



Ústavný súd Slovenskej republiky

**STANOVISKO**  
**k dvom skupinám návrhov zmien**  
**ústavy**  
**týkajúcich sa súdnictva**  
**Čiernej Hory**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia)  
na jej 93. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 14. – 15. decembra 2012)

na základe komentárov

p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)  
p. Guida NEPPIHO MODONU (Taliansko)  
p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)

**Predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

OPINION ON TWO SETS OF DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONAL  
PROVISIONS RELATING TO THE JUDICIARY OF MONTENEGRO

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Bc. Júlia Trličová, stážistka

## Obsah

I. Úvod.....	3
II. Kontext .....	3
III. Zásada legality.....	3
IV. Menovanie a odvolávanie sudcov Čiernej Hory .....	4
V. Menovanie a odvolávanie predsedu najvyššieho súdu.....	5
VI. Súdna rada.....	6
A. Zloženie súdnej rady.....	6
B. Právomoci súdnej rady .....	7
VII. Ústavný súd.....	8
A. Vytvorenie senátov a počet sudcov ústavného súdu.....	8
B. Sudcovia ústavného súdu.....	9
C. Predseda ústavného súdu .....	10
VIII. Prokuratúra .....	11
A. Menovanie a odvolávanie generálneho prokurátora.....	11
B. Rada prokurátorov .....	11
IX. Závery .....	13

## I. Úvod

1. Listom z 13. júna 2012 požiadal predseda Parlamentu Čiernej Hory p. Ranko Krivokapic Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k návrhu zmien Ústavy Čiernej Hory v oblasti súdnictva prijatému 28. mája 2012 Parlamentným výborom pre právne a ústavnoprávne záležitosti Parlamentu Čiernej Hory (ďalej len „prvá skupina zmien“), ako aj k paralelnému návrhu skupiny zmien ústavy predloženému Socialistickou ľudovou stranou Čiernej Hory (SLS) (druhá skupina zmien) (CDL-REF(2012)023). Dňa 14. októbra 2012 sa konali parlamentné voľby a nový parlament v primeranom čase začne s procesom prípravy zmien ústavy.
2. Spravodajcami boli páni Hamilton, Neppi Modona a Tuori.
3. Predmetné stanovisko bolo Benátskou komisiou prijaté na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. decembra 2012).

## II. Kontext

4. Benátska komisia už v roku 2007 analyzovala systém súdnictva Čiernej Hory vo svojom Stanovisku k ústave (CDL-AD(2007)047), ako aj v Stanovisku k návrhu zmien Ústavy Čiernej Hory a k návrhu zmien zákona o súdoch, zákona o prokuratúre a zákona o Súdnej rade Čiernej Hory prijatých v roku 2011 (CDL-AD(2011)010). Komisia vyslovila, že ústavné záruky nezávislosti súdnictva je potrebné vylepšiť. Benátska komisia predovšetkým bola toho názoru, že predseda najvyššieho súdu by mal byť volený len súdnou radou a že zloženie súdnej rady by sa malo zmeniť za účelom zabránenia politizácii a samovoľnej vláde sudcov. Okrem toho by menovanie a odvolávanie prokurátorov malo byť upravené ústavou. Zloženie ústavného súdu by sa tiež malo zmeniť.
5. Otázka zmeny Ústavy Čiernej Hory bola nastolená aj v kontexte prípravného procesu prijatia Čiernej Hory do Európskej únie. V októbri 2011 Európska komisia odporučila začať rokovania s touto krajinou. Vyslovila, že v krajine došlo k pokrokom a k zlepšeniu právneho rámca. Vyjadrila ale aj znepokojenie *inter alia* v otázke menovania predsedu najvyššieho súdu, generálneho prokurátora a sudcov ústavného súdu.

## III. Zásada legality

6. Obe skupiny návrhov zmien navrhujú zmenu čl. 33 a čl. 34 Ústavy Čiernej Hory, ktoré sa týkajú zásady legality, právnej istoty, *nullum crimen sine lege*, ako aj *nulla poena sine lege*. Novo navrhnutý text obsahuje možnosť úpravy niektorých trestných činov alebo sankcií podzákonnými právnymi predpismi (čo by umožnilo prijatie sekundárnych právnych predpisov namiesto formálnych zákonov), avšak predpokladá výnimku vzťahujúcu sa na trestnoprávne predpisy a tresty, ktoré môžu byť upravené len zákonom. Návrh

nešpecifikuje, ktoré trestné činy alebo tresty by mali byť upravené podzákonnými právnymi predpismi ani o aké podzákonné právne predpisy ide.

7. Ako vo svojej judikatúre uviedol Európsky súd pre ľudské práva, čl. 7 Dohovoru „*ide ešte ďalej, ako je zákaz retroaktívneho uplatnenia trestnoprávných zákonov v neprospech obvineného. Ustanovuje všeobecnú zásadu, že len zákon môžu určiť, čo je trestným činom a aké tresty zaň možno uložiť (nullum crimen, nulla poena sine lege)* (pozri tiež *Coeme a ďalší proti Belgicku* č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, § 145, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd 2000-VII). Z toho vyplýva, že:

*„trestný čin musí byť jasne definovaný zákonom (...) Táto požiadavka je splnená, ak je jednotlivcovi zo znenia príslušných ustanovení a prípadne zo súdneho výkladu jasné, aké konanie alebo opomenutie zakladá jeho trestnoprávnu zodpovednosť. Podľa Súdu pojem „zákon“ použitý v čl. 7 korešponduje s pojmom „zákon“, na ktorý odkazujú aj ďalšie články Dohovoru; ide teda o koncept zahŕňajúci písané aj nepísané právo, ktorý musí spĺňať kvalitatívne požiadavky, najmä dostupnosť a predvídateľnosť.“<sup>1</sup>*

8. Zásada právnej istoty vrátane požiadavky dostupnosti a predvídateľnosti by mala byť rešpektovaná. V systéme písaného práva je dôležitá požiadavka formálnosti, predovšetkým v oblasti trestného práva. Navrhovaná zmena by preto mohla byť akceptovaná, ak by neoslabila zásadu legality a požiadavku, že len formálne zákony by mali určiť, čo je trestným činom a aké tresty sa zaň majú ukladať.

#### **IV. Menovanie a odvolávanie sudcov Čiernej Hory**

9. Podľa súčasného čl. 121 ústavy:

*„Funkcia sudcu je časovo neobmedzená.  
Výkon funkcie sudcu môže byť ukončený na jeho vlastnú žiadosť, v prípade dovŕšenia dôchodkového veku alebo ak bol odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody.  
Sudca je pozbavený výkonu svojej funkcie, ak bol odsúdený za trestný čin, ktorý ho robí nehodným výkonu funkcie sudcu, ak vykonáva svoju činnosť neprofesionálne alebo nedbanlivo alebo ak je trvalo nespôsobilý vykonávať svoje povinnosti.  
Sudca nesmie byť preložený na iný súd proti jeho vôli okrem prípadov, keď o tom v rámci reorganizácie súdov rozhodne súdna rada.“*

---

<sup>1</sup> Európsky súd pre ľudské práva, *Kokkinakis proti Grécku*, rozsudok z 25. mája 1993, bod 52; *S. W. proti Veľkej Británii*, rozsudok z 22. novembra 1995, bod 35.

10. Podľa navrhovanej zmeny VII prvej skupiny zmien by čl. 121 ústavy mal znieť takto:

*„Funkcia sudcu je časovo neobmedzená.  
Výkon funkcie sudcu je ukončený a sudca je pozbavený sudcovskej funkcie v prípadoch a spôsobom, ktoré ustanovuje zákon. Sudca musí byť pozbavený sudcovskej funkcie, ak bol odsúdený právne záväzným rozhodnutím za trestný čin zneužitia právomocí sudcu.“*

11. Druhá skupina zmien explicitne určuje, že čl. 121 ústavy by nemal byť zmenený.

12. Postup odvolania sudcu z výkonu jeho funkcie a ukončenia výkonu funkcie sudcu by podľa navrhovanej zmeny mal byť upravený zákonom, nie ústavou (okrem prípadov odsúdenia za zneužitie funkcie). Podľa stanoviska Benátskej komisie by základné podmienky pre odvolanie sudcov mali byť zakotvené v ústave, avšak podrobnejšie by mali byť upravené zákonom. Bolo by vhodné ponechať v platnosti ústavnú požiadavku, aby sudcovia zotrvali vo funkcii na neobmedzené časové obdobie až do dôchodku.<sup>2</sup>

## **V. Menovanie a odvolávanie predsedu najvyššieho súdu**

13. Podľa čl. 124 aktuálne platnej ústavy je predseda najvyššieho súdu volený „parlamentom na základe spoločného návrhu prezidenta Čiernej Hory, predsedu parlamentu a premiéra“. Komisia vo svojom stanovisku CDL-AD(2007)047 toto riešenie kritizovala, keďže vylučuje z procesu menovania súdnicstvo, čím sa „vytvára dojem, že celé súdnicstvo je pod kontrolou parlamentnej väčšiny a že prezident Čiernej Hory, predseda parlamentu a premiér sa podieľajú na politickej kontrole sudcov“. „Preto hrozí zníženie dôvery verejnosti v nezávislosť a samostatnosť celého súdnicstva bez ohľadu na to, že ostatní sudcovia sú menovaní nezávislou súdnou radou.“ Komisia je toho názoru, že vhodnejším riešením by bolo menovanie predsedu dvojtretinovou väčšinou hlasov súdnej rady (bod 88).

14. Podľa bodu VIII prvej skupiny zmien<sup>3</sup> „predseda najvyššieho súdu je volený a pozbavený výkonu svojej funkcie dvojtretinovou väčšinou hlasov súdnej rady na návrh najvyššieho súdu“. Navrhuje sa menovanie na päťročné obdobie.

15. Podľa bodov IV a VII druhej skupiny zmien by bol predseda najvyššieho súdu volený dvojtretinovou väčšinou hlasov parlamentu.

16. Benátska komisia považuje návrhy obsiahnuté v prvej skupine zmien za veľmi pozitívne. Komisia v predchádzajúcich stanoviskách uviedla, že zverenie konečného rozhodnutia o vymenovaní a odvolaní predsedu najvyššieho súdu parlamentu vytvára dojem politickej kontroly. Navrhovaná zmena túto kritiku v plnej miere berie do úvahy a zabraňuje

<sup>2</sup> Pozri *Správu o nezávislosti súdneho systému, Časť I.: Nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004*, body 33 – 38.

Táto zmena je v súlade so zmenami III a IV, ktoré navrhujú pozmeniť čl. 82 a čl. 91 ústavy s cieľom zrušiť právomoc parlamentu voliť a pozbaviť výkonu funkcie predsedu najvyššieho súdu.

akýmkoľvek politickým zásahom do výberu predsedu najvyššieho súdu. Týmto by mala byť zaručená transparentnosť v procese menovania aj odvolávania predsedu najvyššieho súdu dvojtretinovou väčšinou hlasov členov súdnej rady na návrh sudcov najvyššieho súdu.

17. Čo sa týka návrhu obsiahnutého v druhej skupine zmien, požiadavka dvojtretinovej väčšiny hlasov predstavuje zlepšenie v porovnaní so súčasnou situáciou; Benátska komisia je však toho názoru, že prvý návrh – voľba a pozbavenie výkonu funkcie sudcu súdnou radou – je vhodnejší a mal by sa prijať<sup>4</sup>.

## **VI. Súdna rada**

### **A. Zloženie súdnej rady**

18. Článok 127 súčasnej ústavy znie:

*Súdna rada je zložená z predsedu a deviatich členov.*

*Predsedom súdnej rady je predseda najvyššieho súdu.*

*Členmi súdnej rady sú:*

- 1) štyria sudcovia volení a odvolávaní konferenciou sudcov;*
- 2) dvaja členovia parlamentu volení parlamentom spomedzi parlamentnej väčšiny aj opozície, ako aj odvolávaní parlamentom;*
- 3) dvaja renomovaní právnici volení a odvolávaní prezidentom Čiernej Hory;*
- 4) minister spravodlivosti.*

*Zloženie súdnej rady verejne oznámi prezident Čiernej Hory.*

*Funkčné obdobie členov súdnej rady predstavuje štyri roky.*

19. Podľa bodu IX prvej skupiny zmien a bodu VIII druhej skupiny zmien by súdna rada mala byť zložená z predsedu a deviatich členov, a to nasledovne:

- 1) predseda najvyššieho súdu;*
- 2) štyria sudcovia volení a pozbavení výkonu funkcie konferenciou sudcov;*
- 3) dvaja renomovaní právnici volení a pozbavení výkonu funkcie parlamentom Čiernej Hory na návrh parlamentnej väčšiny a opozície;*
- 4) dvaja renomovaní právnici menovaní a pozbavení výkonu funkcie prezidentom Čiernej Hory;*
- 5) minister zodpovedný za rezort spravodlivosti.*

*Predseda súdnej rady je volený súdnou radou spomedzi jej členov, ktorí nevykonávajú sudcovské funkcie, a to dvojtretinovou väčšinou hlasov členov súdnej rady.*

*Minister zodpovedný za rezort spravodlivosti nemôže byť zvolený za predsedu súdnej rady.*

*V prípade zhodného počtu hlasov je rozhodujúcim hlas predsedu súdnej rady.<sup>5</sup>*

*Zloženie súdnej rady verejne oznámi prezident Čiernej Hory.*

*Funkčné obdobie členov súdnej rady predstavuje štyri roky.*

20. Navrhované nové zloženie súdnej rady má za cieľ získanie rovnováhy medzi odborníkmi z oblasti súdnictva a ostatnými členmi. Benátska komisia toto nové zloženie, ktoré by zabránilo riziku politizácie aj riziku samovoľnej vlády sudcov, uvítala.

21. Rovnováha medzi odborníkmi z oblasti súdnictva a ostatnými členmi by ale nebola zachovaná v disciplinárnych konaniach, keďže minister spravodlivosti by sa ich nesmel zúčastniť ani v nich hlasovať a sudcovia by mali väčšinu hlasov (pozri bod X prvej skupiny zmien a bod IX druhej skupiny zmien). Ako už bolo vyslovené (CDL-AS(2011)010, bod 22), aby táto rovnováha bola dosiahnutá, bolo by vhodné v čl. 127 ústavy pridať ustanovenie o zriadení disciplinárneho orgánu v rámci súdnej rady s rovnakým zastúpením odborníkov z oblasti súdnictva a ostatných členov (okrem ministra spravodlivosti). Podrobnosti týkajúce sa tohto disciplinárneho orgánu by boli upravené zákonom zohľadňujúc požiadavku nezávislosti súdnictva a zodpovednosti.

22. V rámci tejto rovnováhy je veľmi pozitívne, že predseda súdnej rady bude volený samotnou súdnou radou dvojtretinovou väčšinou hlasov jej ostatných členov.

23. Pri členoch súdnej rady, ktorí sú odborníkmi z oblasti súdnictva, by mala existovať rovnováha medzi sudcami z rôznych úrovní a súdov a táto zásada by mala byť explicitne pridaná.

## **B. Právomoci súdnej rady**

24. Čo sa týka právomoci súdnej rady, podľa čl. 128 súčasnej ústavy:

*Súdna rada:*

- 1) volí a odvoláva sudcov, predsedu súdu aj ostatných členov,*
- 2) rozhoduje o pozbavení výkonu funkcie sudcu,*
- 3) určuje počet súdov a ostatných členov súdu,*
- 4) preskúmava správu o činnosti súdu, žiadosti a sťažnosti týkajúce sa činnosti súdu a vyjadruje sa k nim,*
- 5) rozhoduje o imunitě sudcov,*
- 6) navrhuje vláde výšku finančných prostriedkov pre chod súdov,*

---

<sup>4</sup> Existuje nesúlad medzi touto zmenou a navrhovanou zmenou X SES, ktorá určuje, že predseda najvyššieho súdu je volený a pozbavený výkonu funkcie súdnou radou.

<sup>5</sup> SES navrhuje neudeliť rozhodujúci hlas predsedovi súdnej rady s cieľom „vyhnúť sa prehlasovaniu sudcovských členov súdnej rady“. Hlas predsedu je ale dôležitou súčasťou rovnováhy medzi nezávislosťou a zodpovednosťou sudcov, predovšetkým v disciplinárnych konaniach.

7) *vykonáva ostatné povinnosti ustanovené zákonom.*

*Súdna rada prijíma rozhodnutia väčšinou hlasov všetkých jej členov.*

*V konaniach týkajúcich sa disciplinárnej zodpovednosti sudcov minister spravodlivosti nemá právo hlasovania.*

25. Podľa oboch skupín zmien (body X a IX) by bol čl. 128 ústavy zmenený nasledovne:

*Súdna rada:*

1. *volí a pozbavuje výkonu funkcie predsedu najvyššieho súdu,*
2. *volí a pozbavuje výkonu funkcie predsedu súdnej rady,*
3. *volí a pozbavuje výkonu funkcie sudcu, predsedu súdu a ostatných členov,*
4. *preskúmava správu o činnosti súdu, žiadosti a sťažnosti týkajúce sa činnosti súdu a vyjadruje sa k nim,*
5. *rozhoduje o pozbavení výkonu funkcie sudcu,*
6. *rozhoduje o imunitе sudcu,*
7. *navrhuje vláde výšku finančných prostriedkov pre chod súdov,*
8. *vykonáva ostatné činnosti ustanovené zákonom.*

*Súdna rada prijíma rozhodnutia väčšinou hlasov všetkých jej členov.*

*V konaniach týkajúcich sa disciplinárnej zodpovednosti sudcov minister zodpovedný za rezort spravodlivosti nemá právo hlasovania.*

26. Zmeny čl. 128 odrážajú navrhované právomoci súdnej rady voliť a pozbavovať výkonu funkcie predsedu súdnej rady a najvyššieho súdu, a preto sú vítané. Čo sa týka jej kompetencií, bolo by vhodné výslovne uviesť, že súdna rada vydáva rozhodnutia týkajúce sa preloženia, povýšenia, úloh sudcov a ďalších záležitostí súvisiacich s právnym postavením sudcov. Pokiaľ ide o imunitu, je potrebné poukázať na vyjadrenie Benátskej komisie, že „*niet pochýb o tom, že sudcovia musia byť chránení pred vonkajšími vplyvmi, a preto by mali požívať funkčnú – ale iba funkčnú – imunitu*“.<sup>6</sup>

## **VII. Ústavný súd**

### **A. Vytvorenie senátov a počet sudcov ústavného súdu**

27. Obe skupiny zmien vo vzťahu k čl. 151 ústavy určujú, že ústavný súd má právo rozhodovať o ústavných sťažnostiach v senátoch zložených z troch sudcov. Podľa navrhovanej zmeny senát môže rozhodovať len jednohlasne a v prípade nedosiahnutia jednohlasnosti rozhodne o ústavnej sťažnosti plénum ústavného súdu. Komisia už v minulosti

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2010)004-e, bod 60 – 61.



uviedla, že „*vytvorenie senátov sa môže zdať užitočné pre zníženie zaťaženia súdu, ak ide o preskúmanie prijateľnosti individuálnych sťažností; plénum rozhoduje iba v prípade nových alebo dôležitých vecí*“<sup>7</sup>. Ide teda o zmenu v súlade s európskymi štandardmi.

28. Ďalej sa navrhuje (prvá skupina zmien, bod XIII) zvýšiť počet sudcov ústavného súdu zo siedmich na deviatich. Dodatočné náklady, ktoré by tým vznikli, by boli odôvodnené potrebou práce v senátoch z dôvodu vysokého nápadu vecí na ústavný súd.

## **B. Sudcovia ústavného súdu**

29. Podľa súčasnej ústavy je na ústavnom súde sedem sudcov, ktorí sú volení a odvolávaní parlamentom, a to bez potreby kvalifikovanej väčšiny a na návrh prezidenta republiky.

30. Prvá skupina zmien (bod XIII) ponecháva voľbu aj odvolávanie všetkých deviatich sudcov v rukách parlamentu, a to na návrh prezidenta bez potreby kvalifikovanej väčšiny (podľa zmeny V parlament prijíma rozhodnutia „*väčšinou hlasov všetkých svojich členov*“). Podľa navrhovanej zmeny XIII sudcovia ústavného súdu „*sú volení na obdobie 12 rokov*“ a nevyplýva z nej, že by toto obdobie nebolo obnoviteľné.

31. Druhá skupina zmien (bod XV) navrhuje iné riešenie, podľa ktorého sú sudcovia ústavného súdu volení a odvolávaní rôznymi subjektmi: traja prezidentom, traja súdnou radou a traja parlamentom. Súvisí to so zmenou IV, na základe ktorej sa vyžaduje, aby parlament volil a pozbavil sudcov ústavného súdu výkonu ich funkcie dvojtretinovou väčšinou hlasov.

32. Benátska komisia sa už v minulosti vyjadrila:

*„V Európe sú ústavné súdy často volené výlučne kvalifikovanou väčšinou hlasov členov parlamentu (napr. v Nemecku) alebo rôzne úrady či inštitúcie majú právomoc menovať časť sudcov ústavného súdu, napríklad v Taliansku, kde tretina je menovaná prezidentom republiky, tretina sudcami všeobecných a správnych súdov vyššej inštalácie a zvyšná tretina kvalifikovanou väčšinou hlasov členov parlamentu. Aj keď výlučne parlamentárny model poskytuje vysokú mieru demokratickej legitimity, zmiešané zloženie má výhodu v zamedzení politickému vplyvu na časť sudcov.“*<sup>8</sup>

33. Benátska komisia vo svojich nedávnych stanoviskách k Čiernej Hore predovšetkým zdôraznila, že systém, v ktorom sú všetci sudcovia súdu volení parlamentom na návrh prezidenta, „*nezabezpečuje vyrovnané zloženie súdu*“. V Stanovisku k Ústave Čiernej Hory Komisia uviedla, že ak prezident vzišiel z jednej z koalíčných strán, vzniká nebezpečenstvo, že všetci sudcovia súdu budú naklonení koalícii. Voľba všetkých sudcov parlamentom by mala byť založená na požiadavke kvalifikovanej väčšiny hlasov.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Štúdia o individuálnom prístupe k ústavnému súdnictvu, CDL-AD(2010)39rev.

<sup>8</sup> CDL-AD(2012)009, bod 8.

<sup>9</sup> CDL-AD(2007)047, body 122 a 123.

34. Komisia už v minulosti vyjadrila svoj názor, že funkcia sudcu ústavného súdu by nemala byť obnoviteľná. Podľa štúdie týkajúcej sa zloženia ústavných súdov „*Možnosť opätovného zvolenia môže naštříbiť nezávislosť sudcu. Aby sa tomu riziku predišlo, je vhodné ustanoviť dlhé funkčné obdobie alebo jeho trvanie až do odchodu do dôchodku*”<sup>10</sup>. V nedávnom Stanovisku k zákonu o Ústavnom súde Čiernej Hory Komisia uviedla, že „*chýbajúci zákaz znovuzvolenia môže naštříbiť nezávislosť sudcu*“ (CDL-AD(2008)30, bod 20).

35. Komisia je toho názoru, že návrh prvej skupiny zmien (voľba všetkých ústavných sudcov parlamentom bez nutnosti kvalifikovanej dvojtretinovej väčšiny hlasov na obnoviteľné funkčné obdobie 12 rokov) by vážne naštříbil nezávislosť ústavného súdu, a preto nie je v súlade s európskymi štandardmi. Sudcovia ústavného súdu by mali byť volení kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou hlasov s mechanizmom umožňujúcim vyhnúť sa zablokovaniu. Je na orgánoch Čiernej Hory, aby zvolili najvhodnejšie riešenie, ale mechanizmy na zabránenie zablokovaniu by nemali pôsobiť tak, aby odrádzali od dosiahnutia dohody na základe kvalifikovanej väčšiny hlasov. Navyše sa odporúča, aby čl. 153 ústavy jasne ustanovil, že sudca môže byť volený len na jedno funkčné obdobie bez možnosti jeho obnovenia.

36. Druhá skupina zmien navrhuje, aby sa na menovaní sudcov ústavného súdu zúčastňovalo viac subjektov. Na menovanie sudcov ústavného súdu existuje viacero modelov;<sup>11</sup> Benátska komisia nie je nevyhnutne toho názoru, že by časť sudcov ústavného súdu mala byť volená súdnou mocou, pretože existujú možné obmedzenia týkajúce sa zodpovednosti. Ak sa Čierna Hora rozhodne pre zverenie právomoci menovať tretinu sudcov ústavného súdu súdnej moci, táto právomoc by mala byť zverená sudcom všeobecných a správnych súdov vyšších inštancií. Na odvolávanie sudcov sú potrebné prísnejšie záruky.

### **C. Predseda ústavného súdu**

37. Podľa navrhovanej zmeny (ako v prvej, tak aj v druhej skupine zmien) čl. 153 a čl. 82 ústavy predseda ústavného súdu už viac nie je volený ani odvolávaný parlamentom. Táto právomoc je prenechaná priamo ústavnému súdu, ktorý volí aj odvoláva svojho vlastného predsedu.

38. Benátska komisia túto pozitívnu zmenu privítala.

---

<sup>10</sup> CDL-STD(1997)020, 1997.

<sup>11</sup> Pozri *Štúdiu o zložení ústavných súdov*, CDL-STD(1997)020.

## VIII. Prokuratúra

### A. Menovanie a odvolávanie generálneho prokurátora

39. Z prvej skupiny zmien nevyplýva, ktorá inštitúcia je zodpovedná za menovanie a odvolávanie generálneho prokurátora: zatiaľ čo z čl. 82 ústavy by mali byť slová „generálny prokurátor“ zo zoznamu osôb menovaných a odvolávaných parlamentom vyňaté, čl. 135 ústavy by ostal nezmenený a ustanovoval by, že generálneho prokurátora (a ostatných prokurátorov) by menoval Parlament Čiernej Hory. Tieto ustanovenia si zjavne odporujú. V každom prípade je Komisia toho názoru, že menovanie aj odvolávanie generálneho prokurátora by malo ostať v rukách parlamentu, ale sudcovia ústavného súdu by mali byť volení kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou hlasov s mechanizmom umožňujúcim vyhnúť sa zablokovaniu.<sup>12</sup>

40. Podľa druhej skupiny zmien by bol generálny prokurátor volený aj pozbavený výkonu svojej funkcie dvojtretinovou väčšinou hlasov parlamentu.

41. Benátska komisia tento návrh víta. Navyše, bolo by potrebné pridať ustanovenie na zabezpečenie mechanizmu umožňujúceho vyhnúť sa zablokovaniu. Dôvody odvolania generálneho prokurátora by mali byť ustanovené v ústave, zatiaľ čo proces odvolania by mal byť upravený organickými zákonmi.

### B. Rada prokurátorov

42. Článok 136 súčasnej ústavy ustanovuje:

*Rada prokurátorov zabezpečuje nezávislosť prokuratúry a prokurátorov.*

*Radu prokurátorov volí aj odvoláva parlament.*

*Volby, funkčné obdobie, povinnosti, organizáciu a spôsob práce rady prokurátorov upravuje zákon.*

43. Prvá skupina zmien radu prokurátorov nespomína.

44. Druhá skupina zmien by pozmenila čl. 136 ústavy tak, aby zloženie rady prokurátorov bolo nasledovné:

- a. generálny prokurátor,
- b. štyria prokurátori volení úradom generálneho prokurátora,
- c. dvaja právnici volení a pozbavení výkonu funkcie parlamentom na návrh koalície a opozície,

---

<sup>12</sup> CDL-AD(2011)10, bod 54.

- d. dvaja renomovaní právnicki menovaní a pozbavení výkonu funkcie prezidentom Čiernej Hory,
- e. jeden zástupca ministerstva zodpovedného za rezort spravodlivosti menovaný a pozbavený výkonu funkcie ministrom spravodlivosti.

45. Predsedom rady prokurátorov by nebol *ex officio* generálny prokurátor, ale bol by volený spomedzi ostatných členov rady dvojtretinovou väčšinou hlasov.

46. Čo sa týka právomoci rady prokurátorov, podľa druhej skupiny zmien by rada prokurátorov mala právomoc menovať a odvolávať prokurátorov a vedúcich prokuratúr, vydávať rozhodnutia o pozastavení výkonu funkcie prokurátorov a vedúcich prokuratúr, prijímať rozhodnutia týkajúce sa imunity, navrhovať vláde rozpočet pre chod prokuratúr a vykonávať ďalšie činnosti ustanovené zákonom.

47. Benátska komisia už v minulosti vyjadrila názor a znova ho opakuje, že víta zakotvenie zloženia a hlavných právomocí rady prokurátorov v ústave.<sup>13</sup> Taktiež by uvítala odobratie právomoci parlamentu voliť ostatných prokurátorov. Alternatívne mechanizmy zabezpečenia zodpovednosti môžu byť upravené organickými zákonmi.

48. Predmetné zmeny sa vyznačujú rovnakým prístupom k prokurátorom, ako aj k sudcom a navrhujú, aby bol pre radu prokurátorov uplatnený rovnaký koncept ako pre súdnu radu. Benátska komisia ale zdôrazňuje, že na rozdiel od súdnictva, kde je každý sudca nezávislý, prokuratúra v Čiernej Hore má hierarchickú štruktúru. V hierarchickom systéme musí mať vyššie postavený prokurátor právo primeraným spôsobom dohliadať na rozhodnutia svojho úradu za podmienky, že budú zaručené nevyhnutné práva každého prokurátora. Tieto práva ale neobsahujú právo podriadeného prokurátora neakceptovať rozhodnutie nadriadeného prokurátora, tobôž nie generálneho, ktorý je na najvyššej úrovni zodpovedný za všetky rozhodnutia úradu. Toto sa odlišuje od postavenia predsedu súdu, ktorému neprislúcha žiadna kontrola ani zodpovednosť za rozhodnutia jednotlivých sudcov. Generálny prokurátor musí niesť zodpovednosť aj za riadenie prokuratúry a disponovať na to nevyhnutnými právomocami. Ak je podstatná časť členov rady prokurátorov volená prokurátormi, tak ako to je aj v prípade tohto návrhu, malo by sa predísť akémukoľvek riziku paralyzovania. Na druhej strane je podľa Ústavy Čiernej Hory rada prokurátorov zodpovedná za zabezpečenie autonómie prokuratúry.

49. Vhodnú rovnováhu je potrebné nájsť na jednej strane medzi zverením prostriedkov na zabezpečenie efektívneho fungovania a riadenia prokuratúry generálnemu prokurátorovi (ktorý sa zodpovedá parlamentu) a na druhej strane medzi zabránením tomu, aby disponoval neprimeranými právomocami. V tomto kontexte by bolo potrebné brať do úvahy nízky počet prokurátorov v Čiernej Hore.

---

<sup>13</sup> CDL-AD(2011)10, bod 53.

50. Podľa stanoviska Benátskej komisie by generálny prokurátor mal ex officio predsedáť rade prokurátorov s výnimkou disciplinárnych konaní. Imunita prokurátorov by mala byť prísne obmedzená na funkčnú imunitu.

51. Mal by existovať účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam vydaným v disciplinárnych konaniach.

## **IX. Závěry**

52. Benátska komisia vo svojich predchádzajúcich stanoviskách zdôraznila potrebu dosiahnuť úplnú nezávislosť súdnictva a ústavného súdu, ako aj dôležitosť zabránenia politizácii a samovoľnej vláde sudcov.

53. Predmetné navrhované zmeny ústavy sú krokmi správnym smerom a pokusom zlepšiť súčasnú situáciu. Prvá aj druhá skupina zmien obmedzuje úlohu parlamentu a má za cieľ získanie rovnováhy medzi odborníkmi z oblasti súdnictva a ostatnými členmi.

54. Prvá skupina zmien v plnej miere zohľadňuje predchádzajúcu kritiku zo strany Benátskej komisie a navrhuje, aby menovanie a odvolávanie predsedu najvyššieho súdu neostalo v rukách parlamentu, ale bolo v rukách súdnej rady. Návrhy zlepšujú aj zloženie súdnej rady, hoci ustanovené by mali byť aj ďalšie záruky na zabezpečenie rovnováhy v disciplinárnych konaniach.

55. Druhá skupina zmien sa týka menovania sudcov ústavného súdu a navrhuje účasť viacerých subjektov. Tento systém by síce mohol zlepšiť nezávislosť a legitimitu súdu, ale taktiež má svoje nedostatky, pokiaľ ide o zodpovednosť. Čo sa týka prokuratúry, druhá skupina zmien obsahuje aj pozitívny návrh týkajúci sa menovania a odvolávania generálneho prokurátora dvojtretinovou väčšinou hlasov členov parlamentu, čo zohľadňuje predchádzajúce odporúčania Benátskej komisie. Do ústavy je potrebné začleniť mechanizmus umožňujúci vyriešiť zablokovanie. Benátska komisia je aj toho názoru, že generálny prokurátor by mal predsedáť rade prokurátorov s výnimkou disciplinárnych konaní.

56. Benátska komisia vyzýva Čiernu Horu, aby uskutočnila zmeny ústavy. Avšak, ako to už v minulosti bolo zdôraznené, zmena Ústavy Čiernej Hory nebude dostatočná na to, aby vyriešila situáciu v súdnictve. Mala by byť zmenená aj legislatíva, aby boli garantované transparentnosť a efektívnosť disciplinárnych konaní proti sudcom a prokurátorom, rovnováha v zložení disciplinárnej komisie v rámci súdnej rady a rady prokurátorov a zlepšenie postupov menovania a odvolávania sudcov a prokurátorov.

57. Benátska komisia je pripravená poskytnúť úradom Čiernej Hory v tejto oblasti naďalej pomoc.