoré sa týkajú jeho špecializácie, prípadne problematiky, ktorej sa venuje, resp. ktorá je predmetom širokého verejného záujmu. V takom prípade by kandidát mal dokázať vyjadriť svoj názor na také rozhodnutia ústavného súdu

⁹ Pri písaní tejto časti svojho príspevku som sa opieral najmä o Štvrtú správu o činnosti výboru upraveného v článku 255 Zmluvy o fungovaní Európskej únie z 10. februára 2017 (dostupné na www.curia.eu) ako aj o osobné skúsenosti člena Výboru pre výber kandidátov na Súd pre verejnú službu ako súčasť Súdneho dvora EÚ v rokoch 2012 – 2016 ako aj o svoj príspevok: Mazák, J.: Výber členov Súdneho dvora EÚ po Lisabonskej zmluve ako zásadný faktor kvality a stability jeho judikatúry: menej politiky, viacej odbornosti In: Rozhodovacia činnosť národných, medzinárodných a európskych súdov: Trnavské právnické dni: medzinárodná vedecká konferencia: 25. – 26. 09. 2014, Trnava. – Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2015. s. 15-22.

¹⁰ Skúmanie publikačnej činnosti je dôležité, avšak ak uchádzač by nikdy nepublikoval, neznamenalo by to jeho okamžitú diskvalifikáciu, iba zníženie šance dostať kladné odporúčanie.

bez nároku na vecnú správnosť alebo vedecké zdôvodnenie. Nemožno vylúčiť preskúmanie základných poznatkov o tom aký je vzťah vnútroštátneho práva, medzinárodného práva, práva EÚ a Rady Európy; kandidát by mal mať základné poznatky o existencii nielen Dohovoru, ale aj Charty základných práv EÚ, prípadne iných ľudskoprávných zmluvách a mal by mať jasno o ich postavení v ústavnom poriadku SR.

4.2.3. Nezávislosť, nestrannosť, integrita a bezúhonnosť

Tieto ukazovatele vhodnosti kandidáta sa osobitne preskúmajú vtedy, ak počas tohto procesu vzniknú pochybnosti o ich danosti, napríklad na základe vonkajšieho podnetu, prípadne vyplynú z verejne dostupných zdrojov. Príkladom takej situácie je neodporúčanie nášho druhého kandidáta na Všeobecný súd, pri ktorom poradný panel podľa čl. 255 ZFEU dospeš k záveru, že nejde o vhodného kandidáta, keďže zostali pochybnosti o jeho integrite a bezúhonnosti. Nedajme sa zmýliť slovom „pochybnosti“. Áno postačia pochybnosti, ale ak poradný panel mal pochybnosti, potom sa rovná tomu, že dospeš k záveru o nevhodnosti kandidáta bez akýchkoľvek pochybností.

Otázka znie, či taký kandidát by mal byť preverený rovnako ako kandidáti na sudcov všeobecných súdov, t.j. NBÚ? Myslím, že taký postup by bol namieste len vtedy, ak by poradný orgán získal informácie, ktorých preverenie by bez súčinnosti s NBÚ nebolo možné.

5. Dve poznámky, ktoré súvisia s výberom sudcov ústavného súdu

V roku 2007 sa otvorila jedna problémová otázka. Na vrcholnú pozíciu na ústavnom súde bola vymenovaná osoba, ktorá nemala žiadnu teoretickú a praktickú odbornosť spojenú s výkonom ústavného súdnictva. Doteraz nevieme, aký bol základ takeého rozhodnutia prezidenta republiky, môžeme však konštatovať, že jeho rozhodnutie negatívne ovplyvnilo, na dlhé roky, inštitucionálnu pamäť ústavného súdu, konzistentnosť jeho judikatúry, objavili sa svojvoľné, ničím neodôvodnené rozhodnutia v zásadných veciach a nastal aj príklon k aktuálnej politickej moci, ktorý bol ľahko identifikovateľný aj laickou verejnosťou. Stačilo čítať dissenty jednotlivých členov ústavného súdu za posledné roky. Okrem toho sa predsedníčka ústavného súdu dopustila viacerých verejne kritizovaných pochybení, napríklad

pridelenie spisu vo veci výkladu ústavy (známa kauza „Čentéš“) sudcovi spravodajcovi ešte pred prijatím novely zákona o ústavnom súde, aby sme spomenuli len to najväčšie. Nekritizujem samoúčelne. Nazdávam sa, po týchto skúsenostiach, že predsedu a podpredsedu ústavného súdu by si mali zvoliť sudcovia sami, na obdobie troch rokov, ktoré by bolo možné raz zopakovať. Iste, taký nápad vyžaduje zmenu ústavy, ale som si takmer istý, že by to prispelo k stabilizácii vnútorných pomerov a predsedu, resp. podpredsedu by takto boli len rovní medzi rovnými, ani nie prví medzi rovnými.

Druhým ústavným problémom je potrebná zmena predpokladov na uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu. Taký návrh môže podať len predseda ústavného súdu a tak aj dokázané hrubé pochybenie nebolo preskúmané plénom v disciplinárnom konaní, len za všetky zas uvediem rozpor medzi ústne vyhlásením odôvodnenia nálezu a jeho písomne uvedenými dôvodmi.¹¹ Preto by bolo vhodné, aby o začatí disciplinárneho konania voči sudcovi ústavného súdu rozhodovala národná rada kvalifikovanou väčšinou, na návrh ústavnoprávneho výboru. Viac k tomu netreba uviesť; riešenie je potrebné si ozaj premyslieť.

6. Príspevok Benátskej komisie¹² k výberu sudcov ústavného súdu

Po prijatí stanoviska Benátskej komisie zo 13.marca 2017, číslo 877/2017 som zostal prekvapený, ako bývalý člen tohto poradného orgánu Rady Európy, výkladom záverov a odporúčaní, ktoré sú prirodzenou súčasťou takých stanovísk. Nie je však účelom tohto príspevku sa bližšie venovať tomuto dokumentu. Sústredím sa len na jedno zo štyroch zásadných odporúčaní Benátskej komisie. Benátska komisia, bez toho, aby o to žiadal prezident, pochopila, prostredníctvom svojich spravodajcov, že pri poslednom personálnom obsadzovaní ústavného súdu došlo pri výbere kandidátov k zlyhaniu parlamentu. Národná rada, využívajúc väčšinu, ktorú tvorili poslanci jednej strany, zvolila len svojich kandidátov, bez zreteľa na ich spôsobilosť a vhodnosť na výkon funkcie sudcov ústavného súdu; voliči týchto kandidátov nezohľadnili ani to, že medzi odmietnutými uchádzačmi boli také osoby, ktoré tieto požiadavky bezo zvyšku spĺňali. Tento poznatok viedol BK k vážnemu odporúčaní. Voliť kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu ústavnou väčšinou,¹³ t.j. najmenej

¹¹ Písomne odôvodnenie nálezu III. ÚS 571/2014 zo 17.marca 2015 sa úplne odchyľilo od ústne vyhlásených dôvodov, v ktorých senát pripustil výnimočnú aplikáciu výkladu PL. ÚS 4/2012, pretože úplne vylúčilo aplikáciu citovaného výkladu na kandidátov na sudcov ústavného súdu. Predsedníčka ústavného súdu ani v takom hrubom porušení ústavnosti nezistila žiadne konanie členov senátu, ktoré by bolo potrebné riešiť v disciplinárnom konaní.

¹² Oficiálny názov Benátskej komisie je Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva.

¹³ Benátska komisia pri tomto odporúčaní uviedla aj potrebu antiblokačného mechanizmu; nazdávam sa, že ak sa ani na tretí pokus nepodari zvoliť ústavnou väčšinou kandidátov na sudcov ústavného súdu, tak prezidentovi republiky by sa mala priznať právomoc rozpustiť národnú radu. Také oprávnenie by tiež potvrdzovalo význam volby týchto kandidátov.



90 hlasmi oproti terajšiemu stavu, kedy postačuje prostá väčšina hlasov hlasujúcich poslancov, t.j. postačuje dokonca aj 39 poslancov. Pri tomto sa pristavím. Počas diskusie o tomto odporúčaní sa zdvihla vlna odporu voči takému odporúčaní zo strany slovenských predstaviteľov národnej rady a ústavného súdu. Túto rezistenciu podporil len zástupca Srbska v Benátskej komisii. Táto iniciatíva však narazila na rozhodný odpor spravodajcov a plénum Benátskej komisie takmer jednomyseľne hlasovalo za také odporúčanie.

7. O otázkach pôsobnosti výkladu ústavy PL. ÚS 4/2012

Ak sa bude uvažovať o nových pravidlách navrhovania uchádzačov, voľby kandidátov a menovania sudcov ústavného súdu je nevyhnutné vrátiť sa k rozhodnutiu ústavného súdu PL. ÚS 4/2012 a definitívne vyriešiť otázku jeho vecnej a osobnej pôsobnosti.¹⁴

Táto zásadná otázka nebola totiž vyriešená ani nálezom I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017 a ani písomným odôvodnením nálezu III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015, prevzatým do uznesenia pléna PL. ÚS 45/2015. Dôvodom na také silné konštatovanie je to, že nález III. ÚS 571/2014 vylúčil aplikáciu výkladu ústavy PL. ÚS 4/2012, avšak v rozpore s ústne vyhlásenými dôvodmi a navyše v rozpore s právnym názorom vysloveným v náleze I. ÚS 397/2014 zo 4. decembra 2014, ktorý predchádzal nálezu III. ÚS 571/2014.

V náleze I. ÚS 397/2014 senát vyjadril tento právny názor: „Citovaný výklad (PL. ÚS 4/2012) je v zmysle čl. 128 tretej vety ústavy všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, t. j. od 15. decembra 2012, keď bol publikovaný pod č. 390/2012 Z. z. Zároveň ústavný súd podotýka, že z hľadiska právnej sily je výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy podaný v uznesení PL. ÚS 4/2012 porovnateľný s právnou silou ústavy, keďže ide o všeobecne záväzný výklad ústavy. Za týchto okolností nerešpektovanie limitov obsiahnutých v uznesení PL. ÚS 4/2012 pri výkone kreačných právomocí prezidenta možno kvalifikovať ako porušenie ústavy.“

Kľúčovou úlohou ústavného súdu pri rozhodovaní o sťažnosti sťažovateľa je vo svojej podstate interpretácia a aplikácia jeho vlastného rozhodnutia, ktoré všeobecne záväzným

spôsobom vymedzuje ústavné limity diskrecie prezidenta pri rozhodovaní o návrhu národnej rady na vymenovanie ňou zvoleného kandidáta do funkcie generálneho prokurátora. Ústavný súd si však zároveň uvedomuje, že jeho rozhodnutie môže svojím významom prekročiť rámec sťažnosti sťažovateľa, keďže ústavné limity diskrecie prezidenta vyvoditeľné z uznesenia č. k. PL. ÚS 4/2012-77 z 24. októbra 2012 sú (môžu byť) primerane aplikovateľné aj na výkon iných kreačných právomocí prezidenta.“

Je zjavné, že III. senát ústavného súdu bol povinný, pred vyhláseným nálezom III. ÚS 571/2014, postupovať podľa § 6 zákona o ústavnom súde a predložiť svoj písomne vyjadrený právny názor o nepoužiteľnosti výkladu ústavy PL. ÚS 4/2012 na zjednotenie právnych názorov pléna. Svojevoľné porušenie tejto povinnosti odobralo legitimitu tomuto nálezom; to platí aj pre uznesenie PL. ÚS 45/2015, ktoré sa odvolala na právny názor v náleze III. ÚS 571/2014. Nedostatkom akejkolvek legitimity teda trpí aj nález I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017.

Istou ponukou na riešenie tohto problému by mohlo byť prevzatie výsledkov výkladu ústavy PL. ÚS 4/2012, hoci modifikovaných, do nových ústavných kritérií na uchádzačov a kandidátov na sudcov ústavného súdu s osobitným zreteľom na to, že hlava štátu zodpovedá za riadny chod ústavných orgánov. Zdá sa však, že ak by boli v Ústave novým spôsobom definované kritériá na sudcov ústavného súdu, tak by už nebolo potrebné uvažovať ako naložiť s výkladom ústavy PL. ÚS 4/2012; stal by sa obsolétym.

V novej ústavnej úprave by bolo vhodné venovať sa aj umelo vymyslenému argumentu, ktorý sa v konaniach III. ÚS 571/2014 a v ďalších použil ako základný dôvod na odmietnutie aplikácie výkladu ústavy PL. ÚS 4/2012 na kandidátov na sudcov ústavného súdu. Podľa rozhodnutí III. ÚS 571/2014 a PL. ÚS 45/2015 sa na jedno miesto sudcu ústavného súdu volia, na rozdiel od generálneho prokurátora, dvaja kandidáti, a preto prezident republiky je povinný jedného z dvoch kandidátov vymenovať.¹⁵

Najprv treba uviesť, že články 134 ods. 2 druhá veta a 139 ústavy sú len organizačnými normami.¹⁶ Určujú, koľko kandidátov má národná rada navrhnúť na jedno uvoľnené

¹⁴ Považujeme za potrebné zdôrazniť, že výklad ústavy a ústavných zákonov je súčasťou prameňov ústavného práva; jeho kvalitu prameňa ústavného práva nemôže podľa platnej Ústavy nahradiť právny názor žiadnej rozhodovacej formácie ústavného súdu, vrátane pléna, ak plénum formuluje svoj názor len v odôvodnení (pozri k tomu uznesenie PL. ÚS 45/2015). K tomu pozri Drgonec, J.: dielo citované v pozn.č. 3; ten istý: Podiel prezidenta SR na ustanovovaní sudcov Ústavného súdu SR. Zo súdnej praxe č. 4/2017, s.146 až 153.

¹⁵ Na vyjadrení tohto právneho názoru III. senátom je možné, priam učebnicovo demonštrovať svojevoľné prekročenie právomoci senátu ústavného súdu; takým výkladom ústavy senát nahradil plénum, ktoré je jedine oprávnené vykladať ústavu podľa čl. 128 ústavy; uznesenie PL. ÚS 45/2015 tento právny názor prevzalo a azda aj to bol dôvod, prečo v Stanovisku Benátskej komisie zo 13.marca 2017, číslo 877/2017 je uvedené, že ide o neplnohodnotný výklad (bod 72), v skutočnosti len právny názor, čo je podstatný rozdiel od výkladu ústavy podľa čl. 128 ústavy.

¹⁶ Drgonec, J.: Podiel prezidenta SR na ustanovovaní sudcov Ústavného súdu SR. Zo súdnej praxe č. 4/2017, s.151 a 152.



miesto na ústavom súde tak, aby mohol začať proces ich vymenovania. Nič viac, nič menej. Iný účel tieto články nemajú. Predovšetkým v týchto článkoch niet ani zmienky o obmedzení úvahy prezidenta republiky pokiaľ ide o splnenie ústavných kritérií, vrátane požiadaviek týkajúcich sa vhodnosti a spôsobilosti kandidátov.

To by bol výrazne formalistický výklad ústavy.¹⁷ Podľa tohto výkladu by sa totiž prezidentovi umožnilo len posúdiť, ktorý z dvoch kandidátov je lepší, avšak vzalo by sa mu, bez akéhokoľvek základu, materiálne právo posúdiť kandidátov z hľadiska splnenia ústavných požiadaviek, vrátane ich vhodnosti a spôsobilosti na výkon funkcie sudcu ústavného súdu.

Domnievam sa preto, že by bolo vhodné, ak by sa uvážila zmena voľby kandidátov tak, že na každé voľné miesto by sa volil len jeden kandidát.

Namiesto záveru otázka a malá výzva

Pochybuje niekto, že na ústavný súd patria osobnosti? Ne-stranné, nezávislé, odborne, skúsenostne a morálne pripravené. Azda nikto z tých, ktorí majú ozajstný záujem na tom,

aby Slovenská republika bola ozaj demokratickým a právnym štátom. V tejto spojitosti nezaškodí pripomenúť, že Slovensko je členský štát Európskej únie a bolo by prirodzené, ak by na najvýznamnejšom súde štátu pôsobili, tak ako je to v iných členských štátoch Únie, morálne nespochybniteľné osobnosti právnického sveta, ktoré by chránili ústavnosť aj proti tým, ktorí ich do týchto funkcií dostali.¹⁸

Nuž a na úplný záver týchto kusých a nie príliš súrodých úvah by som adresoval malú výzvu relevantným osobám. Skúsme byť zodpovední. Navrhovatelia uchádzačov o funkciu sudcu ústavného súdu, samotní uchádzači, ich voliči v národnej rade a aj hlava štátu, ktorá menuje sudcov tohto prominentného súdu. Nezahrávajme si s myšlienkou, že na obsadenie takého postu stačí obyčajná politická konexia.¹⁸

Na tomto mieste sa vrátim k Jánovi Drgoncovi. V citovanom článku¹⁹ uviedol to, čo všetci vieme. V iných štátoch sa kandidát na sudcu ústavného súdu pripravuje na takú ambíciu desiatky rokov. Po 25 rokoch existencie nášho ústavného súdu je taká požiadavka už viac ako oprávnená. Trvajme na nej všetci tí, na ktorých leží zodpovednosť za zloženie ústavného súdu dnes aj v budúcnosti.

¹⁷ Tamže.

¹⁸ Skvelým, hoci prekvapivým príkladom takejto sudcovskej statočnosti je rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska číslo: 33/2012 (VII. 17.), v ktorom ústavný súd napriek oprávnenému podozreniu z vysokej lojálnosti k vláde rozhodol, že povinný odchod sudcov všeobecných súdov do dôchodku je protiústavný. K tomu bližšie: Halmi, G.: *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*, in *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence* (eds., Fernanda and Davis), Cambridge University Press, 2017; Badó, A.: *Political, Merit-Based and Nepotic Elements in the Selection of Hungarian Judges. A Possible Way of Creating Judicial Loyalty in East Central Europe* (August 26, 2016). *International Journal of Legal Profession*, 2016, Forthcoming. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2836384>

¹⁹ Drgonec, J.: *Všetko, čo by ste mali vedieť o tom, ako ústavní sudcovia prikázali Kiskovi konať*. *Denník N*, 15.december 2017; <https://dennikn.sk/972222/vsetko-co-by-ste-mali-vediet-o-tom-ako-ustavni-sudcovia-prikazali-kiskovi-konat/>.



POŽADAVKY NA OSOBU ÚSTAVNÍHO SODCE A VÝBĚR ÚSTAVNÍCH SUDCŮ

JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.¹

Výběr soudců Ústavního soudu je tématem, které je jen zdánlivě určeno především pro ústavodárce. Opakovaně, a to nejen v zemích, jež se mohou společně chlubit nejstarším evropským Ústavním soudem, obvykle „obživně“ otázka, jak a koho vybrat, těsně před završením mandátu soudců současných. O tom, že ostatně ani prvé jmenování soudců československého Ústavního soudu neproběhlo bez faux pas, svědčí případ kandidátů Josefa Sandera a Antonína Vagače, kteří byli zvoleni za náhradníky a až na 50. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 3. února 1921 se dodatečně zjistilo, že „nemají dosud předepsaného věku 45 let“.² Existuje ideální model výběru ústavních soudců? V rámci svojí úvahy na toto téma se zaměřím na tři okruhy, a to na model samotný, dále na „recept“ pro skládání pléna a senátů, a konečně na biogram osobnosti soudce Ústavního soudu. Maje se jmenováním soudce Ústavního soudu osobní zkušenost, neubráním se ani tentokrát „bájnému vyprávění starců“.³ Provést podrobnou komparatistiku a popsat modely obsazování Ústavního soudu by přesáhlo rámec tohoto příspěvku.

Z eklektické směsi se mi líbí dva podstatné prvky, a to

- po litevském modelu obměna jedné třetiny z devíti soudců jmenovaných na devět let každé tři roky,
- a neopakovatelnost jmenování.

Oba zmiňované aspekty úzce souvisí s profesním věkem soudce Ústavního soudu. Jmenovaný soudce je zprvu učedníkem. Na Ústavní soud jsem přišel z advokacie, před Ústavním soudem jsem v jeho prvé dekádě opakovaně zastupoval, agenda ústavních stížností mi tak byla natolik blízká, že již 3. června 2004, tedy po týdnu od svého jmenování dne 26. května 2004, jsem jako soudce zpravodaj rozhodoval o pěti usneseních. První nález, jehož jsem byl soudcem zpravodajem, jsme pak vyhlášovali dne 17. srpna 2004.⁴ Úplným nováčkem jsem byl naopak v agendě plenární, kde jsem začal zprvu odlišnými stanovisky⁵ a až 8. listopadu 2005 jsem poprvé odcházel ze zasedání pléna jako soudce zpravodaj se svojí rozhodnutou věcí.⁶

Ve středním profesním věku nabývá soudce jistotu. Vzpomínám si, s jakým rozechvěním jsem ještě odevzdával svůj písemný disent ve věci eurozatykače,⁷ jistotu jsem jako soudce zpravodaj v plenárních věcech plně pocítil až v roce 2008, kdy jsem se po těsném hlasování přihlásil, že jako vyměněný soudce zpravodaj dopravuji odůvodnění nálezu ve věci Ústavu pro studium totalitních režimů.⁸

Třetí, závěrečná etapa, je obdobím „předávání štafety“. Tato doba mi nastala již odchodem Elišky Wagnerové dne 20. března 2012, vrcholila pro mne po odchodu Jiřího

¹ JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D., emeritní soudce Ústavního soudu ČR; advokát; Fakulta právnická ZČU, katedra právních dějin.

² Srov. Stenozáznam z 50. schůze Poslanecké sněmovny Národního shromáždění, konané dne 3. února 1921, (dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/050schuz/s050004.htm#_h). O historii prvorepublikového Ústavního soudu srov. nejnověji LANGÁŠEK Tomáš, Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o, 2011. Viz i BALÍK Stanislav, Brief History of the Constitutional Court of the Czech and Czechoslovak Republic and its role in upholding the rule of law, *Journal on European History of Law*, Vol. 1/2010, p. 28-31;

³ Srov. též BALÍK Stanislav – FORMÁNKOVÁ Vlasta, Ústavní soud ČR na pomezí druhé a třetí dekády, in: JERMANOVÁ Helena – CVRČEK František (eds.), *Quo vadis, střední Evropo. Metamorfózy práva III. Praha: Ústav státu a práva, 2012, str. 114-120*; BALÍK Stanislav, Advokát soudcem? *Právo a byznys*, 5, 2013, s. 50-52, (dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/pravo-a-byznys/advokat-soudcem-988311>).

⁴ Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 73/03, (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=44849&pos=17&cnt=33&typ=result>).

⁵ Poprvé srov. odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04, (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=95&pos=5&cnt=5&typ=result>).

⁶ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 28/04. Tato věc přitom napadla již 2. 6. 2004.

⁷ Srov. odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=1&typ=result>).

⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 25/07 (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=58107&pos=2&cnt=2&typ=result>).



Nykodýma dne 17. prosince 2013. Od Nového roku 2014 jsem byl služebně nejstarším soudcem druhé dekadý a stal jsem se již poněkoličkáté a naposledy předsedou II. senátu. V tomto období jsem byl zpravodajem nálezu ve věcech církevních restitucí⁹, jehož přijetí považuji za nejčennější drahokam svého působení u Ústavního soudu.

Na litevském modelu mi mimo jiné konvenuje, že v plénu tamějšího Ústavního soudu jsou v naznačeném smyslu vždy zastoupeny všechny tři generace.

Nedovedu si představit, že bych – a tím se dostávám k neopakovatelnosti mandátu – započal svoji další dekadý jako již na jedné straně zkušený, na druhé straně, řečeno slovy soudce Jana Musíla, poněkud „okoralý“ soudce. Byl bych ochuzen o čas dospívání a zrání soudce, doba, kdy jsem se naposledy pohyboval v mimosoudní praxi, by byla nesmírně vzdálena.

Neopakovatelnost je jednou z garancí nezávislosti soudce Ústavního soudu. V poměrech České republiky se plně projevil vliv soudcovy rozhodování na jeho opakovaně jmenování soudcem Ústavního soudu. Je to markantní právě z výsledku hlasování o citovaném nálezu ve věcech církevních restitucí.

Pavlu Rychetskému a Janu Musilovi se dostalo souhlasu Senátu Parlamentu ČR ke jmenování, Miloslavu Výbornému a Jiřímu Nykodýmovi, jejichž nezávislosti při onom hlasování si nesmírně vážím, nikoliv.

Pro odlehčení přidám vzpomínku na debatu, kterou jsem vedl v rámci kolečka v senátním Klubu otevřené demokracie. Senátor Jan Ruml se mne tam zeptal, jaký mám názor na opakování mandátu. Tehdy, dříve než jsem stihl odpovědět, se na něj usmál senátor Jiří Skalický se slovy: „Neboj se, Honzo, pan doktor se o sebe bude umět postarat.“ Mohu oběma pánům vzkázat, že jsem senátora Skalického nezklamal. Lze však i zobecnit, že soudcem Ústavního soudu by neměl být jmenován kandidát, který by se o funkci ucházel z důvodů materiálních.

Složení pléna Ústavního soudu bývá analyzováno a hodnoceno z různých hledisek. Vzpomínám si, že v průběhu mezinárodní konference *Rechtswälte als Richter – Sache der Anwaltschaft*, konané Spolkovou advokátní komorou ve dnech 21. - 22. března 2013 v Berlíně, byl s jistým obdivem hodnocen český model jmenování soudců Ústavního soudu. Již na zmíněné konferenci jsem, tehdy v teoretické rovině, upozornil na úskalí českého modelu:

„Presidentem bude zvolen bývalý člen politické strany, která má právě v Senátu většinu. Předsedou Ústavního soudu bude snadno jmenován bývalý prezidentův stranický kolega. Společně by se pak dohodli, jak Ústavní soud složit z jednobarevné skupiny soudců.“

Ve druhém případě dojde mezi prezidentem a Senátem k tak hluboké roztržce, že nebude možná shoda ani na jednom jediném soudci. Nemusela by to být ostatně ani roztržka, stačila by naopak i tichá dohoda o účelovém neobsazení Ústavního soudu.“

Pro prvou variantu jsem následně zvolil označení „triumvirát“. V českém prostředí takový triumvirát na počátku třetí dekadý Ústavního soudu nepochybně existoval. Výsledkem měl být výběr osobností, které se pro funkci soudce Ústavního soudu nepochybně hodí, nicméně bez zřetele na názorovou a hodnotovou pluralitu tak, aby v této skupině nebylo výrazných oponentů. V rámci dělby moci by Senát měl být prezidentovým dobrým rádcem. Spolu s prezidentem by senátoři měli především vybírat osobnosti.

Senátoři by neměli zkoumat kandidátovy sympatie či antipatie k té či oné politické straně, měli by se soustředit výhradně na jeho osobnostní charakteristiky. Senát tak například z mého pohledu správně prezidentu Václavu Klausovi nedal souhlas se jmenováním bývalých členů normalizační KSČ či se jmenováním kandidátky, která jezdila v tramvaji „na černo“. Nesprávně naopak neudělil prezidentu Miloši Zemanovi souhlas se jmenováním Miloslava Výborného a Jiřího Nykodýma, o čemž byla již řeč výše.

Vzpomínám si, jak se mne – z tohoto pohledu nepatříčně – opakovaně ptal senátor Zdeněk Bárta, jak budu hlasovat o církevním zákoně. Mohu s klidným svědomím říci, že se to ode mne na půdě Senátu nedozvěděl.⁹ Před hlasováním v plénu mi rovněž poněkud neobratně senátor Martin Mejstřík vytkl, že jsem jako advokát hájil Milana Šrejbra, jiní senátoři (Daniel Kroupa, Jaroslava Moserová a další) jej za to ostře kritizovali, ba se za něj omluvili.

Svoji řeč k senátorům jsem neměl předem nachystanou či dokonce napsanou. Teze jsem promýšlel až cestou pěšky z domova do Senátu, cestou jsem se zastavil u sousoší sv. Iva na Karlově mostě:

„Já bych z životopisu připomenul snad jedinou věc, kterou považuji za velice významnou, totiž tu, že před branami noblesního povolání nestojím poprvé. Poprvé tomu bylo v r. 1990 a takovou situaci, která byla trošku menší analogií, byl slib, který jsem skládal jako advokát.“

⁹ Srov. *nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=79493&pos=2&cnt=2&typ=result>)*.

¹⁰ *Předpokládám, že bych jej přitom svým sdělením býval potěšil. Srov. odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06 (dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=56861&pos=1&cnt=2&typ=result>)*.



Tento slib je dán zákonem o advokacii a já všechny sliby, které jsou dány zákonem i další sliby, nepovažuji za toliko archaismus, a jsem toho názoru, že sliby, jsou-li učiněny, se mají plnit, a navíc, že takové sliby, byť jsou třeba v souvislosti s výkonem povolání, nebo se vstupem do povolání, jsou sliby, které jsou sliby celoživotní.

Já jsem tehdy v r. 1990 slíbil, že budu dodržovat Ústavu, budu dodržovat zákony a ostatní obecně platné právní předpisy, že budu pečlivě a svědomitě vykonávat povolání advokáta a že budu cítit povinnost mlčenlivosti, která je mi v této souvislosti dána. Domnívám se, že jednou z nejpodstatnějších povinností advokáta je ochrana lidských práv. Je to přesně ta povinnost dodržovat Ústavu, je to povinnost činnosti pro bono, je to povinnost být nepochybně osobou státotvornou, osobou, která si velice váží pojmu ústavnost, právní jistota a spravedlnost.¹¹

Dnes je ta situace podobná. Domnívám se, že je možné, aby člověk změnil profesi a neporušil tento advokátský slib. Domnívám se, že v případě, že bych byl jmenován ústavním soudcem, by došlo toliko k jediné změně: že bych již neočekával, že do mé kanceláře vstoupí ona pověstná pohádková advokátská babička, která očekává, jsouc chudá a nemajetná, že se jí advokát vřele ujme. Já, pokud bych se stal ústavním soudcem, bych měl jednoho jediného klienta a tím klientem je spravedlnost.“

Slib soudce Ústavního soudu je pak podle mého názoru nejpodstatnější náležitostí jmenování.

Na zmiňované konferenci *Rechtswälte als Richter – Sache der Anwaltschaft* německá advokacie upozorňovala na podle jejího názoru příliš akademické složení Spolkového ústavního soudu.

Plénium Ústavního soudu by podle mého mělo být směsicí profesí, nemělo by být plénem primadon, ale obdobou Klabzubovy jedenáctky. V druhé dekádě českého Ústavního soudu se to projevilo v tom, že přes názorovou pluralitu jsme si zachovali vzájemnou úctu, ba profesní přátelství. Bylo mi ctí působit v této pro mne nezapomenutelné patnáctce.

Pluralita profesí je velmi přínosná. Advokáti mají ze své práce nejbliže k ochraně lidských a základních práv, bývalí politikové k posuzování ústavní konformity zákonů, soudci jsou vynikajícími procesualisty, akademikové píšou zpravodajskou zprávu jako přehlednou učebnici. Nelze však zapomenout ani na to, že Ústavní soud netvoří pouze kolegium soudců, ale též asistenti soudců, analytický odbor a další právníci.

Kontinuita tak může být poněkud méně nápadně zachována i díky těmto nesoudcům, kteří mohou být i věrnými nositeli dlouhodobé paměti Ústavního soudu.

„Složení senátů je jen zdánlivě nenápadně propojeno i se jmenováním soudců Ústavního soudu. V rámci českého modelu by tak při původní tradiční podobě rozvrhu práce po završení mandátu služebně nejstaršího soudce přišel do senátu nový soudce, který by sice snížil průměrný služební věk daného senátu, na druhé straně by však měl téměř jistotu, že bude chvíli soudit alespoň s jedním soudcem, který je již v ní či se alespoň více přiblížil etapě „předávání štafety“. Pokud by to takto fungovalo, nemohla by v další dekádě nikdy nastat situace, že by spolu byli v jednom senátu tři soudci, kteří nikdy nesoudili alespoň krátce s některým ze soudců dekády předchozí.“¹²

Role advokátů nicméně je však podle mého názoru nezapomenutelná. Dovolím si zde ocitovat email, který mi mimo jiné na toto téma zaslal dne 23. května 2014 můj velký učitel Karel Čermák (1934-2017):

„Milý Stando,

dík za zprávu o ukončení Tvého mandátu u Ústavního soudu. Poděkovat bychom měli my, tedy publikum. Slavné "advokátské" období Ústavního soudu se už nikdy nevrátí, a nové "akademické" období je nenahradí. Mnozí akademici jsou proti advokátům přece jenom srabi, a musíme jen doufat, že se z toho dostanou.

Ale oni někteří současní advokáti taky už žádní advokáti nejsou, nýbrž jsou to hanbáři. Tvůj návrat do advokacie posílí tu poctivou část, a to bude dobře. Víme o sobě a i já jsem Ti podle svých (ubývajících) sil k dispozici.

*Srdečně Tě pozdravuji.
Karel Čermák“*

Dostáváme se k osobnostním charakteristikám soudců Ústavního soudu. Soudce Ústavního soudu by měl být názorově konzistentní.

V našem plénu druhé dekády jsem záhy dokázal s vysokou mírou pravděpodobnosti předpovědět, jaký názor budou mít kolegyně a kolegové na projednávanou věc. Konzistentnost je ostatně to hlavní, co by měla média sledovat a využívat při zpravodajství a v komentářích o Ústavním soudu. Zkušený novinář by se nikdy neměl snížit k uvozoovací větě: „Z kruhů blízkých Ústavnímu soudu je nám známo, že ...“

¹¹ Srov. Stenozáznam z 15. schůze Senátu konané dne 20. 5. 2004, (dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/finddoc>).

¹² Blíže viz BALÍK Stanislav, *Jak zkrotit soudní šelmu*. Epravo.cz, 5. 2. 2016 (dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/jak-zkrotit-soudni-selmu-100408.html>).



Vybavuje se mi, jak jsem svojí tehdejší klientce, mimochodem neteři Egona Ervina Kische, ve Spojených státech amerických žijící paní Edith Rabinovitz v roce 2004 řekl, že budu u Ústavního soudu hrát obdobnou roli, jakou u Nejvyššího soudu USA hraje Anthony Kennedy. Briskně zareagovala slovy, že jej jako soudce sleduje a má k němu sympatie. Tak by tomu mělo být i v publiku v našich zemích.

Vlastností soudce Ústavního soudu by měla být dále nevděčnost k tomu, kdo jej jmenoval. Na vlastní kůži jsme si to zkusili v II. senátu v rámci řízení o ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu proti rozhodnutí prezidenta o jejím odvolání z funkce.¹³ Po vyhlášení nálezů jsme dokončovali text odůvodnění a přitom se shodli, že novinářům soudkyně zpravodajka Dagmar Lastovecká řekne, jak by pan prezident měl být spokojen s naším výběrem jako soudců Ústavního soudu, poněvadž jsme dokázali upřednostnit ochranu ústavnosti před vděčností za jmenování a zrušit jeho rozhodnutí. Tak se i stalo.

Soudce Ústavního soudu by měl být statečný. To, že je mu Ústavou a zákonem o Ústavním soudu garantována nezávislost, ještě není zárukou toho, že bude statečný. Soudce Ústavního soudu by se neměl zpronevěřit slibu.

O námitce mojí podjatosti ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 2894/08 z důvodu poměru k vedlejší účastnici České advokátní komoře rozhodoval I. senát Ústavního soudu usnesením z 6. května 2009.¹⁴ V tomto usnesení se uvádí mimo jiné, že „ve svém vyjádření ze dne 25. 3. 2009 soudce Stanislav Balík uvedl, že sice je ve stálém úzkém kontaktu s ČAK – zejména je členem zkušební komise pro advokátní zkoušky, je členem redakční rady *Bulletinu advokacie*, v němž pravidelně publikuje, věnuje se dějinám ČAK a je stálým členem výboru pro historii ČAK, přesto se necítí být v předmětné věci podjatý. Je si totiž vědom slibu, který složil do rukou prezidenta republiky podle čl. 85 Ústavy České republiky, a tento slib po celou dobu výkonu své funkce dodržuje. V právnícké ani v obecné veřejnosti nezaznamenal žádný náznak pochybností

o tom, že by tento slib nedodržel. Nikdo z funkcionářů ČAK, účastníků ani vedlejších účastníků, ani nikdo jiný jej v této věci nekontaktoval a nepůsobil na něj“. Z projednávání této věci jsem pak nebyl vyloučen.

Soudce Ústavního soudu by měl žít ve vlastní vnitřní kleci, nikoliv v kleci vnější. Představa, že by soudce Ústavního soudu byl více méně vehnán ze společnosti do izolace, je stejně mylná a iluzorní, jako obdobná představa o izolaci soudce obecného soudu. Nelze se ani trochu divit, že takový náhled na věc slušné soudce uráží.

Co říci závěrem?

Jsem poněkud skeptický k tomu, že by jakákoliv změna Ústavy či jakéhokoliv modelu výběru soudců přinesla zlepšení. Plně tu platí slova advokáta a poslance Václava Boučka (1869-1940), zpravodaje k prvorepublikové Ústavní listině z 29. února 1920, č. 121/1920 Sb. z. a n.:

„Stát je svobodný nebo nesvobodný podle toho, jaký je národ. Rodina a škola rozhodují. Národu sebevědomému, národu ochotnému obětovati všechno za svou svobodu, ani nedokonalá ústava svobody neubere, národu zotročilému sebe svobodomyšlnější a demokratičtější ústava svobody nepřidá. Na nás záleží, jaký bude náš stát, a ne jen na ústavní listině.“¹⁵

Popsat dokonalý recept na výběr soudce Ústavního soudu je nadmíru složité, byť cíl hledání je jasný a zřetelný. Soudce by měl být – řečeno slovy Quintilianovými – především slušný člověk.

Václavu Boučkovi lze dát plně za pravdu, zbývá snad jen dodat, že způsob, jak kde budou podle daného modelu vybíráni soudci Ústavního soudu, je lakmusovým papírkem toho, zda daný stát je státem právním.

Nebyl-li by výběr soudců právě podařený, lze ještě doufat, že v Ústavním soudu působí *genius loci*...

¹³ Věc byla rozhodnuta nálezem ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

¹⁴ Citované usnesení je dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62353&pos=11&cnt=11&typ=result>.

¹⁵ Srov. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Dokumenty českého a slovenského parlamentu. Stenoprotokoly. 125. schůze. Pátek 27. února 1920.* (dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125001.htm>).



JAK VYBÍRAT ÚSTAVNÍ SOUDCE? HLEDÁNÍ MODELU PRO MLADÉ DEMOKRACIE.

JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

Cíl tohoto textu, o jehož sepsání jsem byl organizátory požádán, je v podstatě dvojitý: v první řadě představit existující modely jmenování (či volby) soudců ústavních soudů, avšak zároveň se i vyslovit ke vhodnosti zavedení takových institucionálních reforem ve slovenském právním a politickém prostředí. Zvoleným žánrem není ani tak „plnokrevný“ akademický článek nýbrž spíše *policy paper* či odborná esej.

V následujících sekcích tedy nejprve stručně systematizují existující modely ustavování ústavních soudců, přičemž zvláštní pozornost budu věnovat modelu českému a zkušenostem s ním. Poté se budu zabývat vhodností přenosu některých typů institucionálního nastavení do slovenského kontextu. Zvláštní pozornost přitom budu věnovat nejen faktorům čistě právním, nýbrž i podmínkám politickým a sociálním, které jsou pro „ústavní inženýry“ neméně podstatné.

Institucionální aspekty – kdo a jak vybírá ústavní soudce
Základní modely ustavování soudců ústavních soudů lze dělit podle několika kritérií. V první řadě se můžeme setkat s (prakticky jen nepřímou) volbou soudců, či jejich jmenováním. Dále je pak třeba rozlišovat, zda jsou soudci jmenováni (či voleni) jedním „kanálem“ či zda je takových kanálů více. Třetím významným znakem je to, zda je takový „kanál“ svěřen do rukou jednomu orgánu či zda jde o určitou formu kolaborace. Tyto znaky se ovšem mohou vyskytovat v mnoha kombinacích a zároveň i v rámci jednotlivých modelů je možné odhalovat různé nuance a podmodely. V podstatě lze vymezit následující základní modely,¹ z nichž některé představují spíše teoretické varianty, zatímco jiné se vyskytují velmi často:

1) Volba jedním orgánem (zpravidla parlamentem, příkladem může být maďarský ústavní soud). Zde je ovšem ďábel skryt v detailech – jde o to, zda existuje určitá předepsaná procedura např. v parlamentních výborech, jakou většinou musejí být soudci voleni apod. Obdobné poznámky lze vztáhnout i ke kolaborativním modelům, v nichž některý orgán rozhoduje na základě volby či k modelům „vícekanálovým“, na nichž se volbou podílí kolektivní orgán.

- 2) Jmenování jedním orgánem (v úvahu by připadal např. prezident republiky).
- 3) Jeden sdílený kanál. Někdy se obdobné přístupy označují názvem „kolaborativní model“. Typickým příkladem je jmenování soudců prezidentem se souhlasem senátu (tj. jedné z komor parlamentu); takto je obsazován Nejvyšší soud spojených států či Ústavní soud České republiky (k oběma srov. i pojednání v dalším textu). Tento model může být ovšem velmi variabilní.

Poučný je v tomto ohledu např. i rozdíl mezi koncepcí českou a slovenskou. V českém případě monokratický orgán (tj. prezident republiky) vybírá kandidáty na funkci soudce ústavního soudu, kteří poté musejí být odsouhlaseni Senátem a teprve posléze mohou být prezidentem jmenováni. Potvrzující orgán – Senát – přitom nestíhá povinnost určitý počet kandidátů (či vůbec kohokoliv) odsouhlasit, a oba dva kolaborující orgány se tak vůči sobě nacházejí v poměrně rovnovážném postavení.

Slovenský model naopak vychází z toho (aniž bych chtěl zasahovat do doktrinárních sporů o výklad slovenského ústavního práva), že prezident republiky vybírá soudce slovenského ústavního soudu z dvojnásobného počtu kandidátů (než je počet volných míst), kteří jsou voleni Národní radou Slovenské republiky (dále i jen „národní rada“). Toto nastavení vychyluje rovnováhu zjevně ve prospěch národní rady a to dokonce takovým způsobem, že se někteří odborníci zdráhají použít vůbec pojem „kolaborativní model“.

- 4) Více nesdílených kanálů. Typickým příkladem může být ustavování italského ústavního soudu, jehož třetinu volí italský parlament, třetinu jmenuje prezident republiky a třetina je jmenována třemi vrcholnými soudy. Zvláštním případem je německý spolkový ústavní soud, v jehož případě volí každá z komor parlamentu (Bundestag a Bundesrat) po polovině soudců.
- 5) Více sdílených kanálů. Jde v podstatě o kombinaci modelů 3 a 4.

¹ Pro podrobné pojednání o těchto problémech srov. text Maxe Steuera. *Kto a ako vyberá strážcov? Legitimita výberu sudcov ústavného súdu Slovenskej republiky v komparatívnej perspektíve. Právník 1/2017* či dále Kelemen, K. *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary. Acta Iuridica Hungarica. 1/2013.*

6) Zvláštním případem, který si zaslouží zmínku, je pak možnost kooptace několika soudců těmi soudci ústavního soudu, kteří byli do funkce ustaveni některým ze shora zmíněných způsobů.

Jak se však rozhodnout, který z modelů ustavování ústavních soudců je „nejvhodnější“ a lze to vůbec? Odpovědět na tuto otázku podle mého názoru nelze jinak než šalamounsky a poměrně komplikovaně. Na jedné straně jsem sice silně skeptický stran možnosti najít a priori jakýsi nejlepší teoretický model, na straně druhé však nepochybně dokážeme formulovat výhody a nevýhody jednotlivých modelů a zároveň předvídat (či dokonce prokázat) v jakých právních, politických či společenských podmínkách se tyto výhody či nevýhody budou nevyrazněji projevovat.

Cíle a ideály

Abychom mohli určité aspekty či důsledky jednotlivých modelů označit za výhody či úskalí, musíme nejprve formulovat, jakých *ideálů* chceme dosahovat, tj. čeho se vlastně nastavením určitého způsobu ustavování snažíme dosáhnout. Zároveň musíme jasně deklarovat, z jakých *předpokladů* vycházíme, tj. jaké danosti determinují náš výběr modelu.

Lze formulovat několik relativně nekontroverzních účelů, které by proces jmenování ústavních soudců sledovat měl. Obecně přitom můžeme rozlišovat mezi *hlavními účely* na straně jedné a (*akcesorickými*) *hodnotami*, které by měly být při sledování těchto účelů respektovány na straně druhé.

Hlavním účelem bude to, co má být konkrétním způsobem výběru bezprostředně sledováno. V této souvislosti vymezujeme tři hlavní účely jmenovací procedury. Prvním účelem je legitimace k výkonu funkce soudce ústavního soudu. I v jejich případě musí být v demokratickém právním státě zachován vztah mezi ústavním orgánem a lidem. Jinými slovy, musíme být schopni nalézt onen nepřerušovaný legitimační řetěz,² spojující lid a jeho zástupce. Platí přitom obecně, že čím méně článků tento řetěz má,³ tím silnější je *demokratická* legitimita takového orgánu. Zajímavé přitom je, že teorie legitimačního řetězce bývá v německém kontextu vykládána tak, že zakotvuje mj. zákaz kooptace, neboť kooptací dochází k přetržení řetězu demokratické legitimace.⁴

V případě soudního orgánu ochrany ústavnosti však tento rozměr legitimacy není jediný podstatný. Funkce soudce je zároveň vnímána jako funkce odborná, a proto bude jedním z cílů jmenovací procedury nalezení odborně zdatných (a ovšem i morálně vyspělých) ústavních soudců. Druhým účelem je tudíž výběr kvalitních kandidátů. Zatímco výše zmíněná demokratická legitimita ve smyslu legitimačního řetězce má spíše rozměr formální, resp. institucionální, věcná legitimita (odbornost, erudice, případně morální kvality) klade důraz na otázky materiální. Jak jsme uvedli již výše, tyto ukazatele by neměly být sledovány pouze ve vztahu k jednotlivcům navrženým na funkci ústavního soudce, nýbrž i s ohledem na složení ústavního soudu jako celku.

Třetím účelem je pak zajištění efektivní dělby moci. Při jmenování soudců ústavního soudu by rovněž mělo být zohledňováno, že pro správné fungování dělby moci není podstatná pouze právní úprava, nýbrž i její praktické naplňování. Pokud tak má ústavní soud plnit roli soudního orgánu ochrany ústavnosti, není žádoucí, aby jeho složení (či jeho rozhodnou část) mohli určit zástupci toliko jedné části politického spektra.⁴ Např. v českých podmínkách (tj. jeden jmenovací kanál, byť sdílený) je tak klíčové zejména časové hledisko jmenování soudců Ústavního soudu. Pokud soudci nejsou jmenováni najednou, nýbrž s rozumným rozptylem, dá se předpokládat, že právní nástroje zajišťující vládu na čas a politický cyklus udělají své. Vycházím přitom z toho, že osobnost soudce, jeho světonázor apod. ovlivňují jeho rozhodovací činnost, což platí zejména při výkladu předpisů ústavního práva, které jsou často formulovány tak, že nechávají velký prostor pro výklad. Koneckonců již interpretace klíčových pojmů ústavního práva (a politické či morální filosofie), jako jsou svoboda, rovnost či důstojnost tento problém dokumentuje.⁴ Uvedené platí zejména v těch mladých demokraciích (mezi něž řadím i Českou republiku a Slovensko), v nichž ještě soudce tolik neomezují ustálená judikatura či nějaké *opinio iuris* odborné veřejnosti.

Určitým podbodem předchozího účelu pak je respekt k nezávislosti ústavního soudu. V tomto ohledu lze zmínit např. nešťastnou úpravu českou (resp. její výklad), která umožňuje opakované jmenování ústavních soudců, což vnímám jako ohrožení jejich nezávislosti (k tomu srov. i dále).

² K Böckenfördeho teorii „Legitimationskette“ specificky ve vztahu soudcům srov. Böckenförde, E. W.: *Verfassungsfragen der Richterwahl. Dargestellt anhand der Gesetzentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen*. 2. vyd., Berlin: Duncker & Humblot, 1998, zejm. s. 75 a násl.

³ V České republice i na Slovensku jsou oba zúčastněné orgány přímo voleny, faktická „síla řetězu“ však závisí i na tom, nakolik je otázka jmenování ústavních soudců při volbě prezidenta či senátorů reflektována.

⁴ K tomu srov. Tschentscher, A.: *Demokratische Legitimation der dritten Gewalt*. Mohr Siebeck, 2006, s. 178 a násl.

⁵ Problematickým scénářem je v tomto ohledu prezident republiky a senátní většina pocházející z jedné politické strany či koalice.

⁶ Byť Nejvyšší soud USA je v tomto ohledu nepochybně specifický, je také soudem, jehož činnost byla nejvíce prozkoumána a výzkumy jasně ukazují, že světonázor soudce se v jeho rozhodovací činnosti (zejména v tzv. *hard cases*) výrazně zrcadlí.



Kromě těchto hlavních cílů jmenovací procedury jsem zmínil ještě pojem *akcesorických hodnot*. Jedná se o ideály, které by měly být při sledování hlavních účelů reflektovány. Mezi ně lze řadit zejména požadavky na transparentnost a konzistenci. Byť je zřejmé, že samotná transparentnost není zárukou žádoucího výsledku,⁷ vytváří přinejmenším podmínky pro reflexi stávající praxe a případnou formulaci návrhů na změnu. Konzistentní průběh pak vytváří možnost, aby vznikly určité neformální zvyklosti, které mohou základní model výběru soudců dále zkvalitňovat.

Konečně je pak nutné mít na paměti, že některé modely ustavování jsou náchylné k zablokování, což může ohrozit fungování ústavního soudu. Příkladem může být situace okolo českého ústavního soudu z let 2003 až 2005, kdy spory mezi senátem a prezidentem vedly k tomu, že soud zůstal dlouhou dobu personálně nenaplněn a nemohl plnit své základní funkce. Určitým mementem jsou pak i nedávné události slovenské.

Výhody a nevýhody jednotlivých modelů

Nyní tedy přejdeme k výhodám a nevýhodám jednotlivých modelů a k formulaci určitých doporučení pro volbu mezi nimi.

První doporučení je poměrně obecné (avšak není proto o nic méně důležité) a zní „Dávejme si pozor na ústavní transplantáty“. Model výběru soudců, či některé jeho komponenty, byť by se v určitých podmínkách osvědčil, nelze bez dalšího převést do jiného právního systému a očekávat stejné výsledky. Důležitý je jak politický a společenský kontext, tak i právní (zejména ústavní) prostředí, do něhož určitý je způsob výběru transplantován.

Jako typický příklad problematické transplantace může posloužit právě Česká republika. Český ústavodárce se při nastavování pravidel pro výběr soudců Ústavního soudu inspiroval „americkým modelem“ (prezident nominuje, Senát schvaluje), což je v parlamentní demokracii nestandardní řešení. Český model je však definován vícero znaky než jen nominačním kanálem a schvalovatelem. Ve skutečnosti najdeme těchto definičních znaků nejméně šest: (1) jediný nominační kanál (prezident); (2) jediný schvalovatel (Senát); (3) absence postupného jmenování soudců Ústavního soudu,⁸ což vede k tomu, že všichni soudci jsou

jmenováni v krátkém sledu cca. 3 let, tj. de facto najednou;⁹ (4) přípustnost (teoreticky neomezeného) opakovaného mandátu soudce Ústavního soudu; (5) minimální věková hranice pro soudce Ústavního soudu ve výši 40 let; a (6) absence maximální věkové hranice pro soudce Ústavního soudu.

Zatímco tak v americkém systému (doživotní jmenování, jeden prezident v jednom období jmenuje průměrně jednoho soudce) politický cyklus přirozeně zajišťuje určitou vyváženost složení nejvyššího soudu. Ústavněpolitická situace v České republice činí ústavní soud poměrně náchylným k ovládnutí jedním politickým seskupením či jejich blokem. Představme si v této souvislosti, že jeden prezident republiky a podobně politicky orientovaná většina v senátu budou působit po celé cca. dvouapůlleté jmenovací okno či jeho většinu a ustaví si de facto svůj ústavní soud.

Dalším zajímavým příkladem by mohl být pokus o transplantaci systému německého. V Německou je zakotven model parlamentní volby, přičemž polovinu těch soudců volí Bundesrat a polovinu Bundestag. V podstatě ale obsazení spolkového ústavního soudu determinuje velmi konsenzuální německá politická kultura. V Německu totiž mezi hlavními dvěma stranami vznikla jakási džentlmenká dohoda, podle níž si tyto strany (CDU/CSU a SPD) budou mít na spolkovém ústavním soudu „paritní zastoupení“ (přesněji řečeno budou mít možnost zvolit polovinu soudců SÚS). Některá z míst pak mohou alokovat svým politickým spojencům, tj. menším stranám: Zeleným a Liberálům.

Takový systém může být vnímán jako velmi atraktivní: dlouhodobě funguje a vytváří vyvážený a obecně velmi respektovaný ústavní soud. Pokus o jeho transplantaci do mladé visegrádské demokracie by však nemusel skončit dobře. Takový (neformální) model totiž v Německu funguje díky německé politické kultuře a (v nemenší míře!) politické stabilitě, jíž se Německo do nedávné doby vyznačovalo.

Zatímco totiž dohoda mezi CDU/CSU a SPD mohla fungovat desítky let, v českém či slovenském kontextu by takové dohody měly trvanlivost maximálně jedno či dvě volební období. Představme si např. že by stranami takovou dohodu uzavřely strany, které v ČR a na Slovensku dominovaly v devadesátých letech a na přelomu tisíciletí (ODS, ČSSD, HZDS či později SDKÚ). V současné době by dohoda těchto

⁷ K tomu srov. např. Alemanno, A.: *How Transparent Is Transparent Enough? Balancing Access to Information Against Privacy in European Judicial Selections*. In: Bobek, M. (ed.): *Selecting Europe's Judges...*, s. 202-221.

⁸ Tak jak tomu je například při sestavování Senátu Parlamentu ČR, u nějž se obměňuje každé dva roky jedna třetina senátorů. Srov. čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR.

⁹ „První“ Ústavní soud byl „najmenován“ v průběhu 257 dní (od 15. 7. 1993 do 29. 3. 1994), přičemž hned 12 soudců bylo jmenováno ve stejný den (k 15. 7. 1993). U „druhého“ Ústavního soudu to trvalo o něco déle, a to 1366 dní (od 20. 3. 2002 do 15. 12. 2005; do tohoto rozmezí nepočítáme nahrazení Ivy Brožové Jiřím Malenovským, které bylo zcela mimo „jmenovací cykly“), přičemž 11 soudců bylo jmenováno v krátkém sledu od února 2003 do září 2004). U „třetího“ Ústavního soudu se toto „jmenovací okno“ zkrátilo na 958 dní (od 3. 5. 2013 do 17. 12. 2015), přičemž 13 soudců bylo jmenováno během 13 měsíců od května 2013 do června 2014.



stran kvůli nestabilitě stranického systému neměla valnou praktickou dohodu. Druhá věc je, že dodržování dohod, i pokud by ty strany byly stále na výsluní, vyžaduje vysokou politickou kulturu, kterou je nutné vynucovat.

Varování před transplantáty ovšem není jediným memem. Výhod a nevýhod jednotlivých modelů výběru soudců ústavních soudů lze formulovat celou řadu. Zdá se však, že tím nejdůležitějším problémem v českém i slovenském kontextu (být v každém jinak) je řešení napětí mezi dvěma ideály. Jak na jedné straně zajistit, aby ústavní soud neovládlo jedno politické seskupení (ideál dělby moci), avšak zároveň vytvořit model, který nebude kvůli politickým sporům permanentně zablokovaný (ideál „hladkého průběhu“)?

Český i slovenský ústavodárce se zdánlivě vydali podobnou cestou, tj. zvolili určitou formu kolaborativního modelu, která by teoreticky měla směřovat k vyváženosti složení ústavních soudů. Blíže pohled však ukáže, že takové hodnocení by bylo daleko od pravdy. Jak již bylo naznačeno výše, český model dává oběma aktérům volnost stran toho koho (ne)nominují, resp. (ne)schválí. To však, jak se ukázalo v letech 2003 až 2005 vytváří značný potenciál pro zablokování celého procesu a pokud se oba aktéři nechovají konsensuálně, takový potenciál se naplní. Slovenský model by naopak bylo možné nazvat „nucenou kolaborací“ (prezidenta), neboť dává národní radě možnost de facto dotlačit prezidenta k určitému rozhodnutí – tj. navrhnout na uvolněné místo takové dva kandidáty, z nichž oba konvenují aktuální parlamentní většině.

Zdá se tak, že v jednokanálovém kolaborativním modelu není možné naplňovat oba zmíněné ideály v plné míře. Bud bude koncipován jako „rovnoprávný“, ale pak bude mít onen blokovací potenciál, nebo bude jeden aktér zvýhodněn, což naopak povede k tomu, že bude moci snadněji prosadit svou vůli.

Zdánlivě zajímavým řešením je zakomponování požadavku kvalifikované většiny pro výběr (schvalování) kandidátů v té komoře parlamentu, která se kolaborativního modelu účastní. To ostatně doporučuje i Benátská komise. Osobně jsem však k tomuto řešení značně skeptický, neboť podle mého názoru problém nijak neřeší, nýbrž ho pouze posouvá na jinou úroveň. Je pravda, že požadavek kvalifikované většiny může být vykládán jako prostředek k ochraně menšiny, neboť nutí ke konsensu. I v takovém modelu by však zůstával klíčový problém. Pokud by se kvalifikovaná většina na kandidátovi neshodla, byl by systém zablokovaný, nebo by nastoupil určitý „tie-break“?

V druhém případě, kam lze řadit například řešení s postupně se snižující požadovanou většinou až k většině prosté, by pro dostatečně cynickou (či pragmatickou, záleží na úhlu pohledu) parlamentní většinou nebyl problém od začátku k požadavku kvalifikované většiny sabotovat a směřovat k výběru většinou prostou.

Osobně se z uvedených důvodů kloním k tomu, že dobrým modelem pro ustavování soudců ústavního soudu může být více nesdílených kanálů. Pakliže existují tři až čtyři volební či jmenovací kanály (v úvahu připadají komory parlamentu, hlava státu, těleso soudcovské samosprávy), měl by takový model zpravidla směřovat k relativně vyváženému složení ústavního soudu bez praktického rizika zablokování. Jak však vyplynulo z diskuse na samotné konferenci 7. 11. 2017 v Bratislavě, krátkodobé ohledy (jako například výhrady k aktuálnímu složení toho kterého orgánu, který ve vícekanálovém *nesdíleném* modelu není nikým kontrolován) mohou i tento model v očích relevantních aktérů prakticky diskvalifikovat.

Žádný ze zmíněných modelů však není ideální v tom smyslu, že by všechna zmíněná dobra stoprocentně naplňoval. To ostatně, jak jsem se snažil zdůraznit, často ani není možné. Klíčem k úspěchu proto je výběr takového modelu, u něhož se setkáme s nevýhodami a úskalími, které jsou v daném kontextu relativně nejsnesitelnější.

Cesta ke změně: výzvy a rizika

Je však zřejmé, že úvahy o reformě modelu výběru ústavních soudců narážejí na několik základních problémů. První problém je nasnadě: většina změna či variant, jež byly v předchozím textu zmíněny, by vyžadovala změnu ústavy. Nehledě k tomu, že každá změna ústavy by měla být promyšlená a mělo by k ní být přistupováno pouze tehdy, je-li to opravdu nutné, je každá změna ústavy aktuálním politickým problémem. Logická otázka pak zní: proč by se změnou ústavy mělo souhlasit to (pravděpodobně aktuálně dominantní) politické seskupení, kterému současný model vyhovuje.

I na takovou otázku lze přinést rozumné odpovědi, jejich akceptace však vyžaduje, aby takový aktér upřednostňoval dlouhodobé ohledy a zájmy před těmi krátkodobými. V politicky relativně nestabilním prostředí s teprve rodící se politickou kulturou však takový přístup není samozřejmý: může převážit logika „utrhnout, co se dá, dokud mohu“.

Promyšlená změna ústavy, založená na důkladné analýze právního, politického a společenského prostředí, by tak mohla být vhodným, avšak obtížně dosažitelným řešením problémů spojených s výběrem ústavních soudců.

Další variantou tak zůstává změna obyčejných zákonů či „pouze“ jakýchsi neformálních procedur spojených s výběrem ústavních soudců. Tato řešení mohou být snadněji realizovatelná, avšak mají potenciál celý proces toliko usměrňovat, nikoliv již měnit jako základní ústavní parametry.

Do této kategorie lze zařadit celou řadu nástrojů s různými účely a různou mírou efektivity. V prvé řadě lze zmínit existenci určitých poradních výborů, které známe např. z procesů ustavování Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské Unie. Jejich efektivita na národní



úrovni – a zejména v prostředí, kde výběr soudců ústavního soudu není konsensuální záležitostí – je však pochybná.¹⁰ Vždy hrozí, že aktuálně dominantní politické seskupení upřednostní krátkodobé zájmy (např. osud zákonů, které byly vládou připraveny či již parlamentem přijaty) před nezávazným doporučením jakéhosi výboru.

Problémem tedy je, jak zajistit reálný vliv výborů (k tomu srov. i závěrečné odstavce tohoto textu). Určitým řešením by mohlo být nekoncepovat tyto výbory jako čistě odborné, nýbrž jim i zajistit politickou legitimitu např. paritním zastoupením relevantních politických stran, které by odborníky doplňovaly. I takové řešení by však, mělo-li by být efektivní, vyžadovalo splnění určitých neformálních politickokulturních předpokladů (srov. shora k otázce německého modelu). Dalšími nástroji mohou být např. důkladné „grilování“ kandidátů na plenární schůzi parlamentu či jeho komory (což by mělo zabránit tomu, aby byla místa ústavních soudců obsazována primárně podle politického klíče) či vytváření jakýchsi neformálních a „apolitických“ seznamů vhodných kandidátů na místa ústavních soudců, která se v budoucnu uvolní. Posléze zmíněný nástroj by vytvářel tlak na ty politické aktéry, kteří by chtěli čistě na základě kritéria politické výhodnosti dosadit svého kandidáta.

Jak již bylo naznačeno, efektivita těchto nástrojů není samozřejmá – právě naopak. Stanislav Balík ve svém příspěvku předneseném na konferenci 7. 11. 2017 v Bratislavě,

jejíž průběh zachycuje i tato publikace, zmínil paní Rabinovich – dámu, americkou občanku, která sleduje činnost Nejvyššího soudu USA, této instituce si váží a záleží jí na tom, aby k ní ostatní ústavní aktéři přistupovali zodpovědně.

V tom je ovšem jádro pudla. Pakliže mají mít zmíněné „soft“¹¹ nástroje nějaký efekt na politické aktéry, musí existovat určitá páka a politický zdroj, o kterou je tuto páku možné zapřít.

Pákou je v tomto případě politická odpovědnost a pevným bodem, který nám dovolí pohnout politickými aktéry může být pouze: lid a veřejné mínění. Pakliže aktuální hegemon v krátkodobém horizontu nemá důvod respektovat neformální nástroje (protože ho k tomu nikdo nenutí), vždy hrozí, že je bude ignorovat či respektovat pouze zdánlivě.

Cílem nás všech by proto mělo být přesvědčovat veřejnost o důležitosti ústavního soudnictví a o tom, že jeho složení by nemělo být pouhým odrazem aktuální politické situace.

A i pokud se hlubší (ústavní reforma) zdá nedosažitelná, je možné veřejnost a její mínění využít k tlaku na politické aktéry, aby se i v aktuálním nedokonalém systému chovali zodpovědně, konsensuálně a aby nebyli motivováni pouze krátkodobými (a podle mého názoru krátkozrakými) ohledy. Autorům této publikace děkuji, že se o to snaží.

¹⁰ Zde navíc zcela pomijím otázku, jak a na jaké úrovni by měla být jejich činnosti zakotvena.

¹¹ Zákony ovšem nelze označit za „soft“ nástroj (jsou ostatně obecně závazné), avšak efekty procedur jimi zavedených již „měkké“ jsou – např. důsledky podrobného plenárního slyšení kandidátů na funkci soudce ústavního soudu.

STRUČNÉ ZHRNUTIE DISKUSIE NA KONFERENCII.

V diskusii na konferencii odzneli k spôsobu a modelu výberu ústavných sudcov napríklad tieto názory.

- Viacerí účastníci konferencie uviedli, že pri voľbe ústavných sudcov je najdôležitejšia politická kultúra. Keďže však politická kultúra zlyháva, je potrebné upraviť existujúce pravidlá a treba viesť diskusiu o zmene spôsobu a procesu výberu ústavných sudcov.
- Viacerí účastníci sa zhodli, že dôležitosť Ústavného súdu SR vyžaduje, aby mala voľba kandidátov na ústavných sudcov vyššiu legitimitu a aby na zvolenie kandidáta bola potrebná **aspoň nadpolovičná väčšina všetkých poslancov parlamentu** (teda aspoň 76 poslancov) a nie nadpolovičná väčšina prítomných poslancov (aspoň 39 poslancov), ako je to v súčasnosti.
- Viacerí účastníci sa zhodli, že je potrebné naplniť **odporúčanie Benátskej komisie**, aby zloženie Ústavného súdu SR nezáviselo iba od vôle vládnej väčšiny. Považovali za potrebné, aby o voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu rozhodovala **kvalifikovaná** (napr. trojpäťtinová) a **nie iba nadpolovičná väčšina poslancov parlamentu**.
- V tejto súvislosti je treba vyriešiť otázku, aký **antiblokčný** mechanizmus by bolo potrebné zaviesť v prípade, že by sa poslanci v parlamente nedohodli na kandidátoch a nedosiahla by sa kvalifikovaná väčšina. Viacerí účastníci odmietli postupné znižovanie kvóra po viacerých neúspešných kolách voľby, pretože v takom prípade by bolo iba otázkou času, kedy o zvolení kandidátov nakoniec rozhodne iba jednoduchá väčšina. Viacerí účastníci navrhli, aby v prípade, ak by sa koalícia a opozícia nedokázali dohodnúť na kandidátoch, mal prezident možnosť rozpustiť parlament. Odznel však tiež názor, že prípadné zavedenie právomoci prezidenta rozpustiť parlament je treba starostlivo zvážiť. Ďalšia možnosť je, že rokovanie parlamentu o tejto otázke by sa nemohlo skončiť, kým by kandidáti neboli zvolení. Odznel tiež názor, že voľba kandidátov na ústavných sudcov kvalifikovanou väčšinou bude mať vysokú legitimitu, ale na druhej strane existuje riziko, že čím viac poslancov sa bude musieť zhodnúť na kandidátoch, tým budú mať väčšiu šancu na úspech najmenej vyhranení a najviac „priemerní“ kandidáti. Odznel však aj názor, že ak je na zvolenie kandidátov potrebná iba jednoduchá väčšina, majú naopak väčšiu šancu na úspech „podpriemerní“ kandidáti.
- Viacerí účastníci vyjadrili pochybnosti a obavy ohľadom **tzv. tretinového modelu**, kedy by tretinu ústavných sudcov volil parlament, tretinu menoval prezident a tretinu volila súdna rada.

Odznel názor, že pri voľbe resp. menovaní sudcov v tomto modeli chýba vzájomná kontrola jednotlivých moci a sudcovia by boli fakticky „vyslancami“ jednotlivých štátnych orgánov a nastal by problém legitimacy týchto sudcov. Niektorí účastníci uviedli, že tretinový model by odstránil konflikty pri menovaní sudcov, pretože v tomto modeli nie je menovanie sudcu podmienené spoluprácou resp. súčinnosťou dvoch štátnych orgánov.
- Odznel názor, že Súdna rada SR nie je priamo volená občanmi ako parlament alebo prezident a teda nemá priamu demokratickú legitimitu. Viacerí účastníci tiež vyjadrili názor, že existuje dôvodná pochybnosť o schopnosti súdnej rady zvoliť kvalifikovaných kandidátov, keďže súdna rada nebola v minulosti niekoľkokrát schopná zvoliť kvalifikovaných kandidátov na sudcov európskych súdov. Odznel názor, že ak prišlo k zmene a súdna rada by tiež volila ústavných sudcov, je potrebné, aby ich volila tiež kvalifikovanou a nie nadpolovičnou väčšinou všetkých členov.
- Viacerí účastníci uviedli, že nie je potrebné zvyšovať počet ústavných sudcov na 15 sudcov. Tento názor bol podporený aj argumentom, že sa dlhodobo uvažuje o presune niektorých kompetencií z ústavného súdu na všeobecné sudy.
- Na konferencii opakovane odznelo, že súčasný model by sa nemusel meniť a bol by optimálny, ak by prezident mal možnosť **uplatniť pri menovaní ústavných sudcov výklad ústavy z nálezu vo veci „Čentéš“** a odmietnuť menovať kandidáta, ak existuje „závažná skutočnosť vzťahujúca sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov“ (sp. zn. PL. ÚS 4/2012).
- Odznel názor, že predsedu a podpredsedu Ústavného súdu SR by mali voliť spomedzi seba samotní sudcovia napr. na obdobie 3 rokov.



- Viacerí účastníci uviedli, že je veľmi dôležité zachovanie tzv. inštitucionálnej pamäti na ústavnom súde a nie je dobré, keď sa väčšina ústavného súdu mení naraz. Podľa viacerých účastníkov by bolo potrebné zabezpečiť postupné obmieňanie ústavných sudcov.

K zavedeniu podrobnejších požiadaviek na kandidátov na ústavných sudcov na konferencii odznali napríklad tieto názory.

- Viacerí účastníci uviedli, že je potrebné zakotviť do ústavy požiadavku, aby sa ústavným sudcom mohol stať len všeobecne uznávaný odborník s vysokou osobnosťou integritou a morálkou. Odznal názor, že je potrebné zväziť zavedenie podobných požiadaviek, ktoré pre sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva stanovuje článok 21 odsek 1 Európskeho dohovoru: „*Sudcovia musia mať vysoko morálny charakter a musia spĺňať podmienky na výkon vysokých súdnych funkcií alebo byť všeobecne uznávanými právnikmi.*“
- Účastníci sa zhodli, že rozmanitosť pôvodných profesií ústavných sudcov je pre ústavný súd prínosná.
- Na konferencii bolo uvedené, že sa musí zmeniť stav, keď ústavný sudca v súčasnosti nemusí spĺňať ani také požiadavky, aké musí spĺňať každý sudca všeobecného súdu podľa § 5 ods. 6 zákona o sudcoch – t.j. „*bezúhonnosť*“ a „*morálny štandard a integrita sudcu pre náležitý a zodpovedný výkon jeho funkcie*“.
- Odznal názor, že zavedenie príliš všeobecných kritérií môže byť rizikové.
- Odznal tiež názor, že by bolo vhodné zaviesť **časový odstup od politickej funkcie**, aby kandidovať za ústavného sudcu mohla osoba až po uplynutí určitého času (napr. aspoň 2 rokov) po skončení funkcie v politickej strane alebo v štátnom orgáne, pretože funkcia ústavného sudcu by nemala byť priamym pokračovaním politickej kariéry.

K zdokonaleniu procesu posudzovania a vypočutia kandidátov na ústavných sudcov odznali na konferencii napríklad tieto názory:

- Odznal názor, že by sa mali špecifikovať a spodrobiť informácie o kandidátoch, ktoré by sa museli povinne zverejniť pred vypočutím a voľbou kandidátov.
- Väčšina účastníkov sa zhodla, že **ústavnoprávny výbor by mal dôkladne preveriť spôsobilosť a schopnosti každého kandidáta** a mal by **venovať vypočúvaniu a preverovaniu kandidátov oveľa viac času a pozornosti ako v minulosti**. Bolo navrhnuté, že ústavoprávny výbor by mal svoje rokovanie o kandidátoch uskutočniť tak, aby sa ho mohli zúčastniť všetci poslanci parlamentu ako aj verejnosť.

- Viacerí účastníci sa zhodli na tom, že **kandidáti by mali vystúpiť pred všetkými poslancami parlamentu, nielen pred poslancami ústavoprávného výboru**, aby si mohli všetci poslanci kvalifikovane utvoriť názor na kandidátov. Aj v Českej republike kandidát na ústavného sudcu vystupuje nielen v dvoch senátnych výboroch, ale aj v senátorských kluboch politických strán a nakoniec aj v pléne Senátu Českej republiky.

- Väčšina účastníkov konferencie sa stotožnila s návrhom na **zriadenie poradného výboru**, ktorý by pomáhal poslancom NR SR pri posudzovaní a vypočutí kandidátov alebo by prípadne aj prevzal úlohu ústavoprávného výboru vypočutí navrhnutých kandidátov. Úlohou poradného výboru by bolo dôkladne posúdiť a vypočut kandidátov a podať poslancom parlamentu svoje stanovisko a odporúčanie k jednotlivým kandidátom. Takýto poradný výbor je osvedčený a funguje aj pri výbere sudcov Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie.
- Na konferencii odznali návrhy, že poradný výbor by mohol byť zložený napríklad z poslancov alebo zástupcov parlamentu, uznávaných právnických autorít, bývalých sudcov ústavného súdu, zástupcov prezidenta, predsedu ústavného súdu, predsedu najvyššieho súdu, predsedu súdnej rady, verejného ochrancu práv a zástupcov právnických fakúlt.
- Na konferencii odznal názor, že ak by poradný výbor vydával iba odporúčania a stanoviská nezáväzná pre poslancov parlamentu, tak zriadenie a úprava fungovania poradného výboru by mohla byť vykonaná aj obyčajným zákonom, bez potreby zmeny ústavy – a to napríklad rokovacieho poriadku NR SR alebo zákona o organizácii ústavného súdu.
- Odznal názor, že ak by poslanci akceptovali odporúčania poradného výboru ohľadom konkrétneho kandidáta, na jeho zvolenie by mala byť potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, avšak ak by poslanci neakceptovali odporúčanie poradného výboru ohľadom konkrétneho kandidáta, tak na zvolenie tohto kandidáta by mala byť potrebná kvalifikovaná väčšina poslancov.

- Na konferencii odznalo, že by mali byť **vopred stanovené kritériá**, ktorých splnenie bude ústavoprávny výbor resp. poradný výbor u kandidátov skúmať. Napríklad by išlo o odborný prehľad kandidátov v kľúčových otázkach ľudských práv a ústavného práva, znalosť judikatúry Ústavného súdu SR, znalosť konania pred Ústavným súdom SR, doterajšie profesionálne aktivity, publikačnú činnosť, dôveryhodnosť kandidátov a ich osobná integrita, bezúhonnosť a nezávislosť. Odznal názor, že kandidáti by mohli napríklad prezentovať prípadovú štúdiu zložitej kauzy, ktorú vo svojej kariére riešili.



- Väčšina účastníkov uviedla, že vypočutie kandidátov by malo byť **verejné**, pretože verejnosť a transparentnosť vypočutia by vzhľadom na existujúcu úroveň politickej kultúry bola prínosom. Odznel názor, že verejnosť vypočutia by mohla odradiť mnohých nespôsobilých kandidátov od toho, aby vôbec kandidovali. Odznel však aj názor, že počas vypočutia sa preberajú aj veľmi diskkrétne záležitosti, a preto v záujme ochrany súkromia kandidátov by vypočutie pred poradným výborom ani plné znenie odporúčania poradného výboru ohľadom konkrétnych kandidátov nemalo byť verejné.
- Viacerí účastníci vyjadrili názor, že je potrebné, aby parlament volil kandidátov na ústavných sudcov **verejným hlasovaním**. Niektorí účastníci však upozornili, že verejné hlasovanie poslancov o kandidátoch na ústavných sudcov môže byť problematické z hľadiska nestrannosti ústavných sudcov, pretože sudcovia ústavného súdu budú následne rozhodovať o návrhoch na posúdenie ústavnosti zákonov, ktoré predkladajú skupiny poslancov NR SR.
- Na konferencii odznel návrh, že mená osôb navrhnutých na zvolenie za kandidátov by mali byť známe s **dostačným časovým predstihom** pred hlasovaním v parlamente.
- Väčšina účastníkov sa zhodla, že pri voľbe ústavných sudcov hrá mimoriadne dôležitú úlohu verejnosť a jej záujem o voľbu ústavných sudcov. Aj z toho dôvodu by malo byť vypočutie kandidátov na sudcov ako aj hlasovania poslancov o voľbe kandidátov verejné.

PRÍLOHA K ZBORNÍKU
Z KONFERENCIE

SUDCOVIA ÚSTAVNÝCH SÚDOV

PRÍLOHA K ZBORNÍKU Z KONFERENCIE SUDCOVIA ÚSTAVNÝCH SÚDOV

Komparatívny prehľad

Eva Kováčechová

Účelom tohto komparatívneho prehľadu je zmapovať právnú úpravu a prax ohľadom výberu sudcov ústavného súdu v niektorých európskych krajinách (na Slovensku, v Českej republike, Poľsku, Maďarsku, Nemecku, Belgicku, Francúzsku, Španielsku, Rakúsku a Slovinsku) a v Spojených štátoch amerických. Komparatívny prehľad sa zameriava predovšetkým na spôsob ustanovovania sudcov do funkcie, ich funkčné obdobie, ukončenie funkcie a riešenie situácie po uprázdnení funkcie sudcu. V druhej časti sa tento materiál venuje dilemám súvisiacim s obsadzovaním funkcií sudcov ústavných súdov vo vybraných krajinách.

1. Ústavné súdy vo vybraných krajinách

Ústavné súdy (resp. inštitúcie s iným označením, ktoré plnia funkciu ústavných súdov, ako napr. *Le Conseil constitutionnel* vo Francúzsku alebo *The Supreme Court of the United States*) ako osobitné orgány ochrany ústavnosti majú v systéme justície vždy zvláštnu postavenie. Pre účely tohto materiálu nie je podstatné, akým spôsobom rôzni teoretici označujú miesto ústavných súdov v systéme trojdelenia moci. Stačí zmieniť, že ústavné súdy v zásade nie sú považované **za súdy**. Častejšie sú považované **za politické inštitúcie**, keďže najdôležitejšia funkcia ústavného súdu – posudzovanie legislatívy z hľadiska jej ústavnosti a prípadne zrušenie neústavných právnych aktov – je v skutočnosti politická aktivita (tzv. „negatívna legislatívna činnosť“). Nateraz stačí vychádzať z predpokladu, že ide o orgány **sui generis**, ktoré nepatria k súdnym orgánom ani k legislatívnym.¹

V slovenských reáliách sa ústavný súd radí k súdnej moci. Siedma hlava Ústavy Slovenskej republiky má názov **Súdna moc**, pričom jej prvý oddiel je venovaný práve Ústavnému súdu Slovenskej republiky (druhý oddiel upravuje postavenie súdov Slovenskej republiky, ako aj Súdnej rady SR). Politický charakter ústavných súdov, a teda skutočnosť, že nepatria do sústavy všeobecných súdov, dokazuje nielen rozsah kompetencií ústavného súdu (bez ohľadu na skutočnosť, že mnohé ústavné súdy sa zaoberajú aj individuálnymi sťažnosťami), ale aj spôsob ustanovovania ústavných sudcov do funkcie. Ten sa zásadným spôsobom líši od procesu, akým sa ujímajú svojej funkcie sudcovia všeobecných súdov, keďže menovanie do funkcie ústavného sudcu je vo svojej podstate výsledkom politického rozhodovania. Tento proces je kľúčový pre zabezpečenie nezávislosti ústavných sudcov, pričom, ako píše Katalin Kelemen, v ňom nejde o to, aby boli za sudcov vymenované osoby, ktorých politické názory sú neznáme, ale zabezpečiť, aby vymenovaní sudcovia mohli svoju funkciu vykonávať bez akéhokoľvek tlaku alebo vplyvu politikov či iných externých hráčov.²

1.1. Slovenská republika

Ústavný súd Slovenskej republiky

Základné vymedzenie postavenia sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a spôsob ich ustanovenia do funkcie upravuje **Ústava Slovenskej republiky**.

¹ KELEMEN, K.: *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2229184.

² KELEMEN, K.: *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013.



Ústavný súd Slovenskej republiky tvorí 13 sudcov, ktorí sú do funkcie menovaní na 12 rokov. Sudcom ústavného súdu sa môže stať občan Slovenskej republiky, ktorý

- je voliteľný do národnej rady,
- dosiahol vek 40 rokov,
- má vysokoškolské právnické vzdelanie
- a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolání.

Tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu ústavného súdu (čl. 134 ods. 3 ústavy).

Sudca ústavného súdu sa ujíma svojej funkcie zložením ústavou predpísanej sľuby (čl. 134 ods. 5 ústavy). Ak je vymenovaný sudca ústavného súdu členom politickej strany alebo hnutia, je povinný vzdať sa členstva v nich ešte pred zložením sľuby. Podľa ústavy je výkon funkcie sudcu ústavného súdu nezlučiteľný aj s výkonom iných činností. Ak je sudca ústavného súdu poslancom alebo členom vlády, dňom, keď sa ujíma svojej funkcie, jeho poslanecký mandát a členstvo vo vláde zaniká (čl. 137 ústavy).

Spôsob ustanovenia do funkcie sudcu ústavného súdu je v ústave vymedzený stručne: sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh **Národnej rady** Slovenskej republiky **prezident** Slovenskej republiky. Národná rada navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať (čl. 134 ods. 2 ústavy). Podrobnosti o ustanovení sudcov ústavného súdu upravuje zákon č. 38/1993 Z.z. o organizácii **Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov** (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“) a **zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky** (ďalej aj „zákon o NR SR“).

Zákon o ústavnom súde je v tomto bode stručný. Obmedzuje sa len na určenie okruhu subjektov, ktoré môžu predkladať návrhy na voľbu kandidátov na sudcov národnej rade:

- poslanci národnej rady,
- vláda,
- predseda ústavného súdu,
- predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,
- generálny prokurátor Slovenskej republiky,
- záujmové organizácie právnikov,
- vedecké inštitúcie (§ 11 ods. 1 zákona o ústavnom súde).

Návrhy na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu sa predkladajú **ústavnoprávnemu výboru** (§ 115 ods. 4 zákona o NR SR). Ústavoprávny výbor potom prerokúva a odporúča národnej rade návrhy na kandidátov (§ 59 písm. d) zákona o NR SR). Návrhy predkladá predsedovi národnej rady spolu so svojím stanoviskom (§ 115 ods. 4 zákona o NR SR). Výbory (vrátane ústavoprávného výboru) zriaďujú poslanci ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány (§ 45 ods. 1 zákona o NR SR v súlade s čl. 92 ods. 1 ústavy). Schôdze výborov zvoláva a riadi predseda výboru (§ 49 ods. 1 zákona o NR SR). Schôdze výborov sú verejné a účasť verejnosti sa umožňuje až do naplnenia kapacity miest

v miestnosti, v ktorej výbor rokuje. Neverejné sú schôdze mandátového a imunitného výboru (§ 57 ods. 3 zákona o NR SR) a tiež rokovania osobitných kontrolných výborov (§ 60 ods. 3 zákona o NR SR). Vypočutie uchádzačov o kandidátov na sudcov ústavného súdu pred ústavoprávnym výborom teda prebieha verejne a môže sa ho zúčastniť aj verejnosť.

Nové ustanovenie § 116a zákona o NR SR účinné od 1. januára 2017 podrobnejšie upravilo postup NR SR pri voľbe kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR.

Podľa § 116a ods. 1 zákona o NR SR *„Voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu podľa § 115 a 116 vyhlasuje predseda národnej rady, zároveň uvedie náležitosti vyžadované pre kandidáta na sudcu ústavného súdu. Súčasťou návrhu na voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu je navrhnutým kandidátom podpísaný životopis, ktorý obsahuje prehľad doterajšej právnej praxe, výsledky vedeckej, pedagogickej, justičnej alebo inej právnej odbornej činnosti. K návrhu sa pripojí súhlas navrhnutého kandidáta s návrhom na voľbu, čestné vyhlásenie o pravdivosti ním uvedených údajov a súhlas so zverejnením osobných údajov.“*

Podľa § 116a ods. 2 zákona o NR SR *„Ústavoprávny výbor prerokúva návrhy na voľbu kandidátov na sudcu ústavného súdu na verejnej schôdzi, na ktorej umožní každému navrhnutému kandidátovi na sudcu ústavného súdu vystúpiť bez účasti ostatných navrhnutých kandidátov.“*

Podľa § 116a ods. 3 zákona o NR SR *„Na schôdzu ústavoprávného výboru podľa odseku 2 pozve predseda ústavoprávného výboru navrhnutých kandidátov na sudcu ústavného súdu. Navrhnutý kandidát sa v rozprave predstaví, pričom uvedie najmä dôvody, pre ktoré sa uchádza o funkciu sudcu ústavného súdu, svoje pracovné skúsenosti a najvýznamnejšie dosiahnuté pracovné výsledky. Po svojom úvodnom vystúpení môže navrhnutý kandidát na sudcu ústavného súdu odpovedať na otázky poslancov prítomných na schôdzi ústavoprávného výboru.“*

Podľa § 116a ods. 4 zákona o NR SR *„Po skončení rozpravy ústavoprávny výbor rozhodne o tom, či navrhnutí kandidáti spĺňajú podmienky uvedené v ústave vyžadované pre výkon funkcie sudcu ústavného súdu.“*

Podľa § 116a ods. 5 zákona o NR SR *„Materiály, ktoré sú súčasťou návrhu na voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu, zverejňuje národná rada na svojom webovom sídle najmenej sedem dní pred schôdzou ústavoprávného výboru, na ktorej sa prerokujú návrhy na voľbu kandidátov na sudcu ústavného súdu; niektoré osobné údaje možno pred zverejnením anonymizovať.“*

Samotný proces výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu v **pléne národnej rady** upravuje ustanovenie § 115 zákona o NR SR. Predseda národnej rady navrhne zaradenie voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu na najbližšiu schôdzu



národnej rady po obdržaní návrhov od ústanovprávneho výboru. Národná rada volí dvojnásobný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorých má prezident republiky vymenovať. Národná rada rozhoduje tajnou voľbou, pričom navrhnutí sú tí kandidáti, ktorí získajú najviac hlasov. Potrebná je aspoň nadpolovičná väčšina hlasov prítomných poslancov (rozhoduje sa teda jednoduchou väčšinou).

Ak sa nenavrhnú dvojnásobný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, tajná voľba ďalších kandidátov do uvedenej počtu sa opakuje. Ak ani v opakovanej voľbe nebol navrhnutý zostávajúci počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, vykonajú sa nové voľby. Obdobne sa postupuje aj vtedy ak sa sudca ústavného súdu vzdá svojej funkcie alebo ak je z tejto funkcie odvolaný pred uplynutím svojho funkčného obdobia (§ 116 zákona o NR SR).

Čo sa týka hlasovania v národnej rade – podľa ústavy platí, že na platné uznesenie národnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, pričom národná rada je schopná uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej poslancov (čl. 84 ods. 1 a 2 ústavy). Podľa čl. 84 ods. 3 a 4 ústavy na prijatie niektorých rozhodnutí národnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov (t.j. aspoň 76 poslancov) alebo trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.

Žiadne z kvalifikovaných hlasovaní sa však netýka voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu. Na zvolenie kandidátov na sudcov ústavného súdu tak stačí už 39 poslancov pri účasti minimálneho počtu 76 poslancov na hlasovaní. V Slovenskej republike teda o kandidátoch na sudcov ústavného súdu rozhoduje národná rada jednoduchou väčšinou; zo zvolených kandidátov potom prezident vymenúva sudcov.

1.2. Modely menovania/voľby ústavných sudcov

Obsadzovanie pozícií na ústavnou súde je najvýznamnejšou možnosťou, ako sa dá ovplyvniť budúce rozhodovanie a smerovanie ústavného súdu. V krajinách, kde sú ústavné súdy zriadené, ide zvyčajne o zložitejší proces, na ktorom sa podieľajú viaceré zložky štátnej moci. V zásade sa vyvinuli tri základné modely:

1.2.1. Model spolupráce medzi exekutívnym a legislatívnym orgánom.

Tento model je založený na delenej kompetencii medzi zákonodarnou a výkonnou mocou, pričom obe moci sa na kreovaní sudcov ústavného súdu podieľajú spoločne, v závislosti jedna na druhej. Tento model sa používa aj v Slovenskej republike a tiež napr. v Českej republike, v Slovinsku, či v Rakúsku.

(i) Česká republika

Ústavní soud České republiky

Ústavný súd Českej republiky tvorí 15 sudcov, ktorí sú menovaní na dobu 10 rokov. Podľa čl. 84 ods. 2 v spojení

s čl. 62 písm. e) ústavy **prezident** republiky menuje sudcov Ústavného súdu so súhlasom **Senátu** (hornej komory parlamentu). Prezident menuje aj predsedu a podpredsedov ústavného súdu. Podľa zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu si prezident republiky vyžiada od Senátu súhlas na menovanie sudcu. Ak prezident nedostane súhlas od Senátu do 60 dní od vyžiadania súhlasu, lebo Senát v danej lehote o tejto veci nehlasoval, predpokladá sa, že Senát s navrhovaným kandidátom súhlasí (§ 6 zákona o Ústavním soudu).

Na prijatie uznesenia Senátu je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných senátorov, pričom Senát je spôsobilý sa uznášať za prítomnosti aspoň jednej tretiny svojich členov (čl. 39 ods. 1 a 2 ústavy). Senát má 81 senátorov, znamená to, že na súhlas s kandidátom prezidenta na sudcu ústavného súdu môže v extrémnom prípade postačovať len súhlas 14 senátorov.

Za sudcu ústavného súdu môže byť menovaný bezúhodný občan, ktorý je voliteľný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdelanie a bol najmenej desať rokov činný v právnickom povolání. Zložením sľubu do rúk prezidenta republiky sa sudca ústavného súdu ujíma svojej funkcie (čl. 85 ods. 1 ústavy).

Funkcia sudcu ústavného súdu zaniká:

- vzdaním sa funkcie vyhlásením uskutočneným osobne do rúk prezidenta (resp. formou notárskej zápisnice),
- uplynutím doby, na ktorú bol sudca menovaný,
- dňom, kedy prestal byť voliteľný do Senátu,
- dňom právoplatnosti rozsudku, ktorým bol sudca odsúdený pre úmyselný trestný čin,
- vyhlásením uznesenia ústavného súdu o zániku funkcie podľa § 144 (§ 7 zákona o Ústavním soudu).

Ak sa uvoľní miesto sudcu, pretože jeho funkcia zanikla na základe niektorého z uvedených dôvodov, predseda ústavného súdu to bezodkladne oznámi prezidentovi republiky (§ 7 ods. 4 zákona o Ústavním soudu). Zákon ani ústava však nestanovujú, v akej lehote by mal byť menovaný nový sudca. Česká republika si vybrala tento model, hoci nie je prezidentskou republikou, a teda takáto kompetencia pre prezidenta je skôr výnimočná. Tak prezident, ako aj Senát majú obmedzenú legislatívnu kompetenciu, ktorú v plnej miere realizuje predovšetkým Poslanecká snemovňa. Menovanie sudcov ústavného súdu tak patrí k tým významnejším kompetenciam prezidenta a Senátu.

(ii) Slovinsko

Ustavno sodišče Republike Slovenije

Slovinský ústavný súd je zložený z deviatich sudcov. Volí ich dolná komora parlamentu – **Národné zhromaždenie** (Državni bor) na návrh **prezidenta** republiky. Národné zhromaždenie hlasuje tajne a na schválenie kandidáta je



potrebný súhlas kvalifikovanej väčšiny.³ Sudcovia ústavného súdu sú volení na obdobie 9 rokov bez možnosti opätovného zvolenia. Predsedu súdu si volia samotní sudcovia na obdobie troch rokov.

Za sudcu ústavného súdu môže byť zvolený každý občan, ktorý má právnické vzdelanie a dosiahol 40 rokov.

Samotný proces voľby a menovania sudcov ústavného súdu je upravený pomerne podrobne. Do 30 dní od prijatia oznámenia od predsedu ústavného súdu o tom, že sa blíži koniec funkčného obdobia niektorého z ústavných sudcov, prezident republiky uverejní v úradnom vestníku republiky výzvu na podávanie kandidátúr na funkciu ústavného sudcu. Podané kandidatúry musia obsahovať dôvody a súhlas kandidáta s jeho kandidatúrou. Prezident nemusí navrhnúť kandidátov spomedzi takto prihlásených kandidátov, ale môže navrhnúť aj iných kandidátov, pričom ich môže byť viac, ako je počet neobsadených pozícií na Ústavnom súde.⁴

Čl. 14 zákona o Ústavnom súde upravuje situáciu, kedy žiadny kandidát navrhnutý prezidentom nie je zvolený Národným zhromaždením. V takejto situácii najneskôr 14 dní po hlasovaní Národného zhromaždenia prezident republiky musí zahájiť nový proces alebo v tejto lehote navrhne kandidátov spomedzi tých, ktorí reagovali na predošlú výzvu. Ak ani po tomto návrhu nie je kandidát zvolený, voľba sa musí zopakovať v rámci nového procesu, čo znamená, že prezident republiky musí opäť publikovať výzvu na predĺženie kandidátúr, a to najneskôr 8 dní po hlasovaní Národného zhromaždenia. Ak prezident republiky navrhne viac kandidátov, ako je voľných miest na sudcov Ústavného súdu, poradie kandidátov na hlasovacím lístku je určené žrebom. Ak žiadny z kandidátov nedostane potrebné množstvo hlasov alebo ak je zvolených menej kandidátov, ako je voľných miest, o kandidátoch, ktorí dostali najviac hlasov, sa hlasuje znovu. V opakovanom hlasovaní sa hlasuje o takom počte kandidátov, koľko je voľných miest. Ak ani po takejto opakovanej voľbe nie je vybrané potrebné množstvo kandidátov, nová voľba sa zrealizuje na základe nového procesu. V prípade, že Národné zhromaždenie nezvolí kandidátov na všetky voľné miesta a voľbu nových sudcov už nie je možné uskutočniť pred uplynutím funkčného obdobia odchádzajúcich sudcov, vo funkcii zostanú aj sudcovia, ktorým mandát už uplynul. Zostávajúci sudcovia sa určia žrebom.⁵ Znamená to,

že ústavný súd zostane vždy plne obsadený, a to aj za cenu toho, že časť sudcov nadsluhuje svoje funkčné obdobie. Menovanie ústavných sudcov v Slovinsku je podobné procesu v Českej republike, avšak v ČR kandidátov schvaľuje horná komora parlamentu. Medzi českým a slovinským systémom je aj formálny rozdiel: i keď v oboch prípadoch hlasuje parlament, český model je skôr **menovaním** (menovanie prezidenta potvrdzuje iný orgán – Senát), zatiaľ čo pri slovinskom modeli ide o **voľbu** (prezident navrhuje kandidátov, volí ich však Národné zhromaždenie).

(iii) Rakúsko

Verfassungsgerichtshof

Rakúsky ústavný súd bol založený v roku 1920 a patrí k najstarším ústavným súdom na svete. Súd tvorí 14 sudcov (vrátane prezidenta a viceprezidenta) a 6 náhradných sudcov, ktorý nastupujú na miesto ústavného sudcu v čase, keď existujú nejaké prekážky výkonu funkcie ústavného sudcu (napr. choroba alebo zaujatosť).⁶

Ústavný súd a jeho obsadenie upravuje federálna ústava. Ústavných sudcov (vrátane náhradníkov) menuje **prezident**, pričom je viazaný návrhmi ďalších ústavných orgánov:⁷

- **Federálna vláda** navrhuje prezidenta, viceprezidenta, šiestich sudcov a troch náhradníkov,
- **Národná rada** (Nationalrat – priamo volená komora parlamentu) navrhuje troch sudcov a dvoch náhradných sudcov,
- **Federálna rada** (Bundesrat – nepriamo volená komora parlamentu reprezentujúca spolkové krajiny) navrhuje troch sudcov a jedného náhradného sudcu.

Rakúsky parlament navrhne zoznam kandidátov, ktorý obsahuje trikrát viac kandidátov, ako je počet voľných miest.⁸ Národná rada a Federálna rada môžu navrhnúť predstaviteľov akéhokoľvek právnického povolania (teda vrátane notárov, advokátov a pod.), federálna vláda môže navrhnúť len sudcov, pracovníkov verejnej správy alebo profesorov z právnických fakúlt. Navyše, minimálne traja členovia a dvaja náhradníci musia mať domicil mimo Viedne. Tieto špecifické ustanovenia majú zabezpečiť pluralitu ústavného súdu, a to jednak z profesijného a geografického hľadiska, ako aj s ohľadom na ich politické a ideologické názory. Sudcom ústavného súdu sa môže stať právnik s minimálne

³ Zákon o Ústavnom súde čl.14 ods.1 <http://www.us-rs.si/media/the.constitutional.court.act-zusts.pdf>

⁴ <http://www.ccr.ro/ccrold/congres/SLOVENIA%20eng.pdf>

⁵ <http://www.ccr.ro/ccrold/congres/SLOVENIA%20eng.pdf>, str. 1-2

⁶ https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/verfassungsrichter/members_of_the_constitutional_court_overview.en.html

⁷ <http://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/AUSTRIA%20eng.pdf>

⁸ [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_\(Austria\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_(Austria))



10-ročnou praxou pri výkone povolania, ktoré si vyžaduje právnické vzdelanie. Rakúska úprava je nezvyčajná vo vzťahu k predchádzajúcemu povolaniu ústavných sudcov – ústavní sudcovia, vrátane prezidenta a viceprezidenta, pokračujú vo výkone svojich pôvodných profesií aj počas výkonu funkcie ústavného sudcu.

Výnimka sa uplatňuje len na zamestnancov verejnej správy, ktorí musia odísť z pôvodnej pozície (bez náhrady). Tí by totiž boli v závislom postavení v rámci administratívnej hierarchie, čo by nebolo kompatibilné s výkonom funkcie ústavného sudcu. Ústavní sudcovia nemôžu byť ani členmi vlády, parlamentu alebo zamestnancami či členmi politickej strany.

Sudcovia ústavného súdu sú menovaní doživotne, ich mandát sa však končí uplynutím kalendárneho roka, v ktorom dovŕšia vek 70 rokov. Sudca ústavného súdu alebo náhradník môže prísť o svoj mandát predčasne len na základe rozhodnutia samotného ústavného súdu:

- ak sa bez dostatočného ospravedlnenia nezúčastní troch po sebe nasledujúcich zasadnutí ústavného súdu,
- ak je zvolený alebo menovaný do funkcie, ktorá je nekompatibilná s výkonom funkcie sudcu ústavného súdu (napr. federálny prezident, federálnej alebo národnej vlády...),
- ak je jeho správanie nehodné rešpektu a dôvery, ktorú vyžaduje funkcia sudcu ústavného súdu, alebo ak hrubo poruší povinnosť mlčanlivosti,
- ak nemôže vykonávať svoje povinnosti v dôsledku jeho/jej fyzickej alebo duševnej neschopnosti.

Rakúsky model obsahuje aj prvky zmiešaného modelu, v ktorom sa na obsadzovaní ústavného súdu podieľajú viaceré zložky štátnej moci v určitom podiele.

(iv) USA

The Supreme Court of the United States

Najvyšší súd Spojených štátov je najvyšším federálnym súdom, ktorý plní funkcie typické pre ústavné súdy. Ústava Spojených štátov⁹ nešpecifikuje počet sudcov najvyššieho súdu, ten stanovuje Kongres. Súd začínal so šiestimi sudcami, ich počet sa však postupne menil až narástol na desať. Od roku 1869 sa počet sudcov najvyššieho súdu ustálil a sudcov je deväť.¹⁰ Podľa čl. II sekcia 2 ústavy **prezident** navrhuje a so súhlasom **Senátu** menuje sudcov najvyššieho

súdu.¹¹ V praxi prezident predstaví svoju nomináciu, pričom svojho kandidáta (kandidátov) vyberie s pomocou viacerých subjektov. Senát takého kandidáta potvrdí alebo odmietne jednoduchou väčšinou. Napokon prezident potvrdeného kandidáta menuje za sudcu. Celý proces môže trvať aj niekoľko mesiacov. V minulosti sa nezriedka stalo, že Senát rozhodol v deň, kedy mu prezident predložil nomináciu, v posledných desaťročiach však musí kandidát podstúpiť podrobné preskúmanie a výpočúvanie pred **Justičným výborom Senátu**. Justičný výbor pozostáva zo zákonodarcov oboch politických strán zastúpených v Senáte. Výbor môže vypočuť aj ďalších svedkov na preukázanie vhodnosti a dostatočnej kvalifikácie kandidáta vykonávať funkciu sudcu najvyššieho súdu.

Po predložení nominácie Justičný výbor pošle kandidátovi dotazník, ktorý obsahuje otázky týkajúce sa životopisu, finančnej situácie a zamestnania kandidáta. Okrem toho kandidát predkladá kópie svojich právnych podaní, vyjadrení, prejavov. Nasleduje vypočutie kandidáta pred Justičným výborom. Kandidát najskôr prednesie úvodný prejav a potom odpovedá na otázky členov výboru. Vypočutie môže trvať aj niekoľko dní, pričom otázky bývajú často veľmi ostré. Po vypočutí môžu členovia výboru počas ďalšieho týždňa pripraviť ešte doplňujúce otázky, na ktoré kandidát odpovedá písomne. Napokon Justičný výbor hlasuje o kandidátovi, pričom výsledkom je odporúčenie pre Senát schváliť alebo odmietnuť kandidáta. Výbor sa môže rozhodnúť aj tak, že kandidáta postúpiť na hlasovanie Senátu bez akéhokoľvek odporúčania.

Ďalšie štádium rozhodovania o kandidátovi na sudcu najvyššieho súdu prebieha v **Senáte**, kde sa znovu opakuje vypočutie kandidáta (kandidátov) a diskusia o ňom. Vypočúvanie vedie predseda Justičného výboru, interview zo strany demokratov a republikánov vedú seniorskí predstavitelia oboch strán. Na záver debaty Senát hlasuje. Na schválenie nového sudcu je potrebná jednoduchá väčšina prítomných senátorov.¹²

Osobitná situácia môže nastať počas senátnych prázdnin, keď Senát nezasadá. Vtedy môže prezident dočasne vymenovať sudcu Najvyššieho súdu aj bez súhlasu Senátu. Takíto sudcovia zostanú vo funkcii až do konca ďalšieho zasadnutia Kongresu, najdlhšie však po dobu dvoch rokov. Aby boli do funkcie ustanovení natrvalo, musia byť dodatočne potvrdení Senátom.¹³

⁹ <http://constitutionus.com>

¹⁰ http://americanhistory.about.com/od/judicialbranch/f/number_justices.htm

¹¹ <http://usgovinfo.about.com/od/supremecourtjustices/a/scotusconfirm.htm>

¹² <http://usgovinfo.about.com/od/supremecourtjustices/a/scotusconfirm.htm>

¹³ http://americanhistory.about.com/od/judicialbranch/f/justices_terms.htm



Ústava ani iný predpis explicitne nestanovujú konkrétne predpoklady vyžadované od kandidáta na sudcu najvyššieho súdu, okrem toho, že taká osoba má vykazovať dobré správanie (*good behavior*). Podmienkou teda nie je vek, skúsenosti, občianstvo ani právnické vzdelanie, ktoré sú zvyčajne typické pre sudcov ústavných súdov. Napriek tomu sa na kandidátov kladú vysoké nároky, hoci ide „len“ o zvyklosť, a nie o legislatívne požiadavky.

Sudcovia sú menovaní na doživotie. Vo funkcii môžu predčasne skončiť, len ak rezignujú, odídu do dôchodku alebo sú odvolaní na základe rozhodnutia Kongresu o impeachmente (čo sa doposiaľ nestalo, keďže aj jediný prípad obžaloby proti sudcovi v Snemovni reprezentantov nebol potvrdený v Senáte a sudca bol oslobodený). Na druhej strane však neexistuje žiadny mechanizmus, ako sudcov odvolať v prípade ich dlhodobého nevykonávania funkcie (napr. zo zdravotných dôvodov).

1.2.2. Zmiešaný model.

Pre zmiešaný model je typické, že na konštituovaní ústavných sudcov sa paralelne podieľajú viaceré zložky štátnej moci. Tie vždy nominujú určitý počet kandidátov. Podstatou tohto modelu je skutočnosť, že na kreovaní ústavného súdu sa podieľajú (zvyčajne) všetky tri štátne moci, legislatívna, exekutívna aj súdna. Obvykle sú nominácie rozložené rovnomerne, t.j. každá z mocí sa podieľa na ustanovení rovnakého počtu sudcov ústavného súdu. Sú však aj výnimky.

(i) Francúzsko

Conseil constitutionnel

Ústavná rada je najvyšší ústavný orgán vo Francúzsku. Nie je typickým ústavným súdom, je to skôr ústavný orgán *sui generis* s niektorými kompetenciami ústavného súdu. Ide predovšetkým o kontrolu ústavnosti zákonov (kontrola *a priori*), riešenie volebných sporov a káuz súvisiacich s referendum. Okrem toho plní poradné funkcie v súvislosti s voľbami, referendum, ako aj pri prijímaní výnimočných opatrení prezidentom republiky. Až nedávno získala ústavná rada novú kompetenciu – kontrolu ústavnosti už schválených zákonov (kompetencia *a posteriori* – následnej kontroly legislatívy je v účinnosti len od roku 2010). V zmysle čl. 56 francúzskej Ústavy má Ústavná rada deväť menovaných členov a ďalších členov ustanovených *ex officio* – t.j. automaticky priamo zo zákona. Na menovaní deviatich členov sa podieľajú **prezident** republiky, **predseda Národného zhromaždenia** a **predseda Senátu**, každý z nich menuje troch sudcov. Prezident republiky menuje aj predsedu

Ústavnej rady. Od ústavnej zmeny v roku 2008 musia byť členovia Ústavnej rady menovaní prezidentom odsúhlasení aj dvoma parlamentnými výbormi – jeden zriadený pri Národnom zhromaždení a druhý pri Senáte. Prezident kandidáta nevymenuje, ak je súhrn negatívnych hlasov z oboch výborov aspoň 3/5 hlasov oboch výborov. Ku kandidátom navrhnutým predsedami Národného zhromaždenia a Senátu sa vyjadruje iba permanentný výbor tej komory, ktorej predseda kandidáta navrhol.¹⁴

Funkčné obdobie členov Ústavnej rady je 9 rokov a opakované menovanie nie je možné. Ústavná rada obmieňa tretinu svojich členov každé tri roky. V prípade smrti alebo odstúpenia člena Ústavnej rady menujúci orgán určí nového nástupcu po dobu skončenia pôvodného mandátu. Osoba, ktorá bola vymenovaná ako náhradník za predošlého člena, ktorého mandát má uplynúť za menej ako tri roky, môže byť opätovne vymenovaná na celé 9-ročné obdobie. Za člena Ústavnej rady môžu byť menovaní občania požívajúci občianske a politické práva, inak nie sú stanovené žiadne vekové ani profesijné podmienky. V praxi sa však vyžaduje, aby išlo o osobnosti uznávané pre ich odbornosť v oblasti práva a v otázkach politiky a ich nominácia musí byť odobrená Parlamentom.

Zvyšok Ústavnej rady tvoria členovia ustanovení do funkcie *ex officio*. Ide o bývalých prezidentov republiky, ktorí nejdu po skončení mandátu naspäť do politiky. Ich funkčné obdobie je doživotné.

Francúzsky model nie je typickým predstaviteľom zmiešaného modelu, keďže súdna moc sa nepodieľa na ustanovovaní členov Ústavnej rady, podstata však zostáva zachovaná – exekutívna a legislatívna moc tvoria orgán ochrany ústavnosti. Podobný model je aj v **Rumunsku**. Ústavný súd má tiež deväť členov, tých však nemenujú predsedovia jednotlivých komôr parlamentu, ale samotné komory, ktoré rozhodujú kvalifikovanou (absolútnou) väčšinou. Zvyšnú tretinu menuje prezident.

(ii) Španielsko

Tribunal Constitucional de España

Španielsky ústavný súd tvorí 12 sudcov, ktorí sú menovaní **kráľom**. Z nich štyroch navrhuje **Kongres** (rozhoduje o nich 3/5 väčšinou), štyroch **Senát** (rozhoduje 3/5 väčšinou, pričom kandidátov navrhujú legislatívne zhromaždenia Autonómnych spoločenstiev – t.j. španielskych regiónov), dvoch navrhuje **vláda** a dvoch **Všeobecná súdna rada** (rozhoduje 3/5 väčšinou svojich členov).¹⁵

¹⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/statut-des-membres/statut-des-membres.16309.html>

¹⁵ <https://www.tribunalconstitucional.es/en/Paginas/default.aspx>

Podľa zákona o ústavnom súde¹⁶ kandidáti navrhnutí Kongresom a Senátom musia byť najprv vypočutí pred príslušnými komisiami oboch komôr. **Komisía** je poradný výbor zriadený v Kongrese aj v Senáte, ktorý posudzuje žiadosti, ktoré sú mu predložené parlamentnými skupinami.

Každá parlamentná skupina predloží také množstvo kandidátov, koľko je voľných pozícií na sudcov. Ak niektorý z kandidátov nespĺňa požiadavky zakotvené v ústave alebo v zákone, je zamietnutý.

Parlamentná skupina, ktorá kandidáta navrhla, môže navrhnúť nového kandidáta, a to v termíne, ktorý jej určí predsedníctvo Senátu. Po overení súladu s objektívnymi požiadavkami na vymenovanie môže poradný výbor z vlastnej iniciatívy alebo na žiadosť parlamentnej skupiny predvolať kandidátov na vypočutie. Počas vypočutia sa členovia poradného výboru môžu pýtať otázky týkajúce sa profesie, vzdelania alebo osobných zásluh. Zvyčajne je vypočutie verejné, ale komisia môže rozhodnúť o neverejnosti vypočutia.

Vzhľadom na ustanovené kvóty väčšinu členov ústavného súdu dosádza parlament. Navyše, aj výber kandidátov Všeobecnou súdnou radou podlieha politickým dohodám väčšinových strán.¹⁷ V konečnom dôsledku sú kandidáti navrhovaní parlamentnou väčšinou. Aj v prípadoch, kedy išlo o širší konsenzus väčšinových strán, bolo vždy možné identifikovať, kto stojí za daným kandidátom. Preto sa v médiách a na verejnosti často hovorí o politizácii súdu.¹⁸

Podľa Ústavy čl. 159-2 sa členovia ústavného súdu menujú spomedzi sudcov, prokurátorov, štátnych úradníkov, univerzitných profesorov a advokátov. Musí ísť o právnikov, ktorí vykonávajú svoju profesiu viac ako 15 rokov. Od roku 1980 sa preferujú hlavne dve profesie – sudcovia a profesori práva.

Funkčné obdobie sudcov ústavného súdu je deväť rokov. Predseda súdu je volený na trojročné obdobie.

1.2.3. Parlamentný model.

Parlamentný model predstavuje najjednoduchší spôsob ustanovovania sudcov ústavného súdu do funkcie. Na kreovaní súdu sa podieľa v zásade len jedna štátna moc – legislatívna, reprezentovaná parlamentom. Aj tento model však vykazuje niekoľko špecifik.

(i) Nemecko

*Bundesverfassungsgericht*¹⁹

Zloženie a fungovanie Spolkového ústavného súdu upravuje zákon o Spolkovom ústavnom súde.²⁰

Súd tvorí 16 sudcov, dva senáty po 8 sudcov. Sudcovia sú volení priamo do konkrétneho senátu a nemôžu sa medzi senátmi presúvať. Štyroch členov každého senátu volí **dolná komora parlamentu** (*Bundestag*) a štyroch volí **horná komora parlamentu** (*Bundesrat*). Na voľbu sa vyžaduje 2/3 väčšina hlasov každej komory parlamentu. Zoznam možných kandidátov predkladá minister spravodlivosti. Obe komory parlamentu volia sudcov priamo, hoci do mája 2015 dolná komora parlamentu zvyčajne presunula svoju kompetenciu na osobitný výbor (*Richterwahlausschuss*), ktorý pozostával z malého počtu členov komory. Sudcov volil tajne a neprehľadne a vyvolával tým mnohé otázky ohľadom svojej ústavnosti. V súčasnosti dolná komora parlamentu volí sudcov priamo tajným hlasovaním na základe návrhu tohto volebného výboru (*Wahlausschuss*). Povinnosť kvalifikovanej 2/3-jej väčšiny zabezpečuje, že politická opozícia sa podieľa na kreovaní ústavného súdu.

Zákon tiež rieši profesijné obsadenie Spolkového ústavného súdu. Minimálne traja členovia každého senátu musia byť zvolení spomedzi sudcov najvyšších spolkových súdov (Spolkový súdny dvor, Spolkový administratívny súd, Spolkový finančný súd, Spolkový pracovný súd a Spolkový súd sociálnych vecí). Zmyslom je, aby Spolkový ústavný súd profitoval z konkrétnych justičných skúseností svojich členov. Druhú skupinu sudcov ústavného súdu tvoria osoby navrhnuté politickými stranami spolkového parlamentu alebo vládami jednotlivých spolkových krajín.

Spolkový ústavný súd tak v sebe obsahuje prvky aj zmiešaného modelu – keďže súdna moc sa nepriamo podieľa na konštituovaní súdu.

Všeobecné podmienky sú stanovené podobne, ako v iných krajinách: sudca musí mať aspoň 40 rokov, musí byť voliteľný do dolnej komory parlamentu (*Bundestag*) a musí predložiť písomné prehlásenie, že sa chce stať členom Spolkového ústavného súdu. Sudca ústavného súdu musí mať právnické vzdelanie. Funkcia sudcu ústavného súdu je nezlučiteľná s členstvom v spolkovom alebo krajinskom parlamente alebo vláde. Okrem funkcie profesora práva

¹⁶ <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-TextoConsolidado.pdf>, čl. 16.

¹⁷ <http://eprints.ucm.es/22829/1/T34728.pdf>, str. 11

¹⁸ <http://eprints.ucm.es/22829/1/T34728.pdf>, str. 13

¹⁹ http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Das-Gericht/das-gericht_node.html

²⁰ http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=2



na nemeckej univerzite nemôže vykonávať žiadnu inú činnosť, aj v tomto prípade má však prednosť funkcia ústavného sudcu.

Podľa Spolkového zákona o ústavnom súde (§ 4) je funkčné obdobie 12 rokov, opätovné zvolenie nie je možné. Sudcovia však odchádzajú do dôchodku po ukončení mesiaca, v ktorom dovŕšia 68 rokov. Vo výkone svojej funkcie aj tak pokračujú až do času, kým je zvolený nástupca konkrétneho sudcu.

Podľa § 5 Spolkového zákona o ústavnom súde sa sudcovia volia nie skôr ako tri mesiace pred uplynutím funkčného obdobia ich predchodcov, alebo – ak je dolná komora v tom čase rozpustená – do jedného mesiaca od prvého zasadnutia dolnej komory. Ak sudca ukončí svoju funkciu predčasne, jeho nasledovník musí byť zvolený do jedného mesiaca tou komorou parlamentu, ktorá volila sudcu, ktorý má byť nahradený.²¹

(ii) Maďarsko

Magyrország Alkotmánybírósága

Maďarský ústavný súd tvorí 15 sudcov. Podľa čl. 1 Ústavy Maďarskej republiky ich volí **parlament**.²² Volí ich kvalifikovanou väčšinou 2/3 hlasov. Prezidenta ústavného súdu volí tiež parlament, viceprezidenta volia sudcovia sami spomedzi seba.²³

Funkčné obdobie sudcov ústavného súdu je 12 rokov. Opätovné zvolenie je vylúčené. Kandidátov na ústavných sudcov navrhuje nominačný výbor, ktorý pozostáva z 9-15 členov menovaných parlamentnými frakciami (politickými stranami), pričom každá strana musí mať vo výbore zastúpenie. Parlament volí ústavných sudcov po získaní názoru výboru zaoberajúcom sa ústavnými záležitosťami.

Ak parlament nezvolí sudcov, nominačný výbor predloží nový návrh počas prebiehajúcej schôdze parlamentu, najneskôr však do 15 dní. Článok 8 ústavy ďalej ustanovuje, že Parlament má zvoliť ústavných sudcov v 90-dňovej lehote pred uplynutím funkčného obdobia sudcov ústavného súdu. Novozvolení ústavní sudcovia sa ujmú svojej funkcie v deň nasledujúci po dni, kedy uplynie funkčné obdobie predchádzajúcim sudcom. Ak parlament nezvolí nových sudcov včas, novozvolení sudcovia sa ujmú svojej funkcie v deň, ktorý je uvedený v rozhodnutí o ich volbe.

Podľa čl. 6 ústavy sudcom ústavného súdu sa môže stať maďarský občan, ktorý je bezúhonný a voliteľný do parlamentu. Musí mať aspoň 45 rokov, ale menej ako 70. Ústava tiež vyžaduje, aby mal právnické vzdelanie a výslovne stanovuje, že musí byť právnym teoretikom s vynikajúcimi vedomosťami (univerzitný profesor alebo doktor v Maďarskej akadémii vied), alebo má mať minimálne 20-ročné profesionálne skúsenosti v oblasti práva. Ústava explicitne vylučuje, aby sa sudcom ústavného súdu stal člen vlády, vedúci predstaviteľ politickej strany alebo vedúci štátny úradník v období štyroch rokov pred voľbami.

Funkcia ústavných sudcov zanikne:

- uplynutím ich funkčného obdobia,
- smrťou alebo rezignáciou ústavného sudcu,
- rozhodnutím o neschopnosti sudcu vykonávať ďalej svoju funkciu,
- ak sa sudca stane nezvoliteľným do parlamentu,
- na základe rozhodnutia o vylúčení (ak sudca spáchal úmyselný trestný čin, nezúčastňuje sa na práci ústavného súdu počas jedného roka, úmyselne neplní svoje povinnosti predložiť majetkové priznanie alebo predložil nepravdivé údaje), alebo
- na základe rozhodnutia o odvolaní z funkcie (ak sudca nie je schopný vykonávať svoje povinnosti alebo sa stane nehodným úradu), o vylúčení rozhoduje plénum ústavného súdu.

Ak sudca rezignuje na svoju funkciu, oznámi to predsedovi ústavného súdu a ten to oznámi hovorcovi parlamentu.

(iii) Poľsko

Trybunał Konstytucyjny

Poľský ústavný tribunál tvorí 15 sudcov. Podľa poľskej ústavy²⁴ sudcov ústavného tribunálu volí **Sejm – dolná komora** parlamentu (čl. 194 ústavy). Podľa zákona o Ústavnom tribunále²⁵ kandidáta na post ústavného sudcu navrhuje skupina aspoň 50 členov Sejmu alebo Prezídium Sejmu. Sejm zvolí ústavných sudcov absolútnou väčšinou hlasov, pričom Sejm je uznášaniaschopný, ak je prítomná aspoň polovica všetkých členov Sejmu.

Prezidenta a viceprezidenta ústavného tribunálu menuje **prezident** republiky spomedzi kandidátov navrhnutých plénom ústavného tribunálu. Funkčné obdobie je 9 rokov, opätovné zvolenie je vylúčené.

²¹ http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Richter/richter_node.html

²² <http://hunconcourt.hu/rules/fundamental-law>

²³ <http://hunconcourt.hu/constitutional-court/about-the-constitutional-court/history>

²⁴ <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>

²⁵ <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>

Sudcom ústavného tribunálu sa môže stať osoba s vynikajúcimi znalosťami práva. Funkcia sudcu ústavného tribunálu je nezlučiteľná s členstvom v politickej strane alebo v odbore. Sudca nemôže vykonávať verejné aktivity nezlučiteľné s princípmi nezávislosti súdov a sudcov. (čl. 195 ústavy) Zákon o ústavnom tribunále ďalej ustanovuje, že predpokladom výkonu funkcie sudcu ústavného tribunálu je, že uchádzač spĺňa kvalifikačné predpoklady pre výkon funkcie sudcu Najvyššieho súdu alebo Najvyššieho administratívneho súdu.

Podľa zákona o Ústavnom tribunále (čl. 12) funkcia ústavného sudcu zaniká rozhodnutím pléna:

- ak sudca rezignoval na svoju funkciu,
- ak lekársky výbor rozhodol o trvalej neschopnosti sudcu vykonávať jeho/jej súdne povinnosti z dôvodu choroby, postihnutia alebo straty sily,
- na základe právoplatného súdneho rozhodnutia o úmyselnom trestnom čine stíhanom *ex offi* alebo úmyselnom finančnom trestnom čine,
- o právoplatnom disciplinárnom rozhodnutí o odvolaní z funkcie sudcu ústavného tribunálu.

Funkcia zaniká tiež smrťou sudcu.

(iv) Belgicko

Grondwettelijk Hof / Cour constitutionnelle / Verfassungsgerichtshof

K parlamentnému modelu možno zaradiť aj Belgicko, hoci do menovania sudcov je zapojený aj kráľ.

Belgický ústavný súd je v predpisoch upravený pomerne detailne, keďže jeho zloženie má byť vyvážené a má odrážať pestrosť belgickej spoločnosti.²⁶ Postavenie sudcov ústavného súdu upravujú články 31-34 špeciálneho zákona tzv. kvázi-ústavného²⁷ zákona (*loi spéciale*) zo 6. januára 1989. Ústavný súd tvorí 12 členov (Čl. 31 ods. 1). Sudcov menuje **kráľ**, ktorý však nemá právomoc odmietnuť navrhnutých kandidátov. Vyberá si jedného z dvoch navrhnutých kandidátov predložených striedavo **snemovňou reprezentantov a senátom**.

Podielanie sa legislatívnej moci na tomto procese má dať legitimitu sudcom, a teda aj celému súdu. Snemovňa/senát musí odsúhlasiť kandidáta 2/3 väčšinou. Predstavení

kandidáti tak musia mať dôveru nielen vládnucej väčšiny, ale aj opozície. Kvalifikovaná, 2/3 väčšina má zaručiť široký konsenzus ohľadne budúcich ústavných sudcov. Senát zvykol niekedy kandidátov vypočúvať, ale od tejto praxe sa už upustilo. V súčasnosti si senátori a poslanci preštudujú materiály predložené kandidátom a následne sa o kandidátovi rozhodne v tajnom hlasovaní.²⁸

Zloženie súdu musí odrážať aj princíp rovnosti (čl. 31 ods.1). Šiesti z dvanástich sudcov musia hovoriť po francúzsky (sú súčasťou francúzskej jazykovej skupiny súdu). Ostatní šiesti členovia musia ovládať holandský jazyk a tvoria holandskú (flámsku) jazykovú zložku súdu. Jeden zo sudcov musí navyše hovoriť nemecky. Ďalší princíp rovnosti sa týka zastúpenia **profesií**, a to v každej z jazykových skupín.

Každú jazykovú skupinu tvoria traja ústavní sudcovia s minimálne 5-ročnou praxou v oblasti práva (čl. 34 ods. 1 a 2): ako sudcovia na Kasačnom súde (*la Cour de cassation*) alebo v Štátnej rade (*Conseil d'État*), ako vyučujúci právo na belgickej univerzite alebo ako spravodajcovia na Ústavnom súde. Traja ďalší sudcovia musia mať minimálne 5-ročnú skúsenosť ako členovia niektorého legislatívneho orgánu: ako členovia snemovne reprezentantov, senátu alebo iných rád na miestnej úrovni (*Conseil de communauté, Conseil de région*). Právnické vzdelanie teda nie je podmienkou pre všetkých členov ústavného súdu, v každej jazykovej skupine sú však minimálne traja právnici.²⁹ Vplyv právnických profesií môže byť posilnený o to viac, že reprezentanti „politického“ zastúpenia môžu mať aj právnické vzdelanie. Tieto detailné kritéria môžu v praxi prinášať komplikácie pri nahrádzaní konkrétneho kandidáta. Frankofónny sudca, ktorý bol pred tým poslancom, bude môcť byť nahradený len osobou, ktorá spĺňa oba predpoklady.

Sudcom sa môže stať osoba, ktorá dovŕšila vek aspoň 40 rokov. Sudcovia sú menovaní doživotne a funkciu môžu vykonávať do veku 70 rokov (Čl. 32 ods.1). Vyváženie medzi politickými a právnickými osobnosťami sa berie do úvahy aj pri obsadzovaní iných európsky ústavných súdov. No originalita Belgicka spočíva v tom, že toto vyváženie je explicitne zakotvené v texte zákona, a to dokonca numericky.

1.3. Benátska komisia

Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) ako poradný orgán Rady Európy pre ústavnoprávne otázky poskytuje právne poradenstvo

²⁶ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-12/presentation-de-la-cour-d-arbitrage-de-belgique.52094.html>

²⁷ http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/BEL_Cour_constitutionnelle_F.pdf

²⁸ <http://eprints.ucm.es/22829/1/T34728.pdf>, str. 13

²⁹ <https://www.ustavnysud.sk/analyticke-prehlady/stanoviska-benatskej-komisie>



členským štátom Rady Európy a pomáha zosúladiť ich legislatívu s európskymi a medzinárodnými štandardami v oblasti demokracie, ľudských práv a právneho štátu. Ako medzinárodne uznávaný a nezávislý poradenský orgán v ústavných otázkach poskytla počas svojho fungovania (od roku 1990) množstvo stanovísk a odborných názorov na konkrétne ústavnoprávne dilemy v krajinách Rady Európy. Z jej stanovísk vyberáme niektoré týkajúce sa funkcie sudcov ústavného súdu:³⁰

- V názore týkajúcom sa ústavného súdu Rumunska sa uvádza, že nie je vhodné obmedziť zloženie súdu len na profesie sudcov alebo prokurátorov. Bolo by to proti logike špecializovaného ústavného súdu, ktorého zloženie by malo byť odlišné oproti všeobecným súdom.³¹ Benátska komisia zastáva teda názor, že zloženie ústavného súdu by malo byť pestrejšie.
- Systém, v ktorom všetci sudcovia ústavného súdu sú volení parlamentom na návrh prezidenta „nezabezpečuje vyrovnané zloženie súdu“. Zvlášť v prípadoch, ak prezident vychádza z jednej z väčšinových strán, preto je pravdepodobné, že všetci sudcovia súdu budú naklonení tejto väčšine. Volba všetkých sudcov parlamentom by si vyžadovala aspoň kvalifikovanú väčšinu.³²
- Zapojenie prezidenta a parlamentu do procesu bez stanovenia jasných kritérií na menovanie sudcov môže nevyhnutne viesť k politizácii menovacieho procesu, a to bez ohľadu na zapojenie sudcov a opozície vo Výbore Kirgizstanu pre výber sudcov.³³
- Podľa stanoviska pre Moldavsko zmena zloženia ústavného súdu a proces menovania sudcov ústavného súdu patria k najdôležitejším a najcitlivejším otázkam ústavného rozhodovania a zachovania dôveryhodného systému právneho štátu. Je nevyhnutné zachovať nezávislosť sudcov ústavného súdu, ale aj zapojiť rôzne štátne orgány a politické sily do menovacieho procesu, aby sudcovia neboli považovaní len za nástroj jednej alebo druhej politickej sily (*so that the judges are seen as being more than the instrument of one or the other political force*). To je dôvod, prečo napr. nemecký zákon o ústavnom

súde (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) zakotvuje proces voľby sudcov dvojtretinovou väčšinou v parlamente. Táto požiadavka má zabezpečiť súhlas opozície s kandidátom na post ústavného sudcu. Nemecká skúsenosť s týmto pravidlom je veľmi uspokojivá. Významnou podstatou všeobecného rešpektu, ktorý nemecký ústavný súd požíva, je práve široko koncipovaná nominačná procedúra sudcov. Preto by bolo vhodné, aby návrh zákona zakotvil zapojenie širokého politického spektra do nominačnej procedúry. (*It would be advisable if the draft would provide for the inclusion of a broad political spectrum in the nominating procedure.*)³⁴

- Ďalšie stanovisko sa týka Čiernej Hory: Keďže Parlament volí sudcov jednoduchou väčšinou, proces pred voľbou musí byť čo najtransparentnejší, aby sa zabezpečila vysoká profesionálna úroveň sudcov. (*Due to the fact that Parliament elects the judges with a simple majority, the procedure before the election has to be as transparent as possible in order to ensure a high professional level of the judges.*)³⁵
- V stanovisku pre Turecko sa uvádza, že kvalifikovaná väčšina by mala byť vyžadovaná pri všetkých kolách hlasovania o voľbe členov súdu. (*A qualified majority should be required in all rounds of voting in the election of members of the Court.*)³⁶
- Benátska komisia opakovane zdôrazňovala dôležitosť zakotviť proti-blokačný mechanizmus (*anti-deadlock mechanism*) v záujme zabezpečenia fungovania štátnych inštitúcií. V ďalšom stanovisku pre Čiernu Horu sa uvádza: Účelom hlasovania kvalifikovanou väčšinou je zabezpečiť široký súhlas dosiahnutý v parlamente, keďže také hlasovanie vyžaduje, aby väčšina dosiahla kompromis s menšinou.

Preto je v najcitlivejších otázkach zvyčajne vyžadovaná kvalifikovaná väčšina, zvlášť je to v prípade volieb držiteľov funkcií v štátnych inštitúciách. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny môže síce viesť k riziku patu, na to by však mal byť stanovený proti-zablokovací mechanizmus, ktorého účelom je vyhnúť sa mu... Kvalifikovaná väčšina

³⁰ *Vademecum on Constitutional Justice, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 1 July 2015, CDL-PI(2015)002, available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)002-e) (last seen 30.12.2016)*

³¹ *CDL-AD(2006)006 Opinion on the Two Draft Laws amending Law no. 47/1992 on the organization and functioning of the constitutional court of Romania.*

³² *CDLAD(2011)020 Opinion on the draft amendments to the constitution of Montenegro.*

³³ *CDL-AD (2011)017 Opinion on the introduction of changes to the constitutional law on the status of judges of Kyrgyzstan.*

³⁴ *CDL-AD(2004)043 názor k návrhu novely ústavy Moldavskej republiky.*

³⁵ *CDL-AD(2008)030 názor k návrhu zákona o ústavnom súde Čiernej Hory.*

³⁶ *CDL-AD/2011)040 názor k zákonu o založení a konaní Ústavného súdu Turecka.*

posilňuje pozíciu parlamentnej menšiny, kým proti-zablovaci mechanizmus koriguje potrebnú rovnováhu. Samozrejme, taký mechanizmus by nemal brániť dosiahnutiu dohody predovšetkým na základe kvalifikovanej väčšiny...

Benátska komisia si je vedomá zložitosti načrtnutia vhodného a účinného proti-blokovacieho mechanizmu, pre ktorý neexistuje jediný vhodný model. Jednou z možností je ustanoviť potrebu rôznej väčšiny, klesajúcej v každom ďalšom kole, nevýhodou však je, že väčšina sa nemusí usilovať o dosiahnutie konsenzu v prvom kole hlasovania vedomá si toho, že v ďalšom kole (so zníženou potrebnou väčšinou) ňou navrhovaný kandidát uspeje.

Ďalšou možnosťou, možno vhodnejšou, je ustanovenie proporčnej metódy hlasovania, kedy budú do výberu zapojení rôzni inštitucionálni hráči. Každá krajina musí navrhnuť vlastný proces.³⁷

- Základné odporúčanie pre voľby sudcov ústavného súdu stručne zhrnula Benátska komisia vo svojom stanovisku opäť pre Čiernu Horu: Na základe súčasnej Ústavy sudcov Ústavného súdu volí a odvoláva Parlament na návrh Prezidenta republiky, bez kvalifikovanej väčšiny, s možnosťou opätovnej voľby.

V tejto súvislosti sa už Benátska komisia v minulosti vyjadrila, že tento spôsob voľby vážne podkopáva nezávislosť ústavného súdu, keďže nezabezpečuje vyrovnané zloženie súdu a nie je v súlade s medzinárodnými štandardami.

Benátska komisia preto odporúča, aby v prípade voľby ústavných sudcov parlamentom táto prebehla kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou podporenou mechanizmom proti zablokovaniu voľby, pričom opätovné zvolenie sudcov ústavného súdu by malo byť vylúčené (CDL-AD/2007)047, §§ 122, 123, CDL-AD(2012)024, § 35).

Komisia tiež konštatovala, že kým voľba prebiehajúca len v parlamente zabezpečuje vysokú demokratickú legitimitu, výhodou menovania ústavných sudcov rôznymi štátnymi inštitúciami je ochrana menovania pred politickými hráčmi.³⁸ (*In this respect, the Venice Commission had therefore recommended that, if constitutional judges were to be elected by parliament, their election should be made by a two-third majority with a mechanism against deadlocks, and that the mandate of the constitutional judges should be non-renewable.*

... The Commission had also stated that while the „parliament-only“ model provides for high democratic legitimacy, appointment of the constitutional judges by different state institutions has the advantage of shielding the appointment of a part of the members from political actors.)

2. Osoba sudcu ústavného súdu – dilemy

Z vyššie uvedeného je zjavné, že pri výbere a menovaní sudcov ústavného súdu sa používajú viaceré modely. Zatiaľ nie je možné jednoznačne konštatovať, ktorý je najlepší, závisí to zvyčajne nielen od aktuálnej legislatívy a postavenia ústavného súdu v právnom systéme príslušnej krajiny, ale tiež od praxe a zvyklostí súvisiacich s obsadzovaním ústavného súdu a s výkonom jeho funkcií.

V tejto súvislosti je vhodné pripomenúť názor sudcu slovenského ústavného súdu, jeho bývalého predsedu, Prof. Dr. Ernesta Petriča, ktorý uviedol, že nezávislosť ústavných súdov je najdôležitejšia. V skutočnosti je kľúčový výberový proces a spôsob výberu sudcov ústavného súdu.

Ako každý iný človek aj každý ústavný sudca nepochybne má svoju vlastnú koncepciu, možno až ideologickú a politickú vieru a názory. Posudzovanie a návrhy, že ústavné súdy by mali byť zložené z rovnakého počtu „tých“ a „tamtych“, „našich“ a „ich“, „liberálov“ a „konzervatívcov“, „lavičiarov“ a „pravičiarov“, a podobne, nezabezpečujú príliš nezávislosť ústavných súdov. Takéto kategorizovanie je totiž neakceptovateľné, až neslušné. ...

Jediná relevantná kategorizácia a jediná cesta k nezávislosti ústavných súdov je vymenovanie vysoko kvalifikovaných expertov a čestných ľudí. To znamená právnikov, ktorí preukázali svoju odbornosť a osobné predpoklady vo svojej právnej praxi alebo v teórii, v najlepšom prípade oboch.

Kvalifikované osoby, profesionálne a osobnostne zrelí odborníci, nadovšetko čestní, ktorí pri rozhodovaní o ľudských právach a pri posudzovaní ústavnosti sú schopní rozhodovať bez ohľadu na to, či sú „liberálmi“ alebo „konzervatívcami“, „našimi“ alebo „ich“, dodržiavajúc primeraný odstup, zrelo a predovšetkým s ohľadom na svoju právnu odbornosť a životnú skúsenosť a výlučne na podklade ústavy.

Osoby s hlbokým zmyslom pre nezávislosť, ktoré považujú povinnosť rozhodovať bez ohľadu na kritiku či pochvalu od „našich“ či od „ich“.

³⁷ CDL-AD/2013028 názor k návrhu noviel troch ustanovení ústavy týkajúcich sa Ústavného súdu, Najvyššieho štátneho prokurátora a Súdnej rady Čiernej Hory.

³⁸ CDL-AD(2012)009, § 8



Na záver mi dovoľte konštatovať, že nie je jednoduché byť sudcom v prechodnom období. Napriek tomu, taká funkcia má rozhodujúci význam.³⁹

2.1. Rozhodovanie o sudcoch ústavného súdu – potrebná väčšina pri hlasovaní, zapojenie rôznych orgánov

Do ustanovovania sudcov ústavných súdov v skúmaných krajinách je vždy nejakým spôsobom zapojený **legislatívny orgán** – parlament, resp. niektorá z jeho komôr (okrem Francúzska, kde kandidátov navrhujú predsedovia oboch komôr parlamentu).

V prípade Slovenska, Českej republiky a USA parlament (resp. jeho príslušná komora) sa pri hlasovaní rozhoduje jednoduchou **väčšinou**. Zvyčajne však rozhoduje kvalifikovanou väčšinou, a to buď 3/5 väčšinou (napr. Španielsko), alebo 2/3 väčšinou (napr. Nemecko, Maďarsko, Belgicko). Dokonca aj vo Francúzsku sa od ústavnej zmeny v roku 2008 vyžaduje, aby sa k navrhovaným kandidátom vyjadrovali dva parlamentné výbory (zriadené pri Národnom zhromaždení a pri Senáte) a v prípade nesúhlasu 3/5 členov výborov prezident kandidáta na sudcu Ústavnej rady nevymenuje.

Podobne aj Benátska komisia jednoznačne odporúča, aby legislatívny orgán pri rozhodovaní o sudcoch ústavného súdu rozhodoval vo všetkých kolách voľby kvalifikovanou väčšinou, konkrétne navrhovala 2/3 väčšinu (s odvolaním sa na právnu úpravu a prax nemeckého spolkového ústavného súdu). To je spôsob, ako možno do menovacieho procesu zapojiť široké politické spektrum, aby sudcovia neboli považovaní za nástroj jednej (koaličnej) politickej moci. V opačnom prípade hrozí politizácia procesu, kedy väčšina presadí svojich kandidátov na úkor parlamentnej menšiny.

Ani kvalifikovaná väčšina však nemusí byť zárukou nezávislosti ústavných sudcov. V Španielsku napr. až osem z dvanás-

tich členov súdu vyberajú dve komory parlamentu pri hlasovaní 3/5 väčšinou. Avšak aj v prípadoch, kedy išlo o širší konsenzus väčšinových strán bolo vždy možné identifikovať, kto stojí za danými kandidátmi. Preto sa v médiách a na verejnosti často hovorí o politizácii súdu.⁴⁰

Podobná situácia nastala aj v Maďarsku. Nová ústava pravidiel výberu ústavných sudcov nezmenila a naďalej ich volí parlament 2/3 väčšinou. Avšak vzhľadom na výraznú väčšinu, ktorú má Fidesz v parlamente, ani táto kvalifikovaná väčšina nezabezpečila, aby proces výberu sudcov nebol plne v rukách vládnej strany. Podľa kritikov tohto systému Fidesz zvolil na ústavný súd lojálnych sudcov, z ktorých niektorí dokonca ani nie sú odborníkmi na ústavné právo.⁴¹

Do procesu voľby sudcov (kandidátov) ústavného súdu býva popri parlamente zapojený aj niektorý z jeho **výborov** – či už ide o ad hoc ustanovený výbor len na tento účel, alebo niektorý z existujúcich výborov. Na Slovensku plní túto funkciu ústavnoprávny výbor. V USA je to Justičný výbor Senátu, ktorý pozostáva zo zákonodarcov oboch politických strán zastúpených v Senáte. V Nemecku do mája 2015 osobitný výbor *Richterwahlausschuss* priamo preberal kompetenciu dolnej komory parlamentu a priamo volil sudcov. Tento výbor vytvára dolná komora spomedzi svojich členov. Po kritike ohľadom neprehľadnosti volieb týmto výborom svoju kompetenciu plní priamo dolná komora na základe návrhu volebného výboru. V Maďarsku sa vytvára nominačný výbor, ktorý tvorí 9-15 členov menovaných parlamentnými frakciami zastúpenými v parlamente. Vo Francúzsku permanentné parlamentné výbory zriadené pri oboch komorách parlamentu musia odobriť navrhovaných členov Ústavnej rady – ak aspoň 3/5 členov výborov kandidátov navrhnutých predsedami Národného zhromaždenia a Senátu neodsúhlasia, prezident takého kandidáta nevymenuje. V Španielsku zriaďuje komisie ako svoj poradný orgán Kongres aj Senát. Na diskusiu o kandidátoch na ústavných sudcoch je však v týchto komisiách

³⁹ Zborník z medzinárodnej konferencie, ktorú organizoval Slovinský Ústavný súd pri príležitosti 25. Výročia nezávislosti Slovinska: <http://www.us-rs.si/media/zbornik.25.let.pdf>. "Independence of constitutional courts is however of utmost importance. Indeed, the selection process and the manner of election of constitutional court judges are crucial. As any other person, every constitutional court judge undoubtedly also holds his or her own conceptual, perhaps even ideological and political, beliefs and orientations. The considerations and suggestions that constitutional courts should be composed of an equal number of "these" and "those", "ours" and "theirs", "liberals" and "conservatives", "left-wingers" and "right-wingers", and so forth, do not hold much promise for the independence of constitutional courts. Such categorisations are unacceptable and even indecent; The only pertinent categorisation and the only path towards independence of constitutional courts is the appointment of highly competent experts and honest persons. That means lawyers who have proved their expertise and personal characteristics in either legal practice or theory, or in best case scenario both of these. Accomplished persons who are professionally and personally mature, honest beyond reproach, who when deciding on human rights and requests for review of constitutionality can make these decisions regardless of whether they are "liberal" or "conservative", "ours" or "theirs", by keeping an appropriate distance, maturely and, above all, with legal expertise as well as life experience, and exclusively on the basis of the constitution. Persons with an intimate sense of independence, who can and even feel an obligation to decide regardless of any criticism or applause from either "ours" or the "theirs". To conclude, let me express that it is often not simple to be a constitutional court judge in states in transition. Still, such positions are of crucial importance."

⁴⁰ <http://eprints.ucm.es/22829/1/T34728.pdf>, str.13

⁴¹ http://www.sgi-network.org/2015/Democracy/Quality_of_Democracy/Rule_of_Law/Appointment_of_Justices



vyhradený len veľmi krátky čas a ich pôsobenie je tak predovšetkým formálne. O kandidátoch sa hlasuje na tom istom zasadnutí, na ktorom boli predstavení, čo utvrdzuje dojem, že ide len o formalitu.⁴² Netreba pripomínať, že úplne identický proces sa uskutočňuje aj na Slovensku.

Úloha týchto výborov je teda buď nominačná, alebo sa k navrhnutým kandidátom vyjadrujú. Príslušná legislatíva zvyčajne neustanovuje podrobne, akým spôsobom sa má vypočutie realizovať. V Španielsku sa členovia poradného výboru pýtajú kandidáta otázky týkajúce sa jeho/jej profesie, vzdelania alebo osobných zásluh. Vypočutie pred výborom je verejné, ten sa však môže dohodnúť, že bude neverejné. V USA sa legislatíva k vypočúvaniu kandidáta pred Justičným výborom Senátu takmer nevyjadruje, v praxi však túto kompetenciu Výbor uskutočňuje veľmi precízne. Proces vypočutia kandidáta trvá niekoľko týždňov, má svoju ústnu aj písomnú časť, dokonca môže predvolať aj tretie osoby ako svedkov, ktorí by mali preukázať vhodnosť a dostatočnú kvalifikáciu kandidáta na post sudcu Najvyššieho súdu.

Cieľom tohto podrobného vypočúvania je vybrať osobu, ktorá v sebe stelesňuje kombináciu Justiniána, Ježiša a Johna Marshalla (významného predsedu najvyššieho súdu, ktorý sa významným spôsobom zaslúžil o formovanie amerického ústavného práva a o vnímanie justície ako tretej moci v štáte).⁴³ Inými slovami, hľadá sa integrovaná osobnosť, ktorá v sebe spája výnimočné právnické zručnosti a schopnosť rozhodovať nestranne a nezaujato, počas vypočutia sa zisťujú a verejne konfrontujú nielen kandidátove odborné, ale aj politické a hodnotové názory.

Postavenie parlamentu (jeho komôr) je pri obsadzovaní ústavných súdov kľúčové, vyskytuje sa v každom z troch vyššie popísaných modelov. Ukazuje sa však, že len výnimočne je samotný proces výberu ústavných sudcov v legislatíve popísaný podrobne a precízne. Samotná prax je výsledkom nepísaných pravidiel, ktoré sa vyvinuli v priebehu rokov.

2.2. Aké sú kritériá na kandidátov?

Kritériá kladené na kandidátov na ústavných sudcov sú tiež zvyčajne v príslušnej legislatíve definované len stručne. Najčastejšie sa možno stretnúť s tým, že legislatíva vyžaduje splnenie len všeobecných podmienok, medzi ktorými sú štátne občianstvo, bezúhonnosť, voliteľnosť do parlamentu alebo aspoň do niektorej jeho komory, vysokoškolské vzdelanie právnického smeru (avšak napr. v Belgicku časť ústavných sudcov nemusí byť právnikmi, vo Francúzsku

tiež nie – keďže členmi Ústavnej rady sa stávajú aj bývalí prezidenti, v USA táto podmienka nie je stanovená vôbec), určitá minimálna prax (cca 10 rokov), minimálny, resp. výnimočne aj maximálny vek (cca od 40 rokov do 68-70). Takéto všeobecné kritériá možno nájsť okrem Slovenska aj v legislatíve Českej republiky či Nemecka. V Slovinsku sa okrem toho vyžaduje aj vysoká profesionálna odbornosť, v Maďarsku by to mal byť právny teoretik s vynikajúcimi vedomosťami (univerzitný profesor alebo doktor v Maďarskej akadémii vied) alebo s aspoň 20 rokmi právnej praxe. V Poľsku sa vyžaduje, aby to bola osoba s vynikajúcimi znalosťami práva, ktorá spĺňa predpoklady pre výkon funkcie sudcov najvyšších súdov. Hoci to zákon ani ústava osobitne nevyžadujú, v Španielsku sa už tradične preferujú hlavne sudcovia a profesori práva, podobne v Rakúsku boli donedávna najčastejšími ústavnými sudcami profesori práva, v súčasnosti sa však preferujú skôr praktizujúci právnici.⁴⁴ V niektorých krajinách sa vyžaduje, aby aspoň určitý počet sudcov ústavného súdu tvorili zástupcovia vybraných profesií, resp. aby určité subjekty zapojené do výberového procesu navrhovali konkrétnych profesionálov. V Rakúsku vláda môže navrhnúť kandidáta vykonávajúceho len vybrané profesie – profesor práva, sudca, úradník verejnej správy (kým komory parlamentu môžu navrhnúť aj iné osoby). V Nemecku musí každá komora parlamentu zvoliť minimálne troch kandidátov spomedzi sudcov najvyšších spolkových súdov. V Belgicku musia byť v každej jazykovej skupine (frankofónnej aj flámskej) zastúpení sudcovia, profesori práva alebo spravodajcovia na ústavnom súde, prípadne členovia štátnej rady, zvyšok musia tvoriť zástupcovia niektorého legislatívneho orgánu (tí pritom nemusia byť ani právnici). Treba podotknúť, že prítomnosť bývalých politikov na belgickom ústavnom súde vyvoláva kritiku. Takéto obsadenie ústavného súdu sa však odôvodňuje tým, že posudzovanie zákonov si vyžaduje, aby aspoň istá časť členov inštitúcie bola dobre oboznámená s parlamentným prostredím, jeho činnosťou a metódami.

V tejto súvislosti stojí za zmienku názor Benátskej komisie, podľa ktorého by sa zloženie ústavného súdu nemalo obmedzovať len na úzky okruh vybraných profesií (v danom prípade išlo konkrétne o sudcov a prokurátorov), pretože pri ústavnom súde sa vyžaduje pestrejšie zloženie oproti všeobecným súdom.

Ojedinele sa tiež vyžadujú **špecifické kritériá** – v Belgicku pomerné zastúpenie dvoch jazykových skupín (plus aspoň jeden zo sudcov musí ovládať nemčinu, čo v spojení s profesionálnymi požiadavkami môže v praxi vyvolávať problémy pri obsadzovaní uvoľnenej pozície), v Rakúsku zase minimálne traja sudcovia ústavného súdu musia mať

⁴² <http://eprints.ucm.es/22829/1/T34728.pdf>

⁴³ Parafráza vyjadrenia sudcu Olivera Wendell Holmesa jr.

⁴⁴ [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_\(Austria\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_(Austria))



domicil mimo Viedne. Výnimočne sú členmi ústavného súdu konkrétne osoby – v prípade francúzskej Ústavnej rady sa jej členmi popri 9 volených členov automaticky stávajú bývalí francúzski prezidenti (ak sa bezprostredne po ukončení prezidentského mandátu neuchádzajú o inú politickú funkciu). V Maďarsku je, naopak, negatívne stanovené, že o pozíciu v ústavnom súde sa až štyri roky po skončení funkcie nemôžu uchádzať člen vlády, vedúci predstaviteľ politickej strany, vedúci štátny úradník.

Napokon sú tu krajiny, ktoré od ústavných sudcov nevyžadujú splnenie žiadnych všeobecných ani osobitných kritérií. Tak je to napr. vo Francúzsku v prípade deviatich volených členov Ústavnej rady. Podobne ani v USA nie sú stanovené žiadne požiadavky na uchádzača okrem „good behavior“.

Treba však podotknúť, že napriek len všeobecným alebo žiadnym požiadavkám, volenými sudcami ústavných súdov sa stávajú predovšetkým osobnosti uznávané pre ich odbornosť v oblasti práva – sudcovia, profesori práva, advokáti, prokurátori, ktorí zväčša zastávali funkcie na najvyšších postoch. Je to možno aj dôsledkom stále prebiehajúcej diskusie o kandidátoch. V rámci diskusie o charaktere Ústavnej rady, ktorá sa dlhodobo vo Francúzsku vedie, bola Rada dlho vnímaná ako čisto politický orgán.

K otázke, či by to mal byť skôr politický alebo súdny orgán, sa Marc Verdussen⁴⁵, francúzsky profesor a odborník na ústavné právo vyjadril, že charakter inštitúcie je odrazom jej zloženia. Podľa neho je *nutné zabezpečiť, aby boli menovaní len zaniatení a seriózni kandidáti. Súd nie je útočiskom pre prebytočných alebo sklamaných poslancov. Tiež to nie je domov dôchodcov pre strhaných právnikov alebo dychtivých po sláve. Dobrý kandidát musí byť zaniatený pre vec. Taký kandidát sa musí zamýšľať nad zmyslom funkcie, ktorú túži vykonávať. (...) Je to predovšetkým kandidát, ktorý preukazuje snahu uplatňovať pevné etické princípy vo výkone svojej funkcie.*⁴⁶

V USA kritériá zadané nie sú. Prezident, ktorý menuje sudcov Najvyššieho súdu, zvyčajne Senátu navrhne osobu, ktorá reprezentuje záujmy a hodnoty jeho politickej strany a ktorá súhlasí s jej/jehou filozofiou ohľadom súdu. Napriek tomu, že explicitne nie sú v legislatíve zakotvené žiadne konkrétne požiadavky na sudcu Najvyššieho súdu, skúsenosti a minulosť sú dôležitými faktormi pri výbere sudcu. Tak sa počas histórie vypracovali kritériá, ktoré sa vyžadujú od kandidátov, vrátane profesionálnej skúsenosti, ideologickej kompatibility, a napokon tiež politická podpora prezidenta a jeho poradcov. Základným ukazovateľom tak nie sú písané legislatívne pravidlá, ale tradícia, prax a skúsenosti s fungovaním Najvyššieho súdu.

2.3. Ako je zabezpečená kontinuálna výmena ústavných sudcov?

V skúmaných krajinách sú členovia ústavných súdov menovaní buď na určité **funkčné obdobie** bez možnosti opakovaného zvolenia alebo **doživotne**. Doživotne sú menovaní napr. sudcovia Najvyššieho súdu USA alebo členovia *ex officio* Ústavnej rady Francúzska (bývalí prezidenti). Doživotne, avšak s odchodom do dôchodku pri dovŕšení určitého veku, sú menovaní ústavní sudcovia v Rakúsku alebo v Belgicku (v oboch prípadoch do dôchodku odchádzajú vo veku 70 rokov). Vo väčšine krajín sú však sudcovia menovaní na určité volebné obdobie – na Slovensku alebo v Maďarsku na 12 rokov, v Českej republike na 10 rokov, v Slovinsku, vo Francúzsku, v Španielsku aj v Poľsku na 9 rokov. Na konkrétne volebné obdobie sú menovaní aj sudcovia v Nemecku (12 rokov), tí však odchádzajú do dôchodku v roku, keď dovŕšia 68 rokov. Hoci aj naďalej zostanú vo funkcii dovtedy, kým nie je zvolený ich náhradník.

Jednotlivé legislatívy zvyčajne osobitne neupravujú priebežné obmieňanie sudcov, avšak napr. Ústavná rada vo Francúzsku každé tri roky mení troch zo svojich volených členov. V Rakúsku sú okrem riadnych sudcov volení aj 6 náhradníci, ktorí nastupujú v prípade, že sudca nemôže vykonávať svoju funkciu – napr. zo zdravotných dôvodov alebo pre zaujatosť. Inde však voľba nových ústavných sudcov môže trvať pomerne dlho – takejto skúsenosti čelíme od roku 2014 na Slovensku, ale napr. aj v USA, kedy sa vo februári 2015 uvoľnilo miesto v Najvyššom súde po sudcovi Antoninovi Scaliovi, ešte v januári 2017 toto miesto nie je obsadené (čo súvisí s prezidentskými voľbami v novembri 2016, keďže Senát odmietol súhlasiť s kandidátom, ktorého navrhol do sluhujúci prezident Obama).

V niektorých krajinách príslušná legislatíva upravuje lehoty a procesy, ktoré predchádzajú voľbe sudcov ústavného súdu. Napr. ak sa v Českej republike uvoľní miesto sudcu (z akéhokoľvek dôvodu), predseda ústavného súdu to bezodkladne oznámi prezidentovi republiky (§ 7 ods. 4 zákona o Ústavní súde). V Slovinsku sú veľmi presné lehoty súvisiace s obsadzovaním pozícií na ústavnom súde. Oznámenie o tom, že sa blíži koniec funkčného obdobia niektorého z ústavných sudcov, uskutoční predseda ústavného súdu a prezident republiky do 30 dní od tohto oznámenia uverejní v úradnom vestníku republiky výzvu na podávanie kandidatúr na funkciu ústavného sudcu. Ak žiadny kandidát nie je zvolený, najneskôr 14 dní po hlasovaní Národného zhromaždenia prezident republiky musí začať nový proces alebo v tejto lehote navrhne kandidátov spomedzi tých, ktorí reagovali na predloženú výzvu. Ak ani po tomto návrhu nie je kandidát zvolený, voľba

⁴⁵ <https://www.linkedin.com/in/marc-verdussen-a4708542>

⁴⁶ <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/stefaniniTD4.pdf>, str.13-14.



sa musí zopakovať v rámci nového procesu, čo znamená, že prezident republiky musí opäť publikovať výzvu na predloženie kandidátúr, a to najneskôr 8 dní po hlasovaní Národného zhromaždenia. V prípade, že Národné zhromaždenie nezvolí kandidátov na všetky voľné miesta a nových sudcov už nie je možné zvoliť pred uplynutím funkčného obdobia odchádzajúcich sudcov, žrebom sa určí, ktorí pôvodní sudcovia zostanú vo funkcii až do zvolenia nových. Vo Francúzsku v prípade smrti alebo odstúpenia člena Ústavnej rady príslušný menujúci orgán určí nového nástupcu do doby skončenia pôvodného mandátu. Takýto sudca, ktorý bol vymenovaný ako náhradník za predošlého člena, ktorého mandát má uplynúť za menej ako 3 roky, môže byť opätovne vymenovaný na celé 9-ročné obdobie (hoci inak nie je možné opätovné vymenovanie do funkcie).

Niekedy vyvstane problém, či má ústavných sudcov menovať dosluhujúci subjekt (zvyčajne ide o prezidenta), alebo má vyčekať na mandát nového prezidenta. V takejto situácii bolo na prelome rokov 2016-2017 aj USA po smrti sudcu Scaliu. V Nemecku a v Maďarsku je stanovená lehota, kedy najskôr možno voliť nových sudcov ústavného súdu, v oboch prípadoch sú to v zásade tri mesiace.

V Maďarsku je to 90 dní pred uplynutím funkčného obdobia sudcov ústavného súdu. V Nemecku je táto lehota stanovená na tri mesiace pred uplynutím funkčného obdobia predchodcov, alebo – ak je dolná komora v tom

čase rozpustená – do jedného mesiaca od prvého zasadnutia dolnej komory. Ak sudca ukončí svoju funkciu pred uplynutím volebného mandátu, jeho/jej nasledovník musí byť zvolený do jedného mesiaca tou komorou parlamentu, ktorá volila sudcu, ktorý má byť nahradený.

Avšak ani prípadná legislatívna úprava nemusí byť garanciou pre voľbu nezávislých sudcov. V Poľsku bola v júni 2015 prijatá kontroverzná novela ústavy. Táto skrátila lehotu na navrhovanie kandidátov, ktorí majú nahradiť odchádzajúcich sudcov. V konkrétnom prípade ide o päť sudcov poľského ústavného súdu, ktorých funkcia mala skončiť v priebehu roka. Novela ústavy umožnila, aby sudcov volil Sejm ešte pred ukončením svojho volebného obdobia pred parlamentnými voľbami. Tento postup odôvodnil tým, že hlasovanie bolo nevyhnutné pre zachovanie kontinuity ústavného súdu. Prezident krajiny však odmietol prijať sľub nových sudcov a jedno z prvých rozhodnutí, ktoré prijal nový parlament, sa týkalo práve voľby sudcov ústavného súdu.⁴⁷ K situácii v Poľsku sa v širšom kontexte vyjadrovala v roku 2016 aj Benátska komisia.⁴⁸ Komisia aj v tomto prípade zdôraznila potrebu kvalifikovanej väčšiny pri voľbe ústavných sudcov s príslušnými mechanizmami, ktoré by zabránili patovej situácii. Alternatívou k tejto možnosti by bolo kreovanie ústavného súdu každou z troch mocí v štáte – prezident, parlament a justícia. Komisia konštatovala, že prijaté ústavné zmeny sú neprijateľné a nemôžu prispieť k funkčnosti ústavného súdu.

⁴⁷ http://www.sgi-network.org/2015/Democracy/Quality_of_Democracy/Rule_of_Law/Appointment_of_Justices

⁴⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e)

