

Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowenii

WSTĘP

Początki instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Słowenii należy wiązać z powstaniem niepodległej Republiki Słowenii w 1991 r. Chociaż historia słoweńskiego Sądu Konstytucyjnego (*Ustavno sodišče*) datuje się od roku 1963, kiedy uchwalono konstytucję Socjalistycznej Republiki Słowenii i na tej podstawie powołano pierwszy skład Sądu¹, wśród jego ówczesnych kompetencji nie znalazło się orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej naczelnich organów państwa². Konstytucja Republiki Słowenii z 1991 r.³ do kompetencji Sądu Konstytucyjnego przekazała orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, Premiera oraz ministrów (art. 109 i 119).

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA GŁOWY PAŃSTWA

Funkcję głowy państwa pełni w Republice Słowenii Prezydent, pochodzący z wyborów powszechnych. Kadencja Prezydenta wynosi 5 lat. Konstytucja dopuszcza jednokrotną reelekcję (art. 102 i 103). Prezydenta, który jest niezdolny do sprawowania urzędu zastępuje Przewodniczący Zgromadzenia Państwowego (*Državni zbor*), pierwszej izby parlamentu słoweńskiego.

Konstytucja przewiduje odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta za naruszenie konstytucji lub poważne naruszenie ustawy podczas sprawowania urzędu (art. 109). Konstytucja nie doprecyzowuje rozróżnienia na naruszenie i „poważne” naruszenie. Również słoweńska ustawa o sądzie konstytucyjnym milczy na ten temat. T. Mołdawa zaproponował interpretacją teleologiczną, wedle której naruszenie poważne to takie, które przekreśla samą istotę ustawy niosąc ze sobą negatywne skutki prawne dla słoweńskiego systemu politycznego⁴. Nieprecyzyjne określenie „podczas sprawowania urzędu” można rozumieć w dwójnasób – w czasie trwania kadencji lub w związku z wykonywaniem urzędu. Analiza przepisów Konstytucji oraz ustawy o Sądzie Konstytucyjnym (usk) skłania do przyjęcia tej drugiej interpretacji. Świadczy o tym m.in. art. 65 ust. 3 usk, który wspomina o możliwym wszczęciu postępowania karnego przeciwko Prezydentowi, co oznacza, że odpowiedzialność

¹ Dokładnie 5 czerwca 1963 r. powołano pierwszego w historii prezesa i ośmiu sędziów Trybunału słoweńskiego. (na podstawie materiałów opublikowanych na stronie Słoweńskiego Trybunału Konstytucyjnego, URL=<http://www.us-rs.si/en/about-the-court/>).

² Należy dodać, że w Jugosławii powołano Federalny Trybunał Konstytucyjny, a oprócz niego trybunały w każdej z 6 republik związkowych, a po zmianach konstytucji z 1974 r. również dla terytoriów autonomicznych. Było to rozwiązanie nietypowe, szczególnie w państwie socjalistycznym. Kompetencje trybunału słoweńskiego były wówczas znacznie okrojone w porównaniu do dzisiejszych i ograniczały się do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych organów republiki oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych z udziałem republiki, a także sądów słoweńskich. (M. M. Plesničar, M. Modic *The Constitutional Court of the Republic of Slovenia*, [w:] „*Slovenian Law Review*” vol. 4, issue 1-2, grudzień 2007, ss. 289-290).

³ *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.* Tłumaczenie i wstęp P. Winczorek. Warszawa 1994. Konstytucja Słowenii podlegała nowelizacji pięciokrotnie: w 1997, 2000, 2003, 2004 i 2006, ale zmiany nie dotyczyły przepisów o odpowiedzialności konstytucyjnej (International Constitutional Law, URL=<http://www.servat.unibe.ch/law/icl>)

⁴ T. Mołdawa *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Warszawa 2003, s. 135, za: W. Sokół, B. Grylak *System polityczny Słowenii*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy środkowej i wschodniej* pod red. W. Sokoła i M. Zmigrodzkiego, Lublin 2003, s. 532.

Prezydenta przed Sądem Konstytucyjnym nie jest zupełna (jak np. w przypadku Prezydenta RP).

Organem orzekającym w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej jest Sąd Konstytucyjny. Sąd składa się z 9 sędziów wybieranych na 9-letnią kadencję. Reelekcja jest niemożliwa. Kandydat na sędziego musi legitymować się obywatelstwem słoweńskim, wykształceniem prawniczym oraz ukończyć 40 rok życia. Kandydatów na sędziów zgłasza Prezydent, a skład wybiera Zgromadzenie Państwowe. Przewodniczący Sądu wybierany jest na 3 lata przez sędziów spośród swojego grona (art. 163 Konstytucji, art. 9-10 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym – „usk”⁵).

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta rozpoczyna się od uchwały Zgromadzenia Państwowego o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym.

Wśród przesłanek formalnych określających uchwałę znajdujemy wskazówki treściowe i temporalne. Uchwała musi zawierać opis zarzucanego Prezydentowi naruszenia konstytucji lub poważnego naruszenia ustawy, wraz z dowodami na poparcie oskarżenia (ust. 2 art. 63 usk.). Uchwały w sprawie oskarżenia Prezydenta parlament nie może podjąć w czasie przypadającym pomiędzy zarządzeniem wyborów prezydenckich, a ogłoszeniem ich wyników (ust. 3 art. 63 usk.).

Z inicjatywą postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym może wystąpić grupa co najmniej 30 deputowanych do Zgromadzenia Państwowego (art. 187 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia – „rzp”⁶). Wniosek deputowanych jest rozpatrywany na następnym posiedzeniu Zgromadzenia, pod warunkiem, że przypada ono nie wcześniej niż 30 dni od zgłoszenia wniosku (art. 187 ust. 3 rzp). Zgromadzenie podejmuje decyzję w sprawie wniosku nie później, niż w ciągu 60 dni od jego zgłoszenia. W tym czasie nie można zgłosić kolejnego wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym (art. 188 ust. 2 rzp). W przypadku kiedy Zgromadzenie nie podejmie decyzji w przepisany terminie, uznaje się, że wniosek został odrzucony (ust. 4 art. 187 rzp).

Podanie się do dymisji lub upływ kadencji Prezydenta, następujące w okresie po złożeniu wniosku przez grupę deputowanych, a przed podjęciem decyzji przez Zgromadzenie Państwowe, powoduje zakończenie postępowania, chyba że Prezydent zażąda kontynuowania postępowania (art. 188 ust. 2 rzp).

Wniosek zgłoszony przez grupę deputowanych przesyła się Prezydentowi, który może się do niego ustosunkować pisemnie lub ustnie podczas posiedzenia Zgromadzenia Państwowego (art. 190 ust. 1 rzp). Przedstawiciel deputowanych-wnioskodawców ma prawo do wyjaśnienia motywów i treści wniosku podczas posiedzenia Zgromadzenia, na którym rozpatrywany jest wniosek. Do końca trwania dyskusji, przedstawiciel wnioskodawców ma prawo wycofać wniosek. W takim wypadku uznaje się wniosek za nigdy nie złożony (art. 190 ust. 4 rzp). W przypadku, gdy wniosek nie został wycofany, Zgromadzenie głosuje nad jego przyjęciem. Uchwała podejmowana jest większością głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Państwowego (art. 109 Konstytucji i art. 63 usk) w głosowaniu tajnym (art. 85 ust. 3 rzp), co stanowi wyjątek od ustanowionej w Regulaminie Zgromadzenia zasady jawności głosowań.

W razie przyjęcia wniosku w drodze uchwały, jej treść przekazywana jest Przewodniczącemu Sądu Konstytucyjnego oraz Prezydentowi. Zgromadzenie Państwowe

⁵ *Constitutional Court Act of 1994*, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 15/94, 51/07, 64/07- tekst jednolity.

⁶ Regulamin Zgromadzenia Państwowego Republiki Słowenii z 2 kwietnia 2002 r. (*Official Gazette of the Republic of Slovenia* No. 35/02 z późniejszymi zmianami: z 20 maja 2004 (*PoDZ-1A* – *Official Gazette of the Republic of Slovenia* No. 60/04) i 10 lipca 2007 (*PoDZ-1B* – *Official Gazette of the Republic of Slovenia* No. 64/07)

wyznacza deputowanego, który będzie reprezentował Zgromadzenie w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym. Reprezentanta wyznacza się spośród deputowanych, którzy złożyli pod obrady Zgromadzenia wnioski o postawienie Prezydenta przez Sąd Konstytucyjnym (art. 191 ust. 3 rzp).

Sąd Konstytucyjny przesyła uchwałę Zgromadzenia Państwowego Prezydentowi, który ma prawo odpowiedzieć na zarzuty zawarte w akcie oskarżenia (art. 64 ust. 1).

Jeśli w tym samym czasie toczy się w sądzie powszechnym postępowanie karne przeciw Prezydentowi, Sąd Konstytucyjny może zawiesić swoje postępowanie do czasu wydania wyroku przez sąd karny (art. 65 ust. 3 ust. 1).

Podanie się do dymisji lub upływ kadencji Prezydenta, następujące w czasie trwania postępowania przed Sądem Konstytucyjnym powoduje umorzenie postępowania, chyba, że oskarżony lub Zgromadzenie Państwowe zażąda jego kontynuowania (art. 65 ust. 4 ust. 1).

Postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym jest prowadzone zgodnie z przepisami ust. 1, a w sprawach nieuregulowanych w ustawie, stosuje się procedurę karną (art. 67 ust. 1).

Po doręczeniu Prezydentowi aktu oskarżenia i ewentualnym otrzymaniu jego odpowiedzi, Sąd zwołuje publiczne wysłuchanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. W wysłuchaniu bierze udział przedstawiciel Zgromadzenia Państwowego, który prezentuje zarzuty zawarte w uchwale, a także, fakultatywnie oskarżony Prezydent (art. 64 ust. 1, 2, 4 ust. 1). Instytucja publicznego wysłuchania przed Sądem Konstytucyjnym została szczegółowo unormowana w Regulaminie Sądu (rsk)⁷. Sekretarz Sądu informuje o wysłuchaniu nie później niż na 8 dni przed jego terminem, wysyła informacje do prasy oraz zamieszcza ogłoszenie na stronie internetowej Sądu. W wysłuchaniu, w charakterze widza, ma prawo wziąć udział każdy zainteresowany (art. 27 rsk). Wysłuchania nagrywa się na taśmę audio, do której ma później dostęp każdy czynny uczestnik wysłuchania. Robienie zdjęć i filmowanie wysłuchania jest zabronione (art. 28 rsk).

Sąd Konstytucyjny może postanowić o czasowym zawieszeniu pełnienia przez Prezydenta jego funkcji, na czas trwania postępowania przed Sądem, o ile tak postanowi większość 2/3 ustawowego składu Sądu (art. 64 ust. 3 ust. 1).

Sąd może uznać przedstawione zarzuty za nieuzasadnione. Wówczas wydaje wyrok uniewinniający Prezydenta. Sąd może także uznać, że oskarżenie jest zasadne. W takim wypadku, w odrębnym głosowaniu Sąd może postanowić o złożeniu Prezydenta z urzędu. Decyzję o uznaniu zarzutów za uzasadnione oraz o złożeniu Prezydenta z urzędu, Sąd podejmuje większością 2/3 ustawowej liczby sędziów (art. 65 ust. 1 i 2 ust. 1).

Inne rodzaje odpowiedzialności głowy państwa.

Prezydent Republiki Słowenii nie podlega odpowiedzialności parlamentarnej (politycznej) *sensu stricto*. Jedyną formą jego politycznej odpowiedzialności *sensu largo* są wybory prezydenckie, w których kandydujący aktualny prezydent poddaje się osądowi suwerena. Trwa właśnie pierwsza kadencja Danilo Türka, III Prezydenta Republiki Słowenii (2007-2012). Jego poprzednik Janez Drnovšek, po pierwszej kadencji nie ubiegał się o reelekcję. Pierwszy Prezydent słoweński, Milan Kučan, pełnił swój urząd przez dwie kadencje.

Jak wynika z treści art. 65 ust. 3 ust. 1 przeciwko Prezydentowi może toczyć się postępowanie karne przed sądem powszechnym.

POZOSTAŁE PODMIOTY ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Zgodnie z art. 119 Konstytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, poza Prezydentem, podlegają również Premier i ministrowie. Zgromadzenie Państwowe może postawić te organy

⁷ Regulamin Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowenii z 17 września 2007 (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 86/07)

w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym. Przesłanką ich odpowiedzialności konstytucyjnej jest naruszenie konstytucji lub ustaw pozostających w związku ze sprawowanym przez nich urzędem. Zakres odpowiedzialności jest więc nieco inny niż w przypadku Prezydenta. Konstytucja stanowi, że głowa państwa może być oskarżona przez Zgromadzenie Państwowe jeśli naruszenie ustawy jest poważne (węższy zakres) i ma związek z pełnioną funkcją. W przypadku premiera i ministrów naruszenie może nie być poważne, ale musi dotyczyć ustawy związanej tematycznie z urzędem sprawowanym przez ministra lub premiera.

Art. 119 Konstytucji zawiera bardzo ogólną regulację dotyczącą odpowiedzialności konstytucyjnej premiera i ministrów odsyłając do art. 109. Również ustawa o Sądzie Konstytucyjnym w art. 66 stwierdza, że w tych sprawach stosuje się odpowiednio (*mutatis mutandis*) przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta.

Cała procedura dotycząca postawienia premiera lub ministra w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym została uregulowana nieomal identycznie, jak w przypadku Prezydenta Republiki. Różnice dotyczą jedynie, jak była już mowa, przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej, a także etapu zgłaszania i głosowania nad wnioskiem deputowanych w Zgromadzeniu Państwowym.

Wniosek o postawienie w stan oskarżenia premiera lub ministra może być zgłoszony przez grupę co najmniej 10 deputowanych (art. 192 ust. 1 rzp) a więc 3-krotnie mniej niż w przypadku Prezydenta. Zgromadzenie Państwowe rozpatrujące wniosek dotyczący odpowiedzialności konstytucyjnej premiera zwraca się o opinię w tej sprawie do Prezydenta Republiki. W przypadku zgłoszenia wniosku deputowanych o oskarżenie przed Sądem Konstytucyjnym ministra, Zgromadzenie prosi o opinię w tej sprawie premiera (art. 192 ust. 3 rzp).

PRAKTYKA

Do dzisiaj ani razu nie doszło w Republice Słowenii do pociągnięcia Prezydenta, premiera lub ministra do odpowiedzialności Konstytucyjnej na podstawie art. 109 lub 119 Konstytucji.

Jedyna próba wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej dotyczyła prezesa rady ministrów i miała miejsce w 1998 r. Grupa deputowanych z partii opozycyjnej zgłosiła do Zgromadzenia wnioski o postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym premiera rządu J. Drnovška. Zarzuty zawarte we wniosku dotyczyły naruszenia przez premiera Art. 2, 3, 8, 86, 114, 153 i 154 Konstytucji Republiki Słowenii. Premier Drnovšek miał, zdaniem wnioskodawców, w 1995 r. samodzielnie zawrzeć tajne porozumienie z państwem Izrael w sprawach dotyczących działalności służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych. Deputowani stwierdzali w uzasadnieniu wniosku, że porozumienie miało charakter umowy międzynarodowej, a jako takie zgodnie z Konstytucją powinno być ratyfikowane za zgodą wyrażoną przez Zgromadzenie Państwowe (art. 86) oraz ogłoszone w dzienniku publikacyjnym (art. 154).

W przesłanej do Zgromadzenia odpowiedzi premier odrzucił wszystkie zarzuty deputowanych. W swoim piśmie dowodził, że porozumienie miało wyłącznie techniczny charakter i jako takie nie może być uznane za akt prawny o charakterze międzynarodowym.

W Zgromadzeniu odbyło się głosowanie nad wnioskiem. Nie poparła go wymagana przez prawo większość posłów, wobec czego nie doszło do postawienia premiera w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu⁸.

⁸ Na podstawie informacji uzyskanych w Zgromadzeniu Państwowym Republiki Słowacji, przygotowanych na zlecenie Zgromadzenia przez prof. Miro Cerar z Uniwersytetu w Lubjanie (15 września 2009).