

Neoficiálny preklad pre potreby rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky



Štrasburg, 22. marec 2021

CDL(2021)012*

Stanovisko č. 1025/2021

Or. Angl

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA

(BENÁTSKA KOMISIA)

ČIERNA HORA

STANOVISKO

**K NÁVRHU O NOVELE ZÁKONA O ŠTÁTNEJ PROKURATÚRE
A NÁVRHU ZÁKONA O ÚRADE PROKURATÚRY PRE
ORGANIZOVANÝ ZLOČIN A KORUPCIU**

**Prijaté Benátskou komisiou na jej 126. plenárnom zasadnutí
(online, 19. – 20. marca 2021)**

na základe komentárov

**pán António Henriques GASPAR (člen, Portugalsko)
pán James HAMILTON (člen, Írsko)
pán Myron Michael NICOLATOS (člen, Cyprus)**

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Pozadie.....	3
A. Právny rámec	4
B. Politický kontext	5
C. Navrhovaná reforma	6
III. Analýza.....	7
A. Premenovanie Úradu pre boj s korupciou a organizovaným zločinom a odvolanie špeciálneho štátneho prokurátora	7
B. Nové zloženie Prokurátorskej rady	9
C. Výmena členov Prokurátorskej rady.....	12
D. Vymenovanie nového generálneho prokurátora	13
E. Nový dôvod na disciplinárnu zodpovednosť	14
IV. Záver	14

I. Úvod

1. Listom zo 16. februára 2021 minister spravodlivosti, ľudských a menšinových práv Čiernej Hory, pán Vladimír Leposavić, požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k novele zákona o štátnej prokuratúre a návrhu zákona o Úrade prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu [ktorým sa mení a dopĺňa súčasný zákon o špeciálnej štátnej prokuratúre; (CDL-REF (2021) 028)].

2. Ako spravodajcovia tohto stanoviska pôsobili pán A. H. Gaspar (člen, Portugalsko), pán M. M. Nicolatos (člen, Cyprus) a pán James Hamilton (bývalý člen, Írsko). V dňoch 1. a 2. marca 2021 delegácia Komisie zložená zo spravodajcov a sprevádzaná pánom Dikovom zo sekretariátu uskutočnila online stretnutie s ministerstvom spravodlivosti Čiernej Hory, najvyššou štátnou prokuratúrou, so špeciálnou štátnou prokuratúrou, s radou prokurátorov, ombudsmanom, so zamestnancami Najvyššieho súdu a s členmi parlamentu z rôznych politických frakcií a so zástupcami občianskej spoločnosti. Benátska komisia je vďačná Ministerstvu spravodlivosti za organizáciu týchto stretnutí.

3. Toto stanovisko bolo pripravené, spoliehajúc sa na anglický preklad návrhov zákonov a zákonov, ktoré sú v súčasnosti platné. Preklad nemusí vo všetkých bodoch presne odrážať pôvodnú verziu. Vláda Čiernej Hory predložila pripomienky k návrhu stanoviska.

4. Toto stanovisko bolo vypracované na základe pripomienok spravodajcov a výsledkov virtuálnych stretnutí s partnermi v Čiernej Hore. Po výmene názorov so zástupcami úradov ho Benátska komisia prijala na svojom 126. plenárnom zasadnutí (online, 19. – 20. marca 2021).

II. Pozadie

5. Vo februári 2021 skupina poslancov vládnej koalície predstavila dva návrhy zákonov reformy prokuratúry. Prvým návrhom zákona sa mení a dopĺňa zákon o štátnej prokuratúre z roku 2015 (ďalej len „zákon o ŠP“).¹ Druhý návrh zákona (ďalej len „zákon o úrade prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu“) je v zásade takmer identický so zákonom o špeciálnej štátnej prokuratúre z roku 2015 [(ďalej len „zákon o ÚŠŠP“); pre ďalšie podrobnosti pozri nižšie]. K týmto dvom návrhom zákonov vláda predstavila ich novely, ktoré boli predložené aj parlamentu.

6. Prijatie týchto dvoch návrhov zákonov bolo pôvodne plánované na 18. február 2021. Tieto dva návrhy zákonov boli zaradené do programu schôdze v skrátrenom konaní. Ani prokurátorská rada, ani prokurátori neboli v procese prípravy týchto návrhov konzultovaní. Podľa občianskej spoločnosti návrhy obsiahnuté v týchto dvoch návrhoch zákonov neboli predložené akejkoľvek zmysluplnej verejnej diskusii.

¹ Preklad príslušných právnych predpisov poskytovaný úradmi používa inú terminológiu – štátna prokuratúra alebo úrad špeciálnej štátnej prokuratúry. Toto stanovisko bude používať výraz „štátna prokuratúra“ pre všeobecné právo a „úrad špeciálnej štátnej prokuratúry“ pre právo upravujúce činnosť špeciálneho štátneho prokurátora.

7. Parlament sa napriek tomu rozhodol prerušiť skúmanie týchto dvoch návrhov zákonov až do momentu prijatia stanoviska Benátskej komisie. Toto odloženie je vítané: legislatívne reformy by nemali byť prijaté uponáhľane, ak neexistujú vážne dôvody.² Benátska komisia vyzýva orgány, aby využili toto odloženie na dosiahnutie zmysluplných podnetov od prokurátorov, sudcov a právnikov, občianskej spoločnosti a širokej verejnosti. Benátska komisia je orgánom pripravená pomôcť a poskytnúť právnu analýzu návrhov zákonov, ale pripomína, že kľúčové politické rozhodnutia by sa mali prijímať na vnútroštátnej úrovni a mala by jej predchádzať transparentná a dôkladná verejná diskusia za účasti hlavných zainteresovaných strán a odborníkov.³ Vláda vo svojich písomných podaniach informovala Benátsku komisiu o tom, že bol vytvorený špeciálny pracovný orgán, ktorý bude zbierať a analyzovať pripomienky odborníkov a širokej verejnosti k predmetnému návrhu legislatívy.

A. Právny rámec

8. Ústredným orgánom správy prokuratúry v Čiernej Hore je Rada prokurátorov. Podľa čl. 136 ústavy Rada prokurátorov „zabezpečí autonómiu prokuratúry“.⁴ Rada prokurátorov navrhuje kandidáta na funkciu najvyššieho štátneho prokurátora (ďalej aj „generálny prokurátor“ alebo „GP“), vymenúva a odvoláva nižších prokurátorov, navrhuje rozpočet prokuratúry a má ďalšie funkcie definované zákonom (čl. 136 ústavy).

9. Zloženie rady prokurátorov nie je v ústave definované, ale je upravené zákonom o ŠP z roku 2015. Podľa čl. 18 tohto zákona má prokurátorská rada 11 členov: predseda (GP *ex officio*), päť členov prokuratúry (prokurátori zvolení ich kolegami podľa kvót zastúpenia rôznych úrovní a typov úradov prokuratúry), štyria laickí členovia (zákonom nazývaní „významní právnici“) volení parlamentom jednoduchým spôsobom väčšiny hlasov a nakoniec jeden člen poverený ministerstvom spravodlivosti. Teda prokurátori predstavujú 6 z 11 členov rady prokurátorov, ale iba 5 z nich sú „volení ich kolegami“, pretože GP dostáva svoj mandát od parlamentu.

10. Na čele prokuratúry je GP. Status GP je čiastočne regulovaný ústavou a čiastočne zákonom o ŠP. Podľa ústavy GP volí parlament na návrh rady prokurátorov, 2/3 väčšinou hlasov, na päť rokov. Ak nie je možné dosiahnuť 2/3 väčšinu pre kandidáta navrhnutého Radou prokurátorov, parlament môže zvoliť ľubovoľného kandidáta s vhodnou kvalifikáciou 3/5 väčšinou (článok 91). Ústava mlčí o tom, čo sa stane, ak sa nedosiahne táto väčšina.

11. Ďalším zákonom prijatým v roku 2015 bol vytvorený Úrad špeciálnej štátnej prokuratúry, ÚŠŠP. Zaoberá sa korupciou na vysokej úrovni, organizovaným zločinom, terorizmom a

² Pozri CDL-AD (2020) 036, Albánsko – spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR k zmene ústavy z 30. júla 2020 a volebného poriadku z 5. októbra 2020, ods. 32; pozri tiež CDL-AD (2018) 021, Rumunsko – stanovisko k návrhom zmien a doplnení trestného zákona a trestného poriadku, ods. 35.

³ Pozri CDL-AD (2019) 015, Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kontrolný zoznam, ods. 74 – 77.

⁴ Porovnaj ústavné ustanovenia o súdnej rade, ktoré „zaisťujú autonómiu a nezávislosť súdov a sudcov“ (čl. 126 ústavy).

niekoľkými ďalšími kategóriami závažných zločinov. Je súčasťou služby generálnej prokuratúry, ale má určité výhody vyplývajúce z autonómie. Špeciálneho štátneho prokurátora (ŠŠP) volí Rada prokurátorov na návrh GP na päťročné obdobie.

B. Politický kontext

12. Po prijatí týchto dvoch zákonov v roku 2015 a po vytvorení ÚŠŠP Čierna Hora dosiahla určitý pokrok v boji proti organizovanému zločinu a korupcii. Počet vyšetrovaní a stíhaní za závažné a organizované zločiny sa zvýšil. Niekoľko prominentných politikov bolo stíhaných za trestné činy súvisiace s korupciou; niektorí z nich patrili do vtedy vládnucej väčšiny (Demokratická strana socialistov). Avšak celkový pokrok v tejto oblasti bol nedávno EÚ hodnotený ako „obmedzený“.⁵ Spravodajcov niektorí účastníci debát informovali, že vysoko postavení prokurátori sú úzko prepojení s vládnucou triedou. Údajne zneužívali nástroj vyjednávania o vine a treste a dopúšťali sa procedurálnych chýb, ktoré zločincovi umožnili vyhnúť sa zodpovednosti alebo získať mierne tresty. Rada prokurátorov bola údajne podriadená záujmom GP, ktorý je *ex officio* predsedom rady a len zriedka, ak vôbec, hlasovala proti vôli GP. Poslanci patriaci k vládnej koalícii sa sťažovali, že prokurátorský systém a Rada prokurátorov obzvlášť sú v „zajatí“ dovedy vládnucej väčšiny.

13. Naopak, poslanci zo strany DSS (pri moci do roku 2020, teraz v opozícii) tvrdili, že reformy z rokov 2013 – 2015 dosiahli vytvorenie nezávislej a odbornej prokuratúry, ktorá dosiahla dobré výsledky a nerozlišovala medzi zločincami rôznej politickej oblasti. Prokurátori a sudcovia, s ktorými sa spravodajcovia stretli, tvrdili, že prokuratúra dosiahla značnú nezávislosť po prijatí zákona v roku 2015. Tvrdili, že prenos prípadov z ÚŠŠP na iných prokurátorov – jeden z návrhy reformy – by vytvoril administratívny chaos a viedol k priet'ahom konania, strate dôkazov a pod.

14. Odchádzajúci generálny prokurátor pán Ivica Stankovic bol vymenovaný kvalifikovanou väčšinou v parlamente v októbri 2014. Mandát mu vypršal v októbri 2019. Keďže však predchádzajúci parlament zlyhal pri zabezpečení kvalifikovanej väčšiny na zvolenie nového generálneho prokurátora, Rada prokurátorov vymenovala pána Stankovica ako úradujúceho generálneho prokurátora. Špeciálny štátny prokurátor pán Milivoje Katnic bol vymenovaný Radou prokurátorov v júli 2015 a jeho prvý mandát vypršal v júli 2020, keď Rada prokurátorov jednomyseľne potvrdila druhý mandát pána Katnica. Päť členov Rady prokurátorov bolo zvolených v januári 2018, pričom laickí členovia boli vymenovaní v apríli 2018. Mandát Rady prokurátorov teda končí v prvej polovici roku 2022.

15. Jedným z najvýraznejších prípadov ŠŠP bolo vyšetrovanie údajného sprisahania s cieľom vykonať štátny prevrat s pomocou ruských tajných agentov. V súvislosti s týmto pokusom o prevrat bolo prvostupňovým súdom odsúdených niekoľko lídrov Demokratického frontu (DF) na päťročné väzenie. Vo februári 2021 bol rozsudok vo veci prevratu po odvolaní zrušený a vrátený na obnovu konania. Lídri DF, teraz vo vládnej koalícii, patrili k najvernejším zástancam reformy generálnej prokuratúry, a najmä ÚŠŠP.

16. Parlamentné voľby 30. augusta 2020 vyhrali opozičné strany. Strana DSS, ktorá vládla v krajine takmer 30 rokov, stratila kontrolu nad parlamentom a nová vláda bola vytvorená

⁵ Pozrite si správu EÚ o Čiernej Hore z októbra 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_20_1796.

s podporou heterogénnej politickej koalície (majúc iba miernu väčšinu). Zdá sa, že po voľbách pán Katnic vstúpil do otvorenej konfrontácie s niektorými členmi novej vládnej koalície, ktorí, naopak, požadovali jeho rezignáciu. Vláda poukázala na niektoré rozhodnutia pána Katnica, ktoré podľa ich názoru predstavovali zneužitie funkcie alebo prinajmenšom odhalili konflikt záujmov.

C. Navrhovaná reforma

17. Benátska komisia sa v krátkom čase, ktorý je k dispozícii, zameria na najdôležitejšie prvky navrhovanej reformy.

1. Návrh zákona o prokuratúre pre organizovaný zločin a korupciu

18. Podľa návrhu zákona o úrade prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu názov ÚŠŠP by sa zmenil na „Úrad prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu“ (ÚPOZK) s tým, že ŠŠP sa stane vedúcim ÚPOZK. Taktiež by sa zmenil aj postup voľby vedúceho ÚPOZK: v súčasnosti ŠŠP volí Rada prokurátorov na návrh GP, podľa novely zákona by návrh GP už nebol potrebný na zvolenie vedúceho ÚPOZK. Naopak, štruktúra úradu, jeho funkcie, status prokurátorov a pod. zostávajú rovnaké ako podľa súčasného zákona.

19. Návrh zákona o ÚPOZK obsahuje prechodné ustanovenia, ktoré ustanovujú, že v čase prijatia tohto zákona by ŠŠP a všetci prokurátori pracujúci v kancelárii ŠŠP „mali mať postavenie nepriradených prokurátorov“ (čl. 48). Súčasný ŠŠP by prišiel o svoj post a nového držiteľa úradu by na nové päťročné funkčné obdobie (podľa čl 20 a 21 návrhu zákona) zvolila Rada prokurátorov (s novým názvom – vedúci ÚPOZK). Po schválení návrhov zmien a doplnení bude mať Rada prokurátorov 90 dní na to, aby rozhodla, koľko prokurátorov bude pracovať v novovytvorenom ÚPOZK (čl. 45); potom by mala 15 dní na zverejnenie pozície vedúceho ÚPOZK a potom ďalších 60 dní na prijatie zákona o vnútornej organizácii ÚPOZK. Do 6 mesiacov by Rada prokurátorov opätovne pridělila prokurátorov, ktorí predtým pracovali v ÚŠŠP. Prebiehajúce voľby vedúceho ÚPOZK, prípady prebiehajúce pred ÚŠŠP, ktoré nemožno odložiť, by riešila kancelária GP (čl. 48 návrhu zákona, druhý odsek).

20. Vládne pozmeňovacie návrhy zákona (pozri čl. 42 vládnych pozmeňovacích návrhov) stanovujú aj transfer prípadov z ÚŠŠP do ÚPOZK, ale spresňujú, že do zvolenia vedúceho ÚPOZK by všetky tieto prípady riešili prokurátori pracujúci v kancelárii GP a na Najvyššej prokuratúre v Podgorici.⁶

2. Novela zákona o štátnej prokuratúre

21. Zákon o ŠP by prešiel zásadnejšou revíziou. V prvom rade kompozícia Rady prokurátorov. Namiesto aktuálneho zloženia (s prokurátormi s piatimi kreslami a štyrmi laickými členmi) by podľa novely Rada prokurátorov bola zložená z piatich laických členov a štyroch prokurátorov. Prokurátori by predstavovali rôzne úrovne systému stíhania, ale

⁶ Alebo alternatívne iba tie prípady, ktoré môžu zahŕňať predbežné zadržanie, tajné sledovanie alebo kde môže uplynúť premlčacia lehota.

ÚŠŠP/ÚPOZK by už nemal zástupcu (podľa súčasného zákona jeden z prokurátorov by mal zastupovať ÚŠŠP – pozri čl. 24).

22. Ďalšia zásadná zmena sa týka čl. 48 zákona o ŠP, ktorý v súčasnosti ustanovuje, že Rada prokurátorov môže vymenovať zastupujúceho GP po skončení mandátu odchádzajúceho GP (zrejme až do vymenovania nového GP, podľa pravidiel stanovených v čl. 91 ústavy – pozri vyššie). Novela zákona ustanovuje, že úradujúci GP nemusí nutne pochádzať z radov prokurátorov úradu GP a musí iba spĺňať kritériá oprávnenosti;⁷ to znamená, že zastupujúcim GP môže byť osoba mimo prokuratúry. Podľa novely je mandát konajúceho GP 6 mesiacov a je možné ho obnoviť iba raz.⁸

23. Návrh novely ďalej zavádza nové disciplinárne previnenie prokurátora alebo vedúceho prokuratúry, a to skutky „v rozpore so zákonom stanovenými kompetenciami“, ako aj neplnenie „zákonom stanovených povinností“. Toto nové ustanovenie dopĺňa dlhý zoznam disciplinárnych priestupkov uvedených v čl. 108 a článku 125.⁹

24. Podľa prechodného čl. 21 novely by sa v deň jej prijatia skončil členom Rady prokurátorov mandát. Noví členovia by mali byť zvolení do 45 dní – členovia prokuratúry a do 8 dní – laickí členovia.

III. Analýza

25. Benátska komisia chápe, že navrhovaná reforma sa teší podpore politických strán vládnej koalície. Okrem toho existuje mnoho organizácií občianskej spoločnosti, ktorí sú nespokojní s výkonom prokurátorov a sú znepokojení ich silnými väzbami na predchádzajúcu väčšinu. Benátska komisia berie na vedomie, že reforma prokuratúry môže byť potrebná. Mnoho účastníkov tohto procesu však vyjadrilo obavy, že reforma vo forme, ako je navrhnutá teraz, by viedla iba k výmene najvyšších prokurátorov, ale neprinesla by žiadnu významnú zmenu. V dôsledku toho by podľa ich názoru systém stíhania mohla ovládnuť nová väčšina rovnakým spôsobom, akým dominovala predchádzajúca. Vláda tento názor dôrazne spochybnila.

A. Premenovanie Úradu pre boj s korupciou a organizovaným zločinom a odvolanie špeciálneho štátneho prokurátora

26. Benátska komisia pripomína, že prokuratúra by mala byť autonómna.¹⁰ Jedným z prvkov tejto autonómie je, že prokurátori musia mať zabezpečenú dĺžku funkčného obdobia.¹¹ Táto

⁷ 15 rokov odbornej praxe ako prokurátor alebo sudca alebo 20 rokov inej právnickej praxe, potrebná odborná a morálna kvalita atď.

⁸ Vládny alternatívny pozmeňovací návrh mení požiadavku minimálnej odbornej praxe uchádzačov na pozíciu GP (alebo zastupujúceho GP) znížením na 10 rokov praxe v justícii alebo prokuratúre alebo alternatívne 15 rokov praxe v inej právnej oblasti. Zastupujúceho GP by mala vybrať Rada prokurátorov z radov prokurátorov (t. j. nemôže to byť osoba úplne cudzia systému prokuratúry podľa návrhu poslancov).

⁹ Vládne pozmeňovacie návrhy obsahujú pre tento disciplinárny priestupok odlišný vzorec, ktorý je definovaný ako akt prijatia alebo nevykonania opatrenia v konkrétnom prípade, ak je také konanie „zjavne v rozpore so zákonom“ a vážne by porušilo práva ostatných.

¹⁰ Benátska komisia v kontexte prokuratúry uprednostňuje výraz „autonómia“, aby nedošlo k zámene s prepracovanejším a prísnejším štandardom nezávislosti súdu. CCPE vo svojich dokumentoch (pozri napríklad dokument Rímska charta) používa slovo „nezávislosť“, ktorá musí byť zaručená „podobným spôsobom ako u sudcov“ (vysvetlivka, s. 33). Aby sa predišlo akýmkoľvek nejasnostiam, Benátska komisia pripomína, že v

záruka nemusí byť taká silná ako v prípade funkčného obdobia sudcov.¹² Minimálne by však mal byť prokurátor chránený pred svojvoľným odvolaním, a to dokonca zákonom, čo znamená, že zákon by mal špecifikovať dôvody predčasného ukončenia jeho mandátu.¹³

27. Táto záruka je obsiahnutá v Ústave Čiernej Hory, ktorá v čl. 135 stanovuje, že „funkcia štátneho zástupcu je trvalá“ (t. j. do dôchodku) a že „funkčné obdobie vedúceho štátnej prokuratúry a štátny prokurátor skončí alebo bude prepustený z funkcie v prípadoch a podľa postupu, ktorý je definovaný zákonom“. Ústava teda požaduje, aby zákon definoval konkrétne situácie, v ktorých prokurátor môže byť odvolaný pred dosiahnutím dôchodkového veku, aby sa zaistila stabilita a vylúčila svojvoľnosť.

28. Zákon by mal definovať situácie, v ktorých môže byť prokurátor odvolaný.¹⁴ Avšak, v tomto prípade je to samotný návrh zákona, ktorý *priamo* stanovuje odvolanie ŠŠP z jeho funkcie. V tejto časti je návrh zákona nenormatívnym právnym predpisom *ad hominem*. Benátska komisia sa zaoberá takýmto zneužívaním zákonodarných právomocí: podkopáva zákonnosť istoty (pretože odvolanie prokurátora by za normálnych okolností malo byť založené na dôvodoch vopred stanovených zákonom) a je v rozpore s povahou legislatívnej činnosti, ktorej úlohou je definovať všeobecné pravidlá správania, neprijímať výkonné opatrenia voči konkrétnym jednotlivcom alebo situáciám.

29. V určitých výnimočných situáciách môže mať zákon priamy vplyv na mandát držiteľa úradu. Pochopiteľne, ak napríklad dôjde k zániku celej inštitúcie, zabezpečenie funkčného obdobia vedúceho nemožno zaručiť. Drobné zmeny v inštitúcii však nie sú dôvodom na výmenu jej vedúceho. Okrem toho, inštitucionálne reformy by nemali byť vykonané s jediným cieľom, a to nahradiť jednotlivcov na kľúčových pozíciách.

30. Po voľbách je legitímne vymeniť ministrov alebo iných držiteľov *politických* funkcií. Ak však v domácom systéme má inštitúcia určitý druh autonómie alebo, *a fortiori*, je definovaná ako „nezávislá“, výmena kľúčových vedúcich pracovníkov v tejto inštitúcii z dôvodu zmeny v politickej väčšine a pod zámenkou legislatívnej reformy sa zdá byť v rozpore s ústavou a právnym štátom. Ak by každá nová parlamentná väčšina v parlamente mala toto právo, bolo by to v rozpore so samotnou myšlienkou „funkčného obdobia“ a so stabilitou mandátu držiteľov úradov a „nezávislou“ – t. j. apolitickou – povahou týchto orgánov. Tiež by to zmarilo ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti. Za konkrétne nesprávne správanie je uložená disciplinárna zodpovednosť disciplinárnym orgánom, ktorý v prípade súdnych a prokurátorských rád požíva nezávislosť alebo aspoň vysoký stupeň autonómie. Keďže

dokumente CDL-AD (2010) 040 (správa o európskych normách, pokiaľ ide o nezávislosť súdneho systému: časť II – prokuratúra, ods. 28) vysvetlila, že „nezávislosť alebo autonómia prokuratúry nemá taký kategorický charakter ako tá týkajúca sa súdu“.

¹¹ CDL-AD (2015) 005, spoločné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre Moldavskej republiky, ods. 118.

¹² Odporúčanie CM Rec (2000) 19 o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdництва teda vyžaduje iba to, aby prokurátori mali „primerané podmienky služby, ako je... funkčné obdobie“. Vysvetľujúce Memorandum k odporúčaniam ďalej spresňuje, že „na rozdiel od sudcov nesmú mať prokurátori zaručenú dĺžku funkčného obdobia na konkrétnej pozícii“.

¹³ Napríklad za disciplinárne porušenie, zo zdravotných dôvodov, po zvolení do politickej funkcie atď.). Ako zdôraznil CCPE, „nezávislosť prokurátorov je ich ochranou pred svojvoľným alebo politicky motivovaným prepustením. Toto je obzvlášť dôležité v súvislosti s generálnym prokurátorom a zákon by mal jasne definovať podmienky ich predčasného prepustenia“ (vysvetlivka Rímskej charty, s. 73).

¹⁴ Zásada XII. Rímskej charty CCEP stanovuje, že „prepustenie prokurátora... by malo byť upravené zákonom“.

parlamentná väčšina nemá kontrolu nad týmito postupmi, môže byť v pokušení použiť legislatívny pozmeňujúci návrh s cieľom obísť ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti.

31. Ak je vládna koalícia, ako vyplýva zo stretnutí so spravodajcami, sklamaná údajne neodborným alebo politicky predpojatým konaním ŠŠP, potom ten musí byť preverený za disciplinárnu zodpovednosť za konkrétne nesprávne správanie a nie je odvolaný pod zámienkou zmeny jeho titulu a/alebo názvu inštitúcie, v ktorej čele stojí. Vláda však tvrdila, že v praxi to nie je účinný mechanizmus, pretože prokurátorská rada v minulosti disciplinárne stíhala len veľmi málo prokurátorov.

32. Nakoniec je Benátska komisia znepokojená opatreniami prechodu z ÚŠŠP do nového ÚPOZK. Rozhodnutie by sa prijalo podľa toho, koľko prokurátorov by bolo potrebných v novom ÚPOZK. Kým sa nerozhodne, všetci prokurátori, ktorí v súčasnosti pracujú na ÚŠŠP, by získali štatút „neprideleného“ prokurátora. Naliehavé spisy (podľa návrhu poslanca) alebo všetky spisy (podľa návrhu vlády) by z nich boli prevzaté a poskytnuté bežným prokurátorom, než budú priradení do ÚPOZK. Benátska komisia nie je presvedčená, že premenovanie úradu si vyžaduje takéto prerozdelenie prípadov. Spôsobilo by to omeškanie všetkých prípadov prebiehajúcich pred ÚŠŠP. Navyše, neexistujú žiadne kritériá ako budú identifikované naliehavé prípady a ako budú priradené bežným prokurátorom a aké sú kritériá na zaradenie bývalých prokurátorov ÚŠŠP do nového ÚPOZK alebo ich opätovné umiestnenie v iných odvetviach prokuratúry. Ak tieto kritériá neexistujú, je tu riziko, že tieto alternatívy budú alebo sa zdajú byť svojvoľné a/alebo politicky motivované.

33. Ako uvádza CCPE, „pridelenie a opätovné pridelenie prípadov by malo byť v súlade s požiadavkami nestrannosti“.¹⁵ Podobne aj reorganizácia vnútornej štruktúry prokuratúry, ktorá má za následok opätovné priradenie prokurátorov do iných oddelení, pobočiek úradu a pod., by nemala byť použitá na oslabenie ich nezávislosti.¹⁶ Ako vyplýva z lehoty stanovenej v návrhu zákona (pozri ods. 19 vyššie), proces dokončenia reorganizácie by trval mesiace. Najpravdepodobnejším výsledkom tejto reorganizácie bude administratívny chaos, ktorý by znamenal neodôvodnené prietahy na oboch prokuratúrach po dobu mnohých mesiacov.¹⁷ Počas reorganizácie by mali práce pokračovať.

B. Nové zloženie Prokurátorskej rady

34. Navrhovaná reforma Prokurátorskej rady je rozsiahlejšia: počet laických členov („významných právnikov“) zvolených parlamentom by sa zvýšil na päť a počet členov prokuratúry zvolených svojimi kolegami by sa znížil na štyroch. To by dalo laickým členom prevahu v Rade, ak sa zaráta hlas zástupcu ministerstva spravodlivosti.

35. Tento návrh ako taký nie je v rozpore s európskymi normami. Benátska komisia predtým vyjadrila názor, že „významnou časťou“ Prokurátorskej rady by mali byť prokurátori zvolení

¹⁵ Stanovisko č. 9 (2014) Poradnej rady európskych prokurátorov Výboru ministrov Výboru Rady Európy o európskych normách a zásadách týkajúcich sa prokurátorov, vysvetlivka, ods. 43.

¹⁶ Pozri mutatis mutandis, CDL-AD (2013) 025, spoločné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre Ukrajiny, ods. 149.

¹⁷ Pozri podobné odôvodnenie v CDL-AD (2019) 014, Rumunsko – stanovisko k mimoriadnym nariadeniam MNV (*mimoriadne nariadenie vlády*) č. 7 a MNV č. 12, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o súdnictve, ods. 39.

svojimi kolegami.¹⁸ Komisia nikdy netrvala na tom, aby prokurátori boli nevyhnutne vo väčšine, zatiaľ čo CCPE obhajovala, aby prokurátori boli v miernej väčšine. Súčasnú zloženie (s miernou väčšinou prokurátorov) je preto v súlade s európskymi normami¹⁹, ale nové zloženie tiež nie je v jasnom rozpore s tými štandardmi.²⁰ Ak však budú laickí členovia naďalej volení parlamentom s jednoduchou väčšinou, táto zmena by určite zvýšila závislosť Prokurátorskej rady, teda prokurátorov, na politickej moci v porovnaní so súčasným modelom.

36. Dôležité je, aby sa Prokurátorská rada vyhla dvom nebezpečenstvám: korporativizmu a politizácii. Laickí členovia sú teraz v menšine, čo môže viesť k dominancii prokurátorov, a tým aj ku korporatívnemu riadeniu.²¹ Toto nebezpečenstvo je silnejšie, čo sa týka Prokurátorskej rady než súdnych rád z dôvodu hierarchického usporiadania systému prokuratúry a kultúry podriadenosti, ktorej výsledkom sú členovia Prokurátorskej rady, ktorí hlasujú spolu s GP.²² Na druhej strane, zvýšenie kvóty laických členov môže viesť k politizácii a nedostatku nezávislosti, pretože všetci laickí členovia sú volení súčasne (teda tým istým parlamentom) a jednoduchou väčšinou.

37. Existuje niekoľko možných spôsobov, ako odvrátiť alebo aspoň znížiť riziko politizácie. V predchádzajúcom stanovisku o Čiernej Hore Benátska komisia obhajovala požiadavku kvalifikovanej väčšiny potrebnej na voľbu laických členov Prokurátorskej rady.²³ Teoreticky, požiadavka kvalifikovanej väčšiny by mala pomôcť zvoliť kandidáta, ktorý má dôveru rôznych politických síl, a preto je politicky neutrálny. Riešenie kvalifikovanou väčšinou však môže predstavovať nevýhody. V prvom rade to môže viesť k politickému *quid pro quo*, keď hlasy udelené opozíciou na podporu väčšinového kandidáta je možné zameniť za niektoré ďalšie ústupky. Ak je to tak, požiadavka kvalifikovanej väčšiny nemusí nevyhnutne dosiahnuť svoj cieľ, a to zabezpečiť voľbu politicky neutrálnej osobnosti. Navyše, ako ukazujú skúsenosti Čiernej Hory, dosiahnutie politickej dohody môže byť v praxi ťažké. Preto požiadavka kvalifikovanej väčšiny by mala byť spojená s efektívnym mechanizmom proti zablokovaniu.²⁴

38. Benátska komisia v minulosti skúmala niekoľko takýchto mechanizmov.²⁵ Komisia dala prednosť systému, v ktorom ak nie je dosiahnutá politická dohoda o neutrálnej osobnosti

¹⁸ Pozri CDL-AD (2014) 008, stanovisko k návrhu zákona o Vysokéj súdnej a prokurátorskej rade Bosny a Hercegoviny, ods. 45.

¹⁹ CDL-AD (2014) 042, predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 38.

²⁰ Pozri CDL-AD (2010) 040, správa o európskych normách, pokiaľ ide o nezávislosť súdneho systému: Časť II – Prokuratúra, ods. 41. Porovnajte však s postojom CCPE, ktorý obhajuje, aby prokurátorské rady mali (malú) väčšinu prokurátorov – pozri [Stanovisko CCPE v nadväznosti na žiadosť Asociácie prokurátorov Srbska o posúdenie zlučiteľnosti zmien a doplnení ústavy Srbska, ktoré ovplyvnia zloženie vysokej prokuratúry a spôsob, akým prokurátori pracujú, s európskymi normami \(marec 2019\)](#).

²¹ Pozri CDL-AD (2011) 007, stanovisko k návrhu organického zákona prokuratúry Bolívie, ods. 42 – 430.

²² Pozri CDL -AD (2017) 018, Bulharsko – stanovisko k zákonu o súdnom systéme, ods. 33 a nasl.

²³ CDL-AD (2015) 003, konečné stanovisko k revidovanému návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 23.

²⁴ Pozri CDL-AD (2018) 015, stanovisko k návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o Súdnej rade a sudcoch Čiernej Hory, ods. 11 – 15. Pozri tiež ods. 34, kde Benátska komisia odporučila takto: „V zásade, keďže na vymenovanie je potrebná kvalifikovaná väčšina 2/3 alebo 3/5, hlasy aspoň časti opozície sú v každom prípade nevyhnutné; v dôsledku toho sa zdá, že navrhnutie všetkých štyroch kandidátov spolu poskytne viac šancí na dohodu v rámci parlamentného výboru, a to v rozsahu, v akom sa opozícii podarí vybrať jedného alebo dvoch kandidátov výmenou za podporu kandidátov navrhnutých väčšinou. V tejto súvislosti by sa dokonca mohlo zdať, že dohoda „môže uľahčiť hlasovanie ako o jednej jednotke“ o štyroch kandidátoch.

²⁵ Pozri CDL-PI (2018) 003rev, Zostavenie stanovísk a správ Benátskej komisie o kvalifikovaných väčšinách a mechanizmoch proti zablokovaniu.

(možno vo viac ako jednom kole hlasovania), právo vymenovať kandidáta by malo prejsť na neutrálny orgán mimo parlamentu.²⁶ Benátska komisia svoje odporúčanie pripomína v dvoch predchádzajúcich stanoviskách k Čiernej Hore, že v prípade absencie konsenzuálnej osobnosti zvolenej kvalifikovanou väčšinou parlamentu, právo vymenovať člena (alebo viacerých členov) Prokurátorskej rady môže prejsť na „fakulty univerzít a zástupcov právnikov“ (alebo skôr na ich zastupiteľské orgány).²⁷ Hlavným problémom tohto riešenia je takýto nezávislý vonkajší orgán nájsť, a to najmä v takej malej krajine, ako je Čierna Hora.

39. V prípade kolektívnych orgánov sa riziko politizácie môže znížiť napríklad zavedením pomerného zastúpenia rôznych politických strán,²⁸ prostredníctvom systému jedného prenosného hlasu alebo inak, napríklad pridelením určitého počtu kresiel parlamentnej opozícii. Jeden z možných modelov by bol, že každá strana nominuje pevný počet kandidátov vyšší ako počet zvolených a všetci poslanci hlasujú za obe zložky, čo by v zásade viedlo k výberu neutrálnejších kandidátov, prijateľných pre obe strany.²⁹

40. Ďalším možným riešením je zabezpečiť nomináciu kandidátov na tieto funkcie občianskou spoločnosťou a/alebo právnickou komunitou, Najvyšším súdom alebo Súdnou radou.³⁰ Ak si má parlament vybrať spomedzi kandidátov, ktorí majú podporu niektorých mimovládnych organizácií alebo nezávislých inštitúcií, ktoré môžu riziko politizácie trochu znížiť (aj keď ho úplne neodstránia, pretože vždy existuje riziko manipulácie s nominačným procesom a existuje riziko, že mimovládne organizácie, ktoré sa zúčastňujú na tomto procese, nie sú úplne politicky neutrálne alebo nedostatočne zastupujú občiansku spoločnosť ako celok, a preto nemôžu legitímne zohrávať túto úlohu).

41. Externé orgány môžu mať nielen právomoc *nominovať* kandidátov na funkciu laických členov pre ich budúce voľby do parlamentu,³¹ ale dokonca aj právomoc menovať určitý počet laických členov priamo, s cieľom vytvoriť viac pluralitné zloženie Prokurátorskej rady.³²

42. Ako už zdôraznila Benátska komisia, pokiaľ ide o mechanizmy proti zablokovaniu, „každý štát si musí vymyslieť svoj vlastný vzorec“,³³ ktorý by mal viesť k vytvoreniu pluralitnej Prokurátorskej rady, kde politicky pridružení členovia nemajú jasnú väčšinu.

²⁶ Pozri CDL-AD (2015) 037, prvé stanovisko k návrhom zmien a doplnení ústavy (kapitoly 1 až 7 a 10) Arménskej republiky, ods. 162, CDL-AD (2015) 024, stanovisko k návrhu ústavného zákona Ústavného súdu Tuniska, ods. 21.

²⁷ CDL-AD (2014) 042, predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 49; pozri tiež CDL-AD (2015) 003, konečné stanovisko k revidovanému návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 23.

²⁸ Toto riešenie bolo odporúčané v dokumente CDL-AD (2016) 009, konečné stanovisko k revidovanému návrhu ústavy o justícii (15. januára 2016) Albánska, ods. 17 a 19.

²⁹ V tejto súvislosti pozri CDL-AD (2016) 009, konečné stanovisko k zrevidovanému návrhu ústavných zmien a doplnení sudcovského systému (15. januára 2016) Albánska, ods. 17 a najmä poznámka pod čiarou 4.

³⁰ Pozri CDL-AD (2015) 039, spoločné stanovisko Benátskej komisie, Poradnej rady európskych prokurátorov (CCPE) a Kancelárie OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (OBSE/ODIHR) k návrhu dodatku k zákonu o prokuratúre v Gruzínsku, § 45 – § 52.

³¹ Pozri CDL-AD (2020) 015, Moldavská republika – naliehavé spoločné stanovisko Benátskej komisie a Riaditeľstva pre ľudské práva (DHR) Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) 947/1996 o Najvyššej rade sudcovstva, ods. 27.

³² To bol jeden z návrhov Benátskej komisie pre vysokú súdnu radu v CDL-AD(2018) 011, Srbsko - Stanovisko k návrhom zmien ústavných ustanovení o súdnictve, ods. 62: „Ďalšou možnosťou by bolo poskytnúť možnosť vymenovať členov externým orgánom, ktoré nie sú pod vládnu kontrolou, ako je advokátska komora alebo právnické fakulty“.

43. Ústava Čiernej Hory nedefinuje zloženie Prokurátorskej rady ani spôsob voľby jej členov, ale ponecháva tieto otázky na obyčajové právo. Benátska komisia predtým odporučila, aby zloženie a hlavné kompetencie Prokurátorskej rady boli zakotvené v ústave.³⁴ Bohužiaľ, Čierna Hora sa týmto odporúčaním neriadila. V stanovisku z roku 2015 Benátska komisia tiež navrhla, aby požiadavka kvalifikovanej väčšiny pre voľby laických členov bola zakotvená v zákone³⁵ a toto odporúčanie zostáva v platnosti. Čiernohorský zákonodarca by mal zvážiť zavedenie jedného z alternatívnych spôsobov zabezpečenia depolitizácie, ako už bolo uvedené. Akýkoľvek právny mechanizmus však bude fungovať, iba ak je spojený s politickou vôľou. Budúci parlament, ktorému bude dominovať iná väčšina, môže byť v pokušení pokúsiť sa získať kontrolu nad laickými členmi a prostredníctvom nich nad Prokurátorskou radou. Preto je veľmi dôležité nájsť udržateľnejšie riešenie a popísať zloženie Prokurátorskej rady a spôsob voľby jej členov v samotnej ústave – ako to je vo vzťahu k Súdnej rade.

44. Napokon je pozitívne, že v novom zložení Prokurátorskej rady by boli všetky úrovne prokuratúry proporcionálne zastúpené v „prokurátorskej zložke“. Nie je však jasné, prečo by tam budúci UPOZK nemal svojho zástupcu, pretože to je teraz prípad ÚŠŠP.

C. Výmena členov Prokurátorskej rady

45. Návrh novely zákona o ŠP stanovuje, že po jej prijatí budú musieť byť členovia Prokurátorskej rady podľa nových pravidiel znovu zvolení.

46. Už uvedená analýza výmeny ŠP sa vzťahuje aj na výmenu členov Prokurátorskej rady. Prokurátorská rada naďalej existuje a nepatrnou zmenou v jej zložení tento orgán nezanikne ani sa drasticky nezmení jeho kompetencia, povaha alebo funkcia. Navyše, mandát súčasných členov Prokurátorskej rady vyprší do jedného roka. Benátska komisia nevidí potrebu nahradiť existujúcich členov Prokurátorskej rady, v neposlednom rade kvôli rešpektovaniu zabezpečenia ich funkčného obdobia.

47. Benátska komisia odkazuje na predchádzajúce stanovisko týkajúce sa obnovy zloženia súdnej rady po legislatívnej reforme. Funkcie súdnej rady a prokurátorskej rady v systéme kontroly a vyváženia medzi zložkami moci sú veľmi podobné,³⁶ takže zistenia Komisie sa vzťahujú aj na príslušný prípad:

„Benátska komisia zastáva názor, že pri využití svojej zákonodarnej právomoci navrhnutí budúcu organizáciu a fungovanie súdnictva by sa parlament mal zdržať prijímania opatrení, ktoré by ohrozili kontinuitu členstva vo Vysokej súdnej rade.

³³ CDL-AD (2013) 028, stanovisko k návrhu zmien troch ústavných ustanovení týkajúcich sa Ústavného súdu, Najvyššieho štátneho prokurátora a Súdnej rady Čiernej Hory, body 5 – 8.

³⁴ CDL-AD (2012) 024, stanovisko k dvom sadám návrhov zmien a doplnení ústavných ustanovení týkajúcich sa súdnictva Čiernej Hory, ods. 47.

³⁵ CDL-AD (2015) 003, konečné stanovisko k revidovanému návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 27; pozri tiež CDL-AD (2014) 042, predbežné stanovisko k návrhu zákona o prokuratúre Čiernej Hory, ods. 48.

³⁶ Napriek evidentnému rozdielu v postavení sudcov a prokurátorov v mnohých právnych poriadkoch.

Predčasné odvolanie všetkých členov Rady by znamenalo precedens, podľa ktorého by nastupujúca vláda alebo nový parlament, ktorý neschválil ani zloženie alebo členstvo v Rade, mohol predčasne ukončiť jej existenciu a nahradiť ju novou Radou. V mnohých prípadoch by takáto zmena, najmä v krátkom čase, vyvolala podozrenie, že zámerom bolo ovplyvniť prípady, ktoré sú predmetom rokovania Rady...“³⁷

48. Nieкто by mohol tvrdiť, že politický cieľ reformy – zmena rovnováhy medzi laickými členmi a členmi prokuratúry v budúcej Rade – by nebol dosiahnutý, ak by súčasní členovia mohli slúžiť do konca svojho pôvodného mandátu. Tento cieľ však možno dosiahnuť bez okamžitého znovuzvolenia všetkých laických členov. Na dosiahnutie tejto novej rovnováhy by stačilo zvoliť jedného ďalšieho laického člena a odvolať jedného člena prokuratúry (napríklad žrebovaním alebo odstránením člena predstavujúceho ÚŠŠP) alebo pridať dvoch laických členov a už vôbec neodvolať členov prokuratúry ako prechodné riešenie. Ak je z akéhokoľvek dôvodu ťažké určiť jedného člena prokuratúry, ktorého treba odvolať, malo by byť podľa nových pravidiel možné znova všetkých zvoliť. V tomto prípade prokurátor a laickí členovia by svoj mandát ukončili v rôznych časoch. Väčšina laických členov zvolených predchádzajúcim parlamentom a do konca ich mandátu by neboli vnímaní ako politicky menovaní súčasťou väčšinou, a riziko úplnej politizácie Rady (kvôli príchodu nových členov vymenovaných súčasťou väčšinou) by bolo aspoň dočasne znížené.³⁸ Benátska komisia v žiadnom prípade neodporúča okamžité odstránenie laických a prokurátorských členov a domnieva sa, že by im malo byť umožnené dokončiť ich mandát.

D. Vymenovanie nového generálneho prokurátora

49. Benátska komisia už skôr odporučila na voľby GP kvalifikovanú väčšinu ako mechanizmus na dosiahnutie konsenzu o týchto menovaniach, a tiež odporučila zavedenie mechanizmu proti zablokovaniu.³⁹ Bohužiaľ, politický konsenzus o ďalšom GP nebol dosiahnutý a Ústava Čiernej Hory nestanovuje mechanizmus proti zablokovaniu, takže odchádzajúci GP vykonáva túto funkciu *ad interim*, na základe rozhodnutia Prokurátorskej rady, od roku 2019.

50. Prvá otázka znie, či je táto situácia zlučiteľná s ústavou. Pravdaže, aj keď sa ústava o tomto bode nevyjadruje, zákon môže stanoviť určité prechodné opatrenia, ktoré umožňujú ŠP fungovať normálne až do zvolenia nového GP – ako to robí súčasný čl. 48.⁴⁰ Predĺženie mandátu odchádzajúceho úradujúceho GP je v takýchto prípadoch najzrejmejším riešením na základe zákona nutnosti, a keďže odchádzajúci GP má aspoň určitú zostatkovú legitimitu (pretože bol pôvodne vymenovaný parlamentom podľa ústavou predpísaného postupu). Avšak

³⁷ CDL-AD (2013) 007, stanovisko k návrhu zmien a doplnení organického zákona o súdoch všeobecnej jurisdikcie Gruzínska, § 71 – § 72.

³⁸ Situáciu v Čiernej Hore je potrebné odlišiť od situácie s vymenovaním laických členov Najvyššej sudcovskej rady Moldavskej republiky, kde Benátska komisia odporučila, že po nadobudnutí účinnosti ústavných zmien a doplnení vyžadujúcich 3/5 kvalifikovanú väčšinu v parlamente pre ich zvolenie mandát nedávno vymenovaných laických členov NSR bude potvrdený touto kvalifikovanou väčšinou - pozri CDL -AD (2020) 007, Moldavská republika – spoločné stanovisko k revidovanému návrhu ustanovení o zmene a doplnení ústavy, pokiaľ ide o Najvyššiu sudcovskú radu, ods. 46.

³⁹ Pozri CDL-AD (2011) 010, stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy Čiernej Hory, ako aj k návrhy noviel zákona o súdoch, zákona o štátnej prokuratúre a zákona o Súdnej rade Čiernej Hory, ods. 54.

⁴⁰ Pokiaľ ide o sudcov, CDL-AD (2008) 030, stanovisko k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory, ods. 25.

takáto dočasná úprava by nemala byť predĺžená *ad infinitum*. V opačnom prípade ústavné ustanovenia dávajúce právomoc parlamentu voliť GP a stanovenie obmedzeného funkčného obdobia GP by stratilo akýkoľvek význam. A skôr alebo neskôr, úradujúci GP dosiahne dôchodkový vek alebo sa rozhodne odstúpiť a parlament bude musieť prevziať svoju ústavnú úlohu a vymenovať nového.

51. Z toho vyplýva, že je neprijateľné, aby nezvolený prokurátor vykonával dočasné funkcie neobmedzene. Pri absencii vhodného mechanizmu proti zablokovaniu uvedeného v článku ústavy dočasnú funkciu by mal odchádzajúci GP vykonávať až do voľby toho nového. Toto riešenie bude pravdepodobne motivovať parlament k hľadaniu kompromisu, pokiaľ ide o výber nového GP.

52. Hneď ako bude k dispozícii účinný mechanizmus proti zablokovaniu, môže byť vymenovaný dočasný GP. Trvanie takéhoto predbežného vymenovania by však muselo byť nevyhnutne obmedzené na činnosť mechanizmu proti zablokovaniu. Dve po sebe nasledujúce šesťmesačné obdobia, ako je v súčasnosti navrhnuté v návrhu zákona, je rozhodne príliš dlhé obdobie a predstavovalo by obchádzanie požiadavky ústavy o kvalifikovanej väčšine, čo je neprijateľné.

53. Na záver: prebiehajúci proces zavedenia vhodného mechanizmu proti zablokovaniu do ústavy pre vymenovanie GP, zákon by mal byť zmenený a doplnený tak, aby zabezpečoval, že odchádzajúci GP bude naďalej vykonávať svoju funkciu *ad interim*. Akonáhle sa mechanizmus proti zablokovaniu zavedie, zákon môže ustanoviť, aby bol vymenovaný dočasný prokurátor a trvanie jeho dočasnej funkcie bude obmedzené na činnosť mechanizmu proti zablokovaniu.

E. Nový dôvod na disciplinárnu zodpovednosť

54. Návrh novely zákona o ŠP navrhuje definovať ako najprísnejšie disciplinárne previnenie (trestať sa prepustením) konanie, ktoré je „v rozpore so zákonom“, ako aj neplnenie „zákonom stanovených povinností“. Toto je príliš široká formulácia. V prvom rade nie je jasné, či sa týka konania alebo opomenutí v profesionálnom kontexte alebo *akýchkoľvek* konaní alebo opomenutí. Za druhé, prehliada skutočnosť, že každý prokurátor požíva pri rozhodovaní o procedurálnych opatreniach mieru voľnej úvahy. Jasné a vedomé zneužívanie zákonných právomocí by malo byť trestným činom. Avšak *bona fide* chyby alebo diskutabilné procedurálne kroky by mali byť opravené spravídla odvolaním sa na vyššieho prokurátora alebo na súde. Zo zákona musí byť zrejmé, že prokurátor nemôže byť v zásade disciplinárne zodpovedný za rozhodnutie zrušené vyšším prokurátorom alebo súdom a že disciplinárnu sankciu možno uložiť iba za „hrubé a neospravedlňiteľné správanie, a nie za nesprávne uplatňovanie zákona“.⁴¹

IV. Záver

55. Na žiadosť ministra spravodlivosti, ľudských a menšinových práv Čiernej Hory preskúmala Benátska komisia dva návrhy zákonov, ktoré niektorí poslanci predložili

⁴¹ Pozri *mutatis mutandis*, CDL-AD (2011) 012, spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR k ústavnému zákonu o súdnom systéme a postavení sudcov Kazachstanu, ods. 60.

do parlamentu vo februári 2021: jeden, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o štátnej prokuratúre (zákon o ŠP) a ďalší (návrh zákona „O úrade prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon o špeciálnej štátnej prokuratúre (zákon o ŠŠP).

56. Prijatie týchto dvoch návrhov zákonov parlamentom bolo odložené, pokiaľ nebude prijaté preskúmanie Benátskou komisiou, ktoré je vítané. Benátska komisia je vďačná za príležitosť pomôcť orgánom Čiernej Hory a predložiť pripomienky k týmto dvom návrhom zákonov, ale tiež vyzýva úrady, aby ich predložili zmysluplnej verejnej diskusii, ktorá zahŕňa všetky hlavné zainteresované strany a expertov.

57. Benátska komisia chápe, že v Čiernej Hore je veľký dopyt po komplexnej reforme prokuratúry. Takáto reforma by však mala byť opatrne navrhnutá tak, aby nevedla k jednoduchej výmene najvyšších prokurátorov za nových a k nahradeniu novej väčšiny starou v potenciálne nebezpečnom politickom vykonávaní kontroly nad prokuratúrou.

58. Benátska komisia vyjadruje obavy z navrhovanej výmeny špeciálneho prokurátora (ŠP) po zmene názvu ÚŠŠP, ktorá bude odteraz existovať pod názvom „Úrad prokuratúry pre organizovaný zločin a korupciu“ a zmeny spôsobu jeho/jej zvolenia. Malo by sa rešpektovať zabezpečenie funkčného obdobia súčasného držiteľa funkcie. V prípade, že sa súčasný ŠP prevíni akýmkoľvek zlým správaním, malo by mu hroziť disciplinárne alebo trestné stíhanie a nemal by byť nahradený pod zámienkou legislatívnej reformy.

59. Predpokladané nové zloženie Prokurátorskej rady (ktoré by malo väčšinu laických členov) nie je ako také priamo v rozpore s európskymi normami a mohlo by byť vysvetlené potrebou vyhnúť sa korporativizmu. Avšak v súčasnom nastavení – kde všetci laickí členovia sú volení súčasne jednoduchou väčšinou hlasov v parlamente – môže táto reforma viesť k zvýšenej politicizácii Prokurátorskej rady. Aby sa tomu vyhli, úrady majú na výber z viacerých možností. Laickí členovia môžu byť napríklad zvolení kvalifikovanou väčšinou. V tomto prípade by však mal byť zavedený účinný mechanizmus proti zablokovaniu. Iná možnosť by bola voliť laických členov na základe pomerného systému (aby reprezentovali rôzne politické sily) alebo zabezpečiť ich nomináciu, alebo dokonca priame vymenovanie externými mimovládnyimi aktérmi (ako sú univerzity, advokátska komora, súdnictvo atď.). V ideálnom prípade zloženie a spôsob voľby laických členov by mal byť zakotvený v ústave.

60. Bezprostredná výmena všetkých aktuálnych členov Prokurátorskej rady nemá žiadne opodstatnenie a narúša zabezpečenie dĺžky trvania ich funkčného obdobia. Úlohou Prokurátorskej rady je zabezpečiť autonómiu alebo nezávislosť prokuratúry. Na dosiahnutie požadovanej rovnováhy medzi prokurátormi a laickými členmi by stačilo zvoliť ešte jedného laického člena a odstrániť jedného prokurátora napríklad žrebovaním (alebo prípadne znova zvoliť všetkých členov prokuratúry) a počkať, kým mandát zostávajúcich členov neskončí (čo bude čoskoro).

61. Pokiaľ ide o súčasnú patovú situáciu týkajúcu sa voľby nového generálneho prokurátora, Benátska komisia ľutuje, že ústava Čiernej Hory neustanovuje systém proti zablokovaniu napriek predchádzajúcemu odporúčaniu Benátskej komisie. Kým sa do ústavy zavedie vhodný mechanizmus proti zablokovaniu vymenovania generálneho prokurátora, zákon by sa mal zmeniť a doplniť tak, aby odchádzajúci generálny prokurátor naďalej vykonával svoju funkciu *ad interim*. Toto riešenie bude pravdepodobne motivovať súčasnú väčšinu, aby našla kompromis s opozíciou pri voľbe nového generálneho prokurátora.

Od aktuálnych návrhov týkajúcich sa dočasného prokurátora, ktorý môže byť vymenovaný dvakrát na šesťmesačné obdobie, by sa malo upustiť. Hneď ako sa zavedie mechanizmus proti zablokovaniu, zákon možno zmeniť tak, aby ustanovoval, že na dobu trvania bude vymenovaný dočasný prokurátor a jeho dočasné funkcie sú obmedzené na činnosť mechanizmu proti zablokovaniu.

62. Nakoniec, Benátska komisia odporúča preskúmať nové ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov s cieľom spresniť, že túto zodpovednosť možno uložiť iba za hrubé správanie, a nie iba za nesprávne uplatňovanie zákona.

63. Benátska komisia zostáva čiernohorským orgánom k dispozícii na ďalšiu pomoc v tejto záležitosti.

Z originálu:

Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption

Preložil:

Mgr- Zuzana Körmöndi, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky