



Ústavný súd Slovenskej republiky

# KONEČNÉ STANOVISKO K ZMENENÉMU NÁVRHU ZÁKONA O ÚRADE ŠPECIÁLNEJ PROKURATÚRY ČIERNEJ HORY

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia) na jej 102. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 20. – 21. marec 2015)

na základe komentárov

p. Guidoa NEPPI MODONU (Taliansko)  
p. Jørgena Steena SØRENSENA (Dánsko)  
p. Tudorela TOADERA (Rumunsko)  
p. Jamesa HAMILTONA (expert, bývalý člen, Írsko)

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:**

AVIS FINAL CONCERNANT LE PROJET DE LOI REVISE SUR LE BUREAU SPECIAL DU  
MINISTRE PUBLIC DU MONTENEGRO

**Preklad a korektúra:**

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## Obsah

I. ÚVOD .....	3
II. VŠEOBECNÉ/PREDBEŽNÉ POZNÁMKY .....	3
A. Kontext .....	3
III. ZMENENÝ NÁVRH ZÁKONA .....	5
A. Všeobecné poznámky; inštitucionálny status úradu špeciálnej prokuratúry .....	5
B. Komentáre k návrhu zákona .....	6
1. Záruky autonómie úradu špeciálnej prokuratúry v rámci systému prokuratúry .....	6
2. Právomoci špeciálneho úradu .....	7
3. Správa o činnosti .....	8
4. Menovanie/vol'ba špeciálnych prokurátorov (vedúceho špeciálneho prokurátora) .....	8
5. Funkčné obdobie .....	9
6. Vzťahy s políciou .....	10
7. Vyšetrovatelia .....	10
8. Právomoci špeciálnych prokurátorov .....	10
9. Ochrana údajov .....	11
10. Prechodné ustanovenia .....	11
V. ZÁVERY .....	12

## I. ÚVOD

1. Dňa 24. decembra 2014 požiadal predseda parlamentu Čiernej Hory Benátsku komisiu o stanovisko k zneniu pozmeneného návrhu zákona o Úrade špeciálnej prokuratúry Čiernej Hory zo 4. decembra 2014 (ďalej len „návrh zákona“) (CDL-REF(2015)01).
2. Benátska komisia už na svojom 101. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. decembra 2014) prijala na základe žiadosti ministra spravodlivosti Čiernej Hory (z 2. septembra 2014) predbežné stanovisko<sup>1</sup> ku skoršiemu návrhu zákona o Úrade špeciálnej prokuratúry Čiernej Hory. O stanovisko bolo požiadané aj v prípade ďalších troch návrhov zákona vypracovaných v rámci prebiehajúcej reformy čiernohorského súdneho systému: návrh zákona o prokuratúre, návrh zákona o súdoch a návrh zákona o právach a povinnostiach sudcov Rady sudcov Čiernej Hory.
3. Za spravodajcov Benátskej komisie boli určení p. James Hamilton, p. Guido Neppi Modona, p. Jørgen Steen Sørensen a p. Tudorel Toader.
4. Po tom, ako bola Benátska komisia informovaná o skutočnosti, že orgány Čiernej Hory majú v úmysle požiadať o stanovisko k pozmenenému návrhu zákona, odsúhlasila na svojom 101. plenárnom zasadnutí, aby spravodajcovia zaslali návrh stanoviska parlamentu Čiernej Hory ešte pred 102. plenárnym zasadnutím, keďže ide o naliehavé vnútroštátne konanie.
5. Predmetné stanovisko bolo Benátskou komisiou prijaté na jej 102. plenárnom zasadnutí (20. – 21. marec 2015)

## II. VŠEOBECNÉ/PREDBEŽNÉ POZNÁMKY

### A. Kontext

6. Žiadosť o právnu analýzu návrhu zákona o Úrade špeciálnej prokuratúry Čiernej Hory (zahŕňajúceho súčasné pozmenené znenie návrhu), ktorá bola predložená Benátskej komisii, sa týka prebiehajúcej súdnej reformy v Čiernej Hore po revízii ústavy v roku 2013 a opatrení prijatých touto krajinou v rámci jej vstupu do EÚ. Súčasný dokument sa nezaobera problematikou, ktorá bola načrtnutá v predbežnom stanovisku Komisie.
7. Benátska komisia vo svojom predbežnom stanovisku uvítala úsilie Čiernej Hory o vytvorenie právneho a inštitucionálneho rámca pre úrad špeciálnej prokuratúry zameraný na boj proti organizovanej kriminalite a korupcii na najvyšších miestach a vzala na vedomie výber autorov návrhu týkajúci sa zriadenia nového orgánu v rámci systému prokuratúry, to znamená v rámci existujúceho ústavného systému.
8. Predbežné stanovisko spresnilo, že kľúčové aspekty vzniku a fungovania budúcej prokuratúry boli upravené v súlade s ústavnými princípmi a zákonným rámcom navrhovaným pre prokuratúru. Aby sa zaručil solídny, jasný a koherentný právny rámec zabezpečujúci fungovanie budúceho orgánu v súlade s aplikovanými štandardmi a osvedčenými postupmi

---

<sup>1</sup> Pozri CDL-AD(2014)041: *Predbežné stanovisko k návrhu zákona o Úrade špeciálnej prokuratúry Čiernej Hory* prijaté Benátskou komisiou na jej 101. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. december 2014).

v danej oblasti, mali by byť preskúmané určité dôležité otázky a ustanovenia návrhu zákona by mali byť vylepšené nasledovne:

- „bolo by potrebné jasne spresniť stupeň autonómie budúcej prokuratúry a jej inštitucionálne miesto v rámci systému prokuratúry: skutočnosť, že bude pod kontrolou generálnej prokuratúry, by mala byť spätá so zárukami funkčnej autonómie a transparentnosti vrátane súdnej kontroly. Bolo by vhodné zaviesť zodpovedanie sa parlamentu;

- aby sa zabezpečilo úplné rešpektovanie princípu právnej istoty, je dôležité objasniť príslušnosť budúcej prokuratúry (jasná a koherentná definícia protiprávných konaní, na riešenie ktorých bude príslušná, jasnejšie určenie verejných funkcií alebo pozícií, ktoré budú spadať do jej právomoci);

- bolo by vhodné objasniť a značne zjednodušiť postup menovania špeciálneho prokurátora a uvažovať o umožnení kandidátom mimo prokuratúry, aby boli voliteľní do funkcií na úrade špeciálnej prokuratúry;

- bolo by vhodné detailnejším spôsobom uviesť pravidlá, ktoré sa majú použiť na určenie kritérií a postupu pri zamestnávaní špeciálnych prokurátorov a ďalších úradníkov vrátane policajtov, ich nadriadených, ako aj služobne podriadených, na disciplinárne konania, záruky proti neprimeraným zásahom, ako aj na vzťahy s inými inštitúciami vrátane polície a jasne vymedziť právomoci špeciálnych prokurátorov vo vzťahu k iným inštitúciám.“

9. V predbežnom stanovisku bolo navyše uvedené, že s ohľadom na komplexnosť a náročnosť úlohy úradu špeciálnej prokuratúry je pre jej autonómne fungovanie a efektívnosť dôležité osobitne jasným a precíznym spôsob upraviť jej vecnú príslušnosť, právomoci a spôsoby fungovania, a to v súlade s princípom právnej istoty, ako aj primerané záruky proti akémukoľvek neprimeranému zásahu. Bolo by tiež vhodné zrozumiteľnejšie stanoviť ľudské, finančné a iné zdroje pridelené úradu špeciálnej prokuratúry, ktoré sú nevyhnutné pre autonómne a efektívne fungovanie novej prokuratúry, vrátane indikátorov, kritérií a opatrení týkajúcich sa rozhodovania o týchto otázkach.

10. Súčasné stanovisko sa týka základných vylepšení, ktoré priniesla nová verzia návrhu zákona, a ustanovení, ktoré by parlament mohol upraviť v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie.

11. Stanovisko vychádza z anglického prekladu návrhu zákona predloženého orgánmi Čiernej Hory. Hoci nový návrh obsahuje mnoho ustanovení, ktoré sú identické s ustanoveniami predošlého návrhu zákona, celý text bol medzičasom opätovne preložený a hoci mnohé ustanovenia v originálnom jazyku neboli pozmenené, v anglickom jazyku sú teraz inak formulované. Tento preklad by nemusel úplne presne zodpovedať originálnej verzii a niektoré uvedené problémy mohli vzniknúť kvôli problémom s prekladom.

### III. ZMENENÝ NÁVRH ZÁKONA

#### A. Všeobecné poznámky; inštitucionálny status úradu špeciálnej prokuratúry

12. Jedna z obáv vyjadrených v predbežnom stanovisku, ktorá stratila svoje opodstatnenie, spočívala v tom, že skorší návrh zákona nedostatočne jasne uviedol, že nový úrad nie je úplne nezávislý, ale je vytvorený v rámci systému prokuratúry.<sup>2</sup>

13. Je dôležité zdôrazniť, že rozhodnutia zriadiť orgán predovšetkým tohto typu a zaradiť ho do existujúceho systému prokuratúry alebo ho zriadiť ako nezávislý orgán sú predovšetkým politického charakteru. Každé rozhodnutie môže byť odôvodniteľné. Žiadna medzinárodná norma neuvádza, ako zodpovedať túto otázku. Hoci niektoré významné medzinárodné inštrumenty odporúčajú špecializáciu najmä v prípade stíhania trestných činov korupcie a v boji proti korupcii uvádzajú špecializovaných prokurátorov požívajúcich nezávislosť alebo potrebnú autonómiu, aby vykonávali svoje úlohy, neodporúčajú úplné vyňatie tohto orgánu zo systému prokuratúry ako celku.<sup>3</sup>

14. V prípade Čiernej Hory skutočnosť, že **ústava** vo svojom **čl. 134** hovorí o existencii „jednotného“ systému prokuratúry, znamená nevyhnutne tendenciu uprednostnenia špeciálneho prokurátora v rámci už existujúceho systému prokuratúry. V opačnom prípade by orgány boli nútené zvoliť ťažšiu cestu spočívajúcu v zmene ústavy. Rovnako ak chceme, aby úrad špeciálnej prokuratúry bol osožný, určitá autonómia v systéme prokuratúry je nevyhnutná. Návrh zákona sa usiluje o dosiahnutie takejto rovnováhy.

15. Zákon, ktorý jasne neupravuje, že špeciálny prokurátor koná v rámci „jednotnej“ prokuratúry, by predstavoval problém, pretože môže byť predmetom námietky neústavnosti. Predchádzajúci návrh obsahoval slabý bod do tej miery, že uvedené jasne a výslovne neupravoval, hoci pozorné čítanie textu a návrhu zákona o systéme prokuratúry by to pravdepodobne objasnilo.

16. Z tohto pohľadu je skutočnosť, že nový návrh zákona vo svojom novom **čl. 2** jasne ustanovuje, že úrad špeciálnej prokuratúry je zriadený „*v rámci systému prokuratúry, ktorá je jednotným a autonómym orgánom*“, vítaným zlepšením, zatiaľ čo v zmysle čl. 11 ods. 3 návrhu zákona o prokuratúre je úrad špeciálnej prokuratúry formálne začlenený do jej štruktúry. Anglický text by možno mal skôr uprednostniť prídavné mená ako „unitary“ alebo „single“ než „unique“; avšak anglická verzia návrhu zákona preberá formuláciu anglického prekladu ústavy. Je dôležité dbať na to, aby originálna verzia oboch textov bola zhodná. Článok 7 návrhu zákona navyše spresňuje: „*ustanovenia zákona o prokuratúre sa použijú len v prípade, ak vec nie je upravená týmto zákonom*“.

17. Okrem toho je vhodné poukázať na to, že Benátska komisia<sup>4</sup> vo svojom predbežnom stanovisku odporučila zlúčiť do jedného zákona prokuratúru a nový úrad špeciálnej prokuratúry najmä za účelom zabránenia akémukoľvek riziku rozporu s čl. 134 ústavy. Rozhodnutie orgánov Čiernej Hory vypracovať osobitný zákon o špeciálnom prokurátorovi by mohlo byť pozitívne v tom smere, že by umožnilo posilnenie autonómie prokuratúry a zaručilo jeho efektívnosť v boji proti organizovanej kriminalite a korupcii.

<sup>2</sup> Pozri bod 15 predbežného stanoviska.

<sup>3</sup> Pozri bod 15 predbežného stanoviska.

<sup>4</sup> Pozri body 32 a 78 predbežného stanoviska.

## B. Komentáre k návrhu zákona

### 1. Záruky autonómie úradu špeciálnej prokuratúry v rámci systému prokuratúry

18. Okrem už uvedených všeobecných ustanovení, ktoré objasňujú inštitucionálnu pozíciu novej prokuratúry, existujú viaceré špecifickejšie ustanovenia, z ktorých niektoré zaručujú novému orgánu určitú autonómiu a upravujú jeho fungovanie v rámci existujúcej prokuratúry.

19. **Článok 4** jasne ustanovuje, že vedúci špeciálny prokurátor sa zodpovedá generálnemu prokurátorovi (čo sa týka jeho práce, ako aj práce úradu), ktorý v zmysle **čl. 5** vykonáva „inštitucionálny dohľad“.

20. Avšak viaceré ustanovenia zaručujú špeciálnemu úradu určitú autonómiu. V súlade s čl. 6 financie pridelené úradu predstavujú v rozpočte prokuratúry osobitnú rozpočtovú zložku. Špeciálny prokurátor môže zamestnať expertov a udržiavať osobitné vzťahy s orgánmi polície pridelenými jeho úradu, ako aj s ďalšími orgánmi verejnej správy, akými sú daňová správa, správa colníc a organizácie bojujúce proti praniu špinavých peňazí a terorizmu (**pozri čl. 26 až čl. 30**).

21. Navyše, metóda menovania vedúceho špeciálneho prokurátora a ďalších špeciálnych prokurátorov vylučuje akýkoľvek politický zásah a generálny prokurátor má v zmysle pozmeneného návrhu zákona len úlohu člena rady prokurátorov; vo vzťahu k menovaniu nemá právo veta (**čl. 14**). Menovanými môžu byť sudcovia, advokáti, ako aj prokurátori (**pozri čl. 12 a čl. 13**).

22. Vedúci špeciálnej prokuratúry je menovaný na obdobie piatich rokov (jeho funkčné obdobie je možné predĺžiť len raz) a ďalší špeciálni prokurátori sú menovaní doživotne po tom, ako v prvotnej skúšobnej dobe v trvaní štyroch rokov pred ich menovaním do funkcie špeciálneho prokurátora pracovali ako prokurátori alebo sudcovia (**čl. 22**). Zákon neobsahuje ustanovenie týkajúce sa odvolania vedúceho špeciálneho prokurátora a zdá sa, že je nemožné odvolať tohto prokurátora z dôvodu nesúhlasu s rozhodnutiami, ktoré prijal. Avšak ako to vyplýva z **čl. 7** pozmeneného návrhu zákona, je pochopiteľné, že ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti a príslušných konaniach nachádzajúce sa v budúcom zákone o prokuratúre sa aplikujú *mutatis mutandis* na špeciálnych prokurátorov vrátane vedúceho špeciálneho prokurátora.

23. Avšak **čl. 131** zmeneného návrhu zákona o prokuratúre oprávňuje generálneho prokurátora, aby dával záväzné pokyny všeobecného charakteru a vedúcemu špeciálnemu prokurátorovi aj v jednotlivých prípadoch. Vedúci špeciálnej prokuratúry môže špeciálnym prokurátorom dávať pokyny, ktoré musia byť v jednotlivých prípadoch rešpektované. Odporúča sa dbať na to, aby každý všeobecný pokyn či smernica adresované špeciálnym prokurátorom boli zverejňované.

24. Pokyny dané v jednotlivom prípade musia byť v súlade so zárukami uvedenými v **čl. 132**, ktoré sú v súlade s ustanoveniami *Odporúčania REC(2000)19 Výboru ministrov Rady Európy*<sup>5</sup>. V prípade nezákonných pokynov je ďalšou zárukou to, že súd alebo nezávislý orgán

---

<sup>5</sup> Pozri *Odporúčanie (2000)19 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva (prijaté Výborom ministrov 6. októbra 2000 na 724. zasadnutí zástupcov ministrov)*.

ako napríklad rada prokurátorov by sa mali vyjadriť k zákonnosti pokynu; bolo by teda vhodné ustanoviť právo na podanie sťažnosti tomuto orgánu.<sup>6</sup> Bolo by navyše potrebné posilniť možnosti súdnej kontroly rozhodnutí prokurátorov v súlade s odporúčaniami formulovanými v ods. 50 predbežného stanoviska:<sup>7</sup> „na to, aby boli tieto vnútorné záruky v súlade s požiadavkami právneho štátu, mali by byť späté s povinnosťou skladať účty vrátane súdnej kontroly rozhodnutí prokurátorov, prístupnosti a transparentnosti“. Toto opatrenie by bolo novou zárukou proti akémukoľvek možnému politickému zásahu do rozhodnutí špeciálnych prokurátorov. Aby sa posilnila autonómia a efektívnosť špeciálneho úradu, bolo by možné vedúcemu špeciálnemu prokurátorovi povoliť aj vykonávanie právomocí správcu rozpočtu.

## 2. Právomoci špeciálneho úradu

25. Benátska komisia vo svojom predbežnom stanovisku kritizovala niektoré ustanovenia zákona týkajúce sa právomocí, ktoré boli po odporúčaní v tomto predbežnom stanovisku<sup>8</sup> začlenené do **kapitoly I (všeobecné ustanovenia)** a z dôvodu jednotnosti zlúčené s ustanoveniami **skoršieho čl. 3**.

26. **Nový čl. 3**, ktorý spresňuje právomoci špeciálneho úradu, niektoré z týchto problémov odstránil. Výraz „verejný funkcionár“ je už teraz definovaný. Avšak výraz „organizovaná kriminalita“ definovaný nie je, hoci je možné, že je definovaný v iných legislatívnych textoch Čiernej Hory. Komisia vo svojom predbežnom stanovisku spresnila (bod 37), že pre právnu istotu a efektívnosť je dôležité podať dostatočne jasnú definíciu trestných činov spadajúcich do príslušnosti nového úradu. Je potrebné dbať na to, aby definícia organizovanej kriminality nebola príliš široká, aby nezahŕňala všetky úmyselné trestné činy zahŕňajúce určitý počet osôb, a to aj menej závažného charakteru, tak ako tomu bolo v niektorých iných súdnych systémoch. Prah pre trestné činy korupcie v súkromnom sektore bol zvýšený zo 4 000 € na 40 000 €. Toto zvýšenie je v súlade s odporúčaniami formulovanými Komisiou v jej predbežnom stanovisku (pozri bod 38), hoci aj suma 14 000 € sa môže zdať privysoká.

27. V tomto kontexte by Komisia okrem komentárov v predbežnom stanovisku rada spresnila, že v zmenenej verzii, ako aj v predchádzajúcej verzii návrhu zákona sa právomoc špeciálneho prokurátora vo veci trestného činu podnecovania k nezákonnému ovplyvňovaniu a aktívnej korupcie vo verejnom sektore obmedzuje na trestné činy spáchané verejnými činiteľmi (**čl. 3**). Avšak vo všeobecnosti sú tieto dva trestné činy skôr páchané osobami, ktoré nie sú orgánmi verejnej správy a ktoré korumpujú verejného funkcionára, hoci tento riskuje možnosť spáchania nasledovných trestných činov: zneužitie právomoci, podvod, nezákonné ovplyvňovanie alebo pasívna korupcia. Nezdá sa byť logické, aby špeciálnemu prokurátorovi bola zverená právomoc trestne stíhať osobu, ktorá je korumpovaná, a nie osobu, ktorá korumpuje, keďže ani jedna z nich nemá menšiu morálnu vinu než tá druhá. Rovnako nemá

---

<sup>6</sup> Pozri bod 60 *Spoločného stanoviska týkajúceho sa návrhu zákona o Úrade prokuratúry Ukrajiny*, CDL-AD(2013)025. Pozri tiež bod 59 dokumentu CDL-AD(2010)040.

<sup>7</sup> Pozri bod 50 *predbežného stanoviska*.

<sup>8</sup> Benátska komisia v bode 35 svojho *predbežného stanoviska* uviedla, že „aby sa zabezpečila jednotnosť legislatívy, mohlo by sa opätovne zvážiť zaradenie **čl. 9 ods. 1** návrhu zákona týkajúceho sa vzťahov medzi vedúcim špeciálneho úradu (vedúcim prokurátorom) a generálnym prokurátorom. Jeho zaradenie do kapitoly 1 by umožnilo doplniť všeobecné ustanovenia a jasne vymedziť funkciu, právomoci a predmet činnosti nového orgánu“. Komisia tiež odporučila, aby došlo k zosúladieniu a objasneniu vzťahov medzi **čl. 3** definujúcim „korupciu na najvyšších miestach“ a trestnými činmi uvedenými v skoršom **čl. 9**.

význam, aby v procese korupcie, v rámci ktorej sú páchané oba trestné činy, boli dvaja páchatelia stíhaní rôznymi prokuratúrami.

28. Nový návrh rozšíril príslušnosť špeciálneho prokurátora na terorizmus a vojnové zločiny, hoci špeciálny prokurátor by nemal byť príliš zaťažovaný veľkým množstvom rôznorodých trestných činov.<sup>9</sup> Problémom však ostáva aj riziko politického zasahovania do stíhania vojnových zločinov vo väčšine štátov bývalej Juhoslávie. Odobratie tejto právomoci špeciálnemu prokurátorovi Čiernej Hory by bolo vnímané ako zlý signál a ako zvýšené riziko politického zasahovania do ďalších záležitostí tohto typu. Namiesto zverenia týchto vecí špeciálnemu prokurátorovi by bolo pravdepodobne vhodnejšie zriadiť ďalšiu špeciálnu prokuratúru, čo by však bolo ťažké odôvodniť vzhľadom na veľkosť Čiernej Hory a malý počet týchto vecí. Z toho dôvodu možno povedať, že je vhodné zahrnúť vojnové zločiny a terorizmus do príslušnosti špeciálneho prokurátora.

29. Čo sa týka všeobecných ustanovení návrhu zákona, Komisia opätovne na záver zdôrazňuje, že *„pre úplné určenie povahy nového orgánu a jeho spôsobu fungovania by mal návrh zákona obsahovať odkaz na súbor procesných ustanovení spresňujúcich osoby/orgány oprávnené obrátiť sa naň, ako aj podmienky, ktoré je potrebné pre uvedené splniť, a v prípade, ak neexistuje odkaz na príslušnú legislatívu, tak aj postup a konečné termíny, ktoré je potrebné rešpektovať.“*<sup>10</sup>

### 3. Správa o činnosti

30. **Článok 11** zmeneného návrhu zákona zaviedol pre nový úrad povinnosť vypracovávať pravidelnú výročnú správu (polročnú), ktorá sa má predkladať generálnemu prokurátorovi v rámci jeho inštitucionálnej kontroly nad špeciálnou prokuratúrou. Je potrebné uvítať, že v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie<sup>11</sup> musí aj špeciálna prokuratúra predkladať výročnú správu o činnosti rade prokurátorov a zverejniť ju na svojej internetovej stránke. Ďalšie ad hoc správy môžu byť vypracované na žiadosť generálneho prokurátora alebo rady prokurátorov. Zatiaľ čo vypracovanie týchto správ by nemalo príliš zaťažiť špeciálnu prokuratúru (postačovala by jedna správa ročne), informovanie verejnosti a eventuálne parlamentu o svojej činnosti a trendoch, ktoré by mohli vyžadovať nové opatrenia týkajúce sa trestnej politiky alebo trestného práva, je dôležité a môže prispieť k efektívnosti, ale aj transparentnosti a povinnosti zodpovedať sa prokuratúre.

### 4. Menovanie/vol'ba špeciálnych prokurátorov (vedúceho špeciálneho prokurátora)

31. Nový návrh zákona v neskoršom znení zjednodušuje proces menovania špeciálnych prokurátorov, ktorý sa viac neobmedzuje len na menovanie prokurátorov ako takých. Okrem uvedených zmien (pozri bod 21) bol postup výrazne vylepšený.

32. Je potrebné uvítať voľbu vedúceho špeciálneho prokurátora a špeciálnych prokurátorov radou prokurátorov upravenú čl. 14 zmeneného návrhu zákona po zverejnení oznámenia a vyhodnotení ich odborných vedomostí a schopnosti vykonávať funkcie zohľadňujúce osobitné kritériá uvedené v zákone (pozri čl. 12 až čl. 21 zmeneného návrhu zákona).

<sup>9</sup> Pozri bod 41 *predbežného stanoviska*.

<sup>10</sup> Pozri bod 42 *predbežného stanoviska*.

<sup>11</sup> Pozri bod 51 *predbežného stanoviska*.



33. Je vhodné pripomenúť, že podľa skoršieho návrhu<sup>12</sup> musia byť kandidáti na funkciu špeciálneho prokurátora navrhnutí vedúcim špeciálnym prokurátorom a návrhy musia byť predložené generálnemu prokurátorovi na vyjadrenie svojho stanoviska. Vedúci špeciálny prokurátor má byť zvolený spomedzi prokurátorov len radou prokurátorov na návrh generálneho prokurátora (po získaní stanoviska združenia prokurátorov úradu generálneho prokurátora<sup>13</sup>).

34. Vítaná je voľba vedúceho špeciálneho prokurátora, ktorá je upravená v zmenenom návrhu, radou prokurátorov spomedzi kandidátov, ktorí reagovali na zverejnené oznámenie, po vyhodnotení ich odborných vedomostí a schopnosti vykonávať túto funkciu, a to v podobe pohovoru medzi radou prokurátorov a kandidátmi spĺňajúcimi požiadavky ustanovené v návrhu zákona (**pozri čl. 18 až čl. 20**).

35. V tejto súvislosti by vloženie špeciálneho ustanovenia, podľa ktorého sú vedúci špeciálny prokurátor a špeciálni prokurátori volení radou prokuratúry<sup>14</sup>, do nového čl. 37 zmeneného návrhu zákona o prokuratúre týkajúceho sa povinností rady prokuratúry mohlo prispieť k lepšiemu zosúladieniu oboch zákonov.

36. Vítané je tiež rozšírenie podmienok voľby vedúceho špeciálneho prokurátora a špeciálnych prokurátorov – ako aj prokurátorov v zmysle zmeneného návrhu zákona o prokuratúre – tým, že sa povolil prístup nielen prokurátorom, ale aj osobám s minimálne 12-ročnou (v prípade vedúceho špeciálneho prokurátora) alebo 10-ročnou (v prípade špeciálnych prokurátorov) odbornou praxou v pozícii sudcu alebo advokáta. Navyše, kandidovať budú môcť osoby, *„ktorých skúsenosť je zárukou ich odborných vedomostí a schopností požadovaných na to, aby sa zaoberali vecami spadajúcimi pod špeciálnu prokuratúru“* (pozri čl. 12 a čl. 13 zmeneného návrhu zákona), čo by malo znížiť riziko prílišného korporativizmu špeciálnej prokuratúry a posilniť jej nezávislosť. Hoci špeciálni prokurátori sú súčasťou prokuratúry ako takej, je potrebné posilniť ich nezávislosť, a to najmä znásobením kandidatúr.

37. Vylúčenie úlohy generálneho prokurátora a zhromaždenia prokurátorov<sup>15</sup> z procesu menovania je vítané, pretože zabraňuje možnému blokovaniu a zmätku.

## 5. Funkčné obdobie

38. Voľba špeciálneho prokurátora na neurčité funkčné obdobie, ktoré ustanovuje **čl. 22** zmeneného návrhu zákona, je vítaná<sup>16</sup> (Komisia pripomína, že sa obávala situácie, keď vedúci špeciálny prokurátor a špeciálni prokurátori nie sú opätovne vymenovaní). Rovnako bolo spresnené, že vedúci špeciálny prokurátor bude po uplynutí svojho funkčného obdobia pokračovať vo vykonávaní úloh špeciálneho prokurátora v rámci špeciálnej prokuratúry (**čl. 23**).

---

<sup>12</sup> Pozri čl. 6 predchádzajúceho návrhu zákona.

<sup>13</sup> Pozri čl. 5 predchádzajúceho návrhu zákona.

<sup>14</sup> V zmysle čl. 136.3.3 ústavy v znení z roku 2013 rada prokurátorov *„volí a odvoláva vedúcich prokurátorov a prokurátorov“*.

<sup>15</sup> Pozri **skorší čl. 5 a čl. 6** predchádzajúceho návrhu zákona.

<sup>16</sup> Funkčné obdobie špeciálnych prokurátorov, ktorí pôsobili ako prokurátori alebo sudcovia menej než štyri roky, predstavuje štyri roky, po uplynutí ktorých môžu byť títo prokurátori zvolení na neurčité funkčné obdobie v súlade s ustanoveniami zákona o prokuratúre, ktoré upravujú voľbu prokurátorov na dobu neurčitú.

## 6. Vzťahy s políciou

39. Obavy vyjadrené v predbežnom stanovisku ohľadom organizácie policajných vyšetrovateľov pridelených k špeciálnemu prokurátorovi pretrvávajú aj napriek určitým novým ustanoveniam upravujúcim predbežné požiadavky, ktoré je potrebné splniť na to, aby sa stali súčasťou „špeciálnej jednotky“ polície zodpovednej za spoluprácu so špeciálnym úradom alebo za riadenie tejto jednotky (pozri **čl. 26** zmeneného návrhu zákona).

40. Hoci niektoré záruky chránia právo prokurátora kontrolovať vyšetrovania najmä prostredníctvom možnosti vyžadovať od vyšetrovateľov, aby plnili príkazy špeciálneho prokurátora (**čl. 27**), skutočnosť, že disciplinárne konania v prípade nevykonania daného príkazu špeciálneho prokurátora ostávajú v rukách polície, a nie v rukách prokurátora (podľa čl. 27 špeciálny prokurátor môže len začať disciplinárne konanie), vyvoláva pochybnosti o efektívnosti týchto konaní. Navyše, status policajnej jednotky a jej vzťahy so špeciálnou prokuratúrou ostávajú málo jasné. Komisia opätovne zdôrazňuje svoje odporúčania, ktoré formulovala v bode 55 a 56 predbežného stanoviska.

## 7. Vyšetrovatelia

41. Zavedenie detailnejších ustanovení (**čl. 28** a **čl. 29**) určujúcich spôsoby výberu špecializovaných štátnych zamestnancov vykonávajúcich pre špeciálnu prokuratúru osobitné úlohy v zmenenom návrhu zákona predstavuje posun. Je potrebné predovšetkým uvítať účasť vedúceho špeciálneho prokurátora na výbere vyslaných expertov, s ktorými môže uskutočniť pohovor pred predložením návrhu generálnemu prokurátorovi (**čl. 28**). Možnosť vedúceho špeciálneho prokurátora priamo menovať týchto expertov by predstavovala ďalšie pozitívum, ktoré by bolo v súlade s odporúčaniami formulovanými v predchádzajúcom stanovisku (pozri body 58 a 59).

## 8. Právomoci špeciálnych prokurátorov

42. Benátska komisia vo svojom predbežnom stanovisku vyjadrila aj obavy<sup>17</sup> z právomocí špeciálnych prokurátorov, a to predovšetkým právomoci dávať niektoré príkazy a predkladať správny orgánom a niekedy aj bankám určité požiadavky (pozri čl. 31 až čl. 33 zmeneného návrhu zákona) pravdepodobne bez toho, aby na to mali súhlas zo strany súdu. Okrem zrušenia právomoci prokurátora týkajúcej sa blokovania výberu z bankových účtov (pozri **čl. 33**), obavy pretrvávajú. Komisia potvrdzuje, že *„hoci návrh zákona ukladá povinnosť, aby tieto žiadosti obsahovali detailný opis prijatých opatrení, skutočností alebo konaní a právnu kvalifikáciu vyšetrovaného trestného činu, tieto právomoci sú natoľko rozsiahle, že ich výkon by sa nemal uskutočniť bez súhlasu sudcu. Vzhľadom na možný dopad týchto žiadostí na bezpečnosť by bolo v niektorých prípadoch rozumné ustanoviť, aby sťažnosti ex parte boli preskúmané bez účasti verejnosti za predpokladu, že neexistujú presvedčivé dôvody pre jej účasť, a dotyčná osoba sa proti nim môže odvolať čo možno najskôr. Hoci právomoci špeciálneho prokurátora ako také musia byť zosúladené s právami osôb, ktoré sú predmetom vyšetrovania, vzhľadom na ich široký rozsah musia existovať brzdy a protiváhy, ktoré poskytujú ochranu pred ich zneužitím“* (bod 61 predbežného stanoviska).

---

<sup>17</sup> Pozri body 60 až 64 predbežného stanoviska.

## 9. Ochrana údajov

43. Ochrana údajov vyvolávala niekoľko obáv, tak ako to je uvedené v bodoch 65 až 67 predbežného stanoviska. Zdá sa, že tieto obavy pretrvávajú. Navyše, nevieme, či ustanovenia o povinnosti chrániť utajované skutočnosti o vyšetrovacích úkonoch vykonaných v rámci právomocí špeciálnej prokuratúry (**bývalé čl. 28 až čl. 31**) boli odstránené.

44. Povinnosť mlčanlivosti špeciálneho prokurátora, zamestnancov a osôb pridelených úradu o konaniach, skutočnostiach alebo obsahu úkonov vykonaných v rámci vyšetrovania, osobných či rodinných údajoch, ako aj majetkovej situácii fyzických a právnických osôb sa v novom návrhu taktiež nenachádza. Odkaz na zákon o utajovaných skutočnostiach uvedený v predchádzajúcom návrhu z dôvodu už uvedených aspektov sa teraz objavuje len v spojitosti s predložením utajovaných skutočností relevantných pre prácu špeciálnej prokuratúry štátnymi a správnyimi orgánmi (pozri čl. 35 zmeneného návrhu zákona). Odporúča sa opätovne preskúmať ustanovenia návrhu zákona so zreteľom na to, aby sa dbalo na aplikáciu všetkých nevyhnutných záruk na ochranu údajov v súlade s čiernohorskou legislatívou a platnými európskymi normami.<sup>18</sup>

## 10. Prechodné ustanovenia

45. Zmenený návrh zákona obsahuje ustanovenia zaoberajúce sa prevzatím existujúcich prípadov a úloh, čo je vítané. **Článok 42** ustanovuje, že prípady spadajúce do právomocí špeciálnych prokurátorov, ktoré pripadali iným prokurátorom, musia byť uzavreté pred nadobudnutím účinnosti nového zákona. Návrh neprináša riešenia pre prípady, ktoré v súčasnosti spadajú do právomoci inej prokuratúry a nebudú uzavreté pred účinnosťou nového zákona o budúcej špeciálnej prokuratúre. Odporúča sa vyriešiť tento problém. Riešenie môže byť rovnaké ako riešenie navrhnuté v **čl. 43** zmeneného návrhu zákona pre prípady spadajúce do právomoci oddielu generálnej prokuratúry pre boj s organizovanou kriminalitou, korupciou, terorizmom a vojnovými zločinmi.

46. Je potrebné uvítať zmienku o prijatí osobitného zákona upravujúceho vnútornú organizáciu vrátane určenia úloh špeciálnej prokuratúry.

---

<sup>18</sup> Pozri *Dohovor Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov* z 28. januára 1981 [ETC č. 108] platný v Čiernej Hore od 6. júna 2006; *Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov* umožňujúci Európskym spoločenstvám pristúpiť k nemu 15. júna 1999; *Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov týkajúci sa orgánov dozoru a cezhraničných tokov údajov, Odporúčanie č. R(87) 15 Výboru ministrov, ktorým sa upravuje používanie osobných údajov v oblasti polície* (17. september 1987). Taktiež pozri *Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/CE z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov*.  
Pozri tiež čl. 8 dohovoru a použitú judikatúru:

<[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/judgments\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/judgments_FR.asp)>;

<[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD\\_documents/Jurisprudence%20CEDH\\_En%20\(fin al\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD_documents/Jurisprudence%20CEDH_En%20(fin al).pdf)>.

## V. ZÁVERY

47. Benátska komisia víta skutočnosť, že čiernohorská vláda vzala na vedomie niektoré dôležité kritiky formulované v predbežnom stanovisku prijatom počas jej 101. plenárneho zasadnutia ohľadom predchádzajúcej verzie návrhu zákona o špeciálnej prokuratúre. Zmenený návrh zákona vylepšuje predošlý návrh a pre špeciálnu prokuratúru predstavuje celkovo účinný funkčný rámec. Hoci návrh tohto typu je obzvlášť komplexný, navrhovaný systém bude musieť byť – majúc takúto skúsenosť – niekedy v budúcnosti opätovne preskúmaný.

48. Zmenený návrh zákona však nerieši niektoré dôležité obavy, ktoré boli vyslovené Komisiou, a ak rieši, tak len čiastočne. Ide o:

- potrebu posilnenia garancií vo veci transparentnosti vrátane súdnej kontroly rozhodnutí prijatých prokurátormi, ale aj o povinnosť zodpovedať sa parlamentu ako spôsob maximálneho zníženia rizika zneužitia a/alebo politického nátlaku; riešenie problémov týkajúcich sa právomocí špeciálnych prokurátorov dávať určité pokyny a prijímať určité opatrenia vo vzťahu k iným inštitúciám bez súhlasu alebo súdnej kontroly;
- vzťahy medzi špeciálnym prokurátorom a políciou, ktoré ostávajú v zásade v porovnaní so skorším návrhom nezmenené;
- potrebu záruk pre posilnenie ochrany údajov a jej zefektívnenie;
- situáciu nerozhodnutých prípadov týkajúcich sa trestných činov spadajúcich do kompetencie špeciálneho úradu, ktoré nie sú ukončené inými prokuratúrami do dátumu účinnosti zákona o úrade špeciálnej prokuratúry.

49. Navyše, ako to už bolo navrhnuté v predbežnom stanovisku, orgány Čiernej Hory by mohli zvážiť, či by nebolo vhodnejšie zlúčiť oba preskúmané návrhy zákonov o prokuratúre a špeciálnej prokuratúre do jedného zákona, aby sa lepšie premietla skutočnosť, že prokuratúra predstavuje „jednotný a nezávislý orgán“, tak ako to je ustanovené v čl. 134 ústavy.

50. Berúc do úvahy zlepšenia, ktoré už boli zakomponované do predošlého návrhu zákona, je Benátska komisia presvedčená, že parlament pridá ďalšie vylepšenia, tak ako sú uvedené vyššie. Benátska komisia ostáva orgánom Čiernej Hory k dispozícii v prípade, ak to bude potrebné.