

Návrh zmien vo výbere sudcov Ústavného súdu SR

1 Ústavné požiadavky na sudcov ÚS

Potrebná zmena čl. 134 ods. 3 Ústavy

K existujúcim ústavným podmienkam na výkon funkcie ústavného sudcu navrhujeme pridať nasledovné:

1.1 Znenie ústavnej podmienky:

„Sudca ústavného súdu je uznávaný odborník v odbore právo, je bezúhonný¹ a svojím osobným, verejným a profesijným životom je zárukou, že bude túto funkciu vykonávať riadne, čestne, nezávisle a nestranne.“

1.2 Zakomponovanie ústavnej podmienky bezúhonnosti sudcov. Navrhujeme použiť znenie § 5 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach v znení neskorších predpisov, ktoré platí pre sudcov všeobecných súdov.

1.3 **Odporúčanie:** Zavedenie vekovej hranice pre výkon funkcie sudcu ÚS maximálne na vek 75 rokov² a zároveň nezvyšovanie v súčasnosti stanoveného minimálneho veku sudcov ústavného súdu 40 rokov.

2 Písomné prihlášky kandidátov na sudcov ÚS

Potrebná zmena § 11 ods. 1 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 ako „Zákon“)

Navrhujeme nahradenie systému oprávnených navrhovateľov vymenovaných v § 11 ods. 1 Zákona systémom podávania písomných prihlášok kandidátmi, keďže navrhovanie kandidátov oprávnenými navrhovateľmi stavia kandidátov do podriadeného / závislého postavenia voči navrhovateľom. Zároveň hrozí, že režim navrhovania len oprávnenými subjektmi môže obmedziť prístup kvalitných kandidátov. Existencia dôkladného, odborného a transparentného vypočutia (viď sekcia 5 nižšie) bude mať signifikantný deterenčný (odradzujúci) efekt na možných kandidátov nespĺňajúcich požiadavky ustanovené Zákonom, prípadne Ústavou.

Prihláška kandidáta bude obsahovať komplexnú sadu otázok a dokumentov, ktoré kandidát bude musieť zodpovedať alebo predložiť. Základom bude (i) formulár kladúci dôraz na otázky spojené s odbornou, politickou, ekonomickou a osobnou minulosťou kandidáta; (ii) štruktúrovaný životopis podľa vopred stanoveného vzoru; a (iii) zoznam publikačnej činnosti.

3 Zavedenie kandidátskeho zoznamu

Potrebné doplnenie § 11a Zákona

¹ Pozri § 5 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach v znení neskorších predpisov

² Horné obmedzenie veku ústavných sudcov na úrovni 70 resp. 75 rokov je bežné v mnohých demokratických krajinách. Obmedzenie výkonu funkcie ústavného sudcu vekom na úrovni 70 rokov odporúča tiež Benátska komisia. Viď: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29002-e>

Jedným z opatrení, ako posilniť predvídateľnosť procesu a tiež odbornosť kandidátov už v úvode kandidatúry je zavedenie kandidátskeho zoznamu („Zoznam“), prostredníctvom ktorého by verejnosť mohla sledovať kandidátov už sedem (7) mesiacov pred ich voľbou³. Okrem vyššej miery verejnej kontroly a transparentnosti voľby sa prostredníctvom Zoznamu zabráni prekvapeniam (navrhovaniu kandidátov) na poslednú chvíľu.

Zoznam by mal najmä nasledovné atribúty:

- bude verejný a bude ho spravovať ústavnoprávny výbor, no len po administratívnej stránke;
- na zápis bude potrebné splniť viaceré ústavné požiadavky na ústavných sudcov, a to: bezúhonnosť, voliteľnosť do NR SR, vysokoškolské právnické vzdelanie a právnickú prax s výnimkou veku (dosiahnutie veku 40 rokov je relevantné až v momente vymenovania do funkcie ústavného sudcu). Splnenie kvalitatívnej požiadavky na sudcu ÚS v zmysle bodu 1.1 vyššie nebude posudzovať ústavnoprávny výbor, ale bude ho posudzovať až plénum NR SR pri voľbe kandidátov na ústavných sudcov; prezident SR môže tieto informácie zohľadniť pri menovaní polovice zo zvolených kandidátov za ústavných sudcov; a
- každý kandidát na Zozname bude musieť zverejniť podrobné majetkové priznanie.

Zoznam by sa mohol zaviesť do účinnosti už pred nadchádzajúcou voľbou ústavných sudcov, hoci by sa lehota dĺžky zápisu v Zozname (v prípade potreby) adekvátne skrátila v rámci prechodných ustanovení.

4 Zriadenie dočasnej komisie pri ústavnoprávnom výbore

Potrebná úprava § 59 písm. d) zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Vždy pred vypočutím kandidátov ústavnoprávny výbor zriadi *ad hoc* komisiu („Komisia“) zloženú z odborníkov v odbore práva, ktorej cieľom bude získavanie informácií o jednotlivých kandidátoch, poskytovanie podpory a konzultácií poslancom ústavnoprávneho výboru počas procesu voľby kandidátov a následná aktívna participácia na verejnom vypočutí kandidátov na ústavných sudcov. Získané informácie budú predstavovať verejný „soft“ materiál, z ktorého budú môcť počas vypočutia kandidátov vychádzať nielen členovia Komisie, ale aj členovia ústavnoprávneho výboru.

Komisia bude vznikať vždy *ad hoc*, aspoň šesť (6) mesiacov pred vypočutím kandidátov, aby mali jej členovia dostatok času na zber informácií o kandidátoch. Každý parlamentný klub bude oprávnený menovať jedného člena Komisie a prezident SR ich bude môcť menovať dvoch (aj vzhľadom na odporúčanie Benátskej komisie, aby sa mohli prezident SR alebo jeho zástupcovia zúčastniť na vypočutí kandidátov). Po verejnom vypočutí všetkých kandidátov (viď bod 5 nižšie) bude Komisia vykonávať

³ Inštitút zoznamu (*watch-listu*) pri kandidátoch na ústavných sudcov v istej forme existuje napríklad v Holandsku a je vedený samotným ústavným súdom. Viď: *Factsheet on the judiciary in the Netherlands* (21. 9. 2017), <https://www.netherlandsandyou.nl/latest-news/news/2017/09/21/factsheet-on-the-judiciary-in-the-netherlands>

svoju činnosť až do zvolenia potrebného počtu ústavných sudcov, po ktorom svoju činnosť skončí až do doby novej voľby.

Keďže bude činnosť Komisie časovo náročná, členom Komisie bude patriť odmena kompenzujúca čas strávený prácou pre Komisiu. Ide tak o jediný bod návrhu, ktorý predstavuje zaťaženie štátneho rozpočtu.

5 Verejné vypočutie (*public hearing*)

Nie je potrebná zmena Ústavy ani legislatívy, je však možné zakotviť nižšie popísané kľúčové aspekty napr. do §116a ods. 3 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Navrhujeme, aby verejné vypočutie prebiehalo za prítomnosti (i) členov ústavnoprávneho výboru prípadne iných poslancov NR SR, (ii) členov Komisie, a (iii) médií a verejnosti. Na vypočutí by sa mohol zúčastniť aj prezident SR, ak o to prejaví záujem. Len poslanci NR SR, členovia Komisie a prípadne prezident SR budú oprávnení na vypočutí aktívne participovať, t.j. klásť otázky. Vypočutie bude audiovizuálne zaznamenané a bezodkladne sprístupnené verejnosti na internetovej stránke NR SR. Vypočutie sa bude konať v priestore, ktorý má dostatočné parametre pre pojatie fyzickej prítomnosti subjektov (i) až (iii).

Súčasťou vypočutia bude seba-prezentácia kandidáta a odpovede na otázky zo strany poslancov NR SR, členov Komisie a prípadne aj prezidenta SR na (i) na integritu, odbornosť a nezávislosť kandidáta; a tiež na (ii) názor, resp. stanovisko kandidáta k otázkam spojeným s hmotnoprávnymi a procesnoprávnymi aspektmi ústavného práva a s postavením ÚS a ústavných sudcov. Pri vypočutí bude možné vychádzať z materiálov pripravených Komisiou ku kandidátom. Vypočutie bude slúžiť poslancom NR SR a prezidentovi SR na vyhodnotenie kvality kandidátov. Vypočutiu kandidátov bude musieť byť poskytnutý dostatočný časový priestor. Medzi verejným vypočutím všetkých kandidátov a ich voľbou by mala uplynúť lehota aspoň 10 pracovných dní.

6 Prieběžná obmena ústavných sudcov

Potrebné doplnenie čl. 134 a nasl. Ústavy a tiež § 11 a nasl. Zákona

Fundamentálnym prvkom návrhu je výber ústavných sudcov v pevne stanovených 4-ročných cykloch, a to nie len pre obmedzenie politického vplyvu jednej vládnej koalície na zloženie ÚS (nebude dochádzať k výmene väčšiny sudcov ÚS naraz), ale tiež pre zachovanie inštitucionálnej „pamäti“ ÚS. Cykly by nemali byť kratšie, ako je volebné obdobie NR SR, aby sa zabránilo poslancom jedného volebného obdobia NR SR voliť v dvoch cykloch.

Nami navrhnutý režim 4-ročných cyklov je možné včleniť už do voľby nástupcov súčasných ústavných sudcov. Rozdelenie 9 nových ústavných sudcov v roku 2018 na jednotlivé mandáty (4, 8 a 12-ročné) by mohlo prebehnúť po ich vymenovaní prostredníctvom losu, čo by bolo samozrejme zreteľne odkomunikované všetkým záujemcom vopred. Sudca, ktorý si vylosuje 4- alebo 8-ročný mandát, bude môcť kandidovať opäť po uplynutí 4 rokov od skončenia jeho skráteného mandátu. Uplynutie mandátu štyroch ústavných sudcov, ktorým v roku 2019 nekončí mandát, bude tiež zakomponované do cyklov prieběžnej obmeny ústavných sudcov tak, aby dĺžka ich mandátu nebola obmedzená.

6.1 Náhradníci

System cyklov musí byť odolný voči prípadom, keď dôjde k predčasnému ukončeniu mandátu ústavného sudcu. Pri predčasnom ukončení mandátu na uvoľnené miesto nastúpi náhradník menovaný prezidentom SR⁴. Náhradníkov budú predstavovať kandidáti riadne zvolení NR SR, no nevymenovaní prezidentom SR za ústavných sudcov. Počet náhradníkov tak bude (takmer vždy) rovnaký ako počet ústavných sudcov. Ak na uvoľnené miesto nebude k dispozícii už žiadny náhradník a do konca nedokončeného funkčného obdobia bude ostávať viac ako 18 mesiacov, pristúpi sa k novej voľbe ústavného sudcu na zostávajúci čas mandátu.

Inštitút náhradníkov eliminuje čas, počas ktorého ÚS nemá plný počet sudcov. Navyše, toto riešenie zachová pomer politického vplyvu na personálne obsadenie súdu. Náhradník bude mať výnimku (keďže neabsolvoval plný mandát) a bude sa smieť opätovne uchádzať o funkciu sudcu ÚS, avšak až po vynechaní aspoň jedného nasledujúceho volebného cyklu (t.j. 4 roky).

7 Voľba kandidátov na ústavných sudcov kvalifikovanou väčšinou NR SR so znížením kvóra v prípade nezvolenia dostatočného množstva kandidátov a ich následné menovanie prezidentom SR

Potrebná zmena Ústavy

Navrhujeme, aby hlasovanie o kandidátoch na ústavných sudcov v NR SR bolo „verejné“, pretože transparentnosť je princípom, na ktorom je postavený celý náš návrh. Veríme, že verejné hlasovanie prispeje k demokratickému charakteru, legitimize jednotlivých ústavných sudcov a posilní zodpovednosť poslancov voči ich voličom.

Navrhujeme, aby NR SR volila kandidátov na sudcov ÚS kvalifikovanou väčšinou, teda väčšinou hlasov aspoň 90-tich poslancov. Tento model vytvára priestor pre dohodu na kandidátoch naprieč celým politickým spektrom a jeho prijatie odporúčila aj Benátska komisia. Zhoda medzi koalíciou a časťou opozície zabezpečí pre daných kandidátov výrazne vyššiu mieru legitimacy. Existuje tiež predpoklad, že takto zvolení kandidáti budú pri menovaní prezidentom SR preferovaní oproti tým, ktorí v druhom a ďalších kolách voľby budú zvolení menším počtom hlasov poslancov NR SR (viď nižšie).

Ak po prvom kole hlasovania nebude zvolený dostatočný počet kandidátov na ústavných sudcov, pri druhom kole hlasovania (a tiež nasledujúcich kolách hlasovania v rámci daného cyklu) sa zníži kvórum potrebné na zvolenie kandidátov tak, že bude potrebná už len absolútna väčšina hlasov poslancov NR SR, teda aspoň 76 hlasov. Tento mechanizmus má protiblokačný charakter, pretože predchádza možnosti nezvolenia kandidátov v NR SR a tým bráni znefunkčneniu ÚS.

Pri zvolení dostatočného množstva kandidátov (dvojnásobný počet oproti počtu neobsadených funkcií ústavných sudcov), prezident SR z nich vymenuje práve polovicu za sudcov ÚS.

⁴ Inštitút náhradníkov existuje napr. pri úprave Ústavného súdu v Rakúsku