



Ústavný súd Slovenskej republiky

SPRÁVA

O EURÓPSKYCH ŠTANDARDOCH TÝKAJÚCICH SA NEZÁVISLOSTI SÚDNEHO SYSTÉMU:

PROKURATÚRA

Prijaté Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí
(Benátky 17. - 18. decembra 2010)

Na základe komentárov
Pána Jamesa HAMILTONA (Írsko)
Pána Jørgena Steen SØRENSENA (Dánsko)
Pani Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)

predkladá:

**JUDr. Ivetta Macejková, predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,
členka Benátskej komisie**

z anglického originálu:

**REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE
OF THE JUDICIAL SYSTEM: THE PROSECUTION SERVICE**

preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky
Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

O B S A H

| | |
|---|-----------|
| I. Úvod | 3 |
| II. Relevantné dokumenty | 3 |
| III. Rozmanitosť modelov | 4 |
| A. Konvergencia systémov | 4 |
| B. Predpoklady na výkon funkcie prokurátora | 5 |
| C. Riziko nesprávnych rozhodnutí a zasahovania | 6 |
| D. Hlavné modely organizácie prokuratúry | 7 |
| a. „Interná“ a „externá“ nezávislosť | 8 |
| E. Generálny prokurátor | 9 |
| a. Vymenovanie a odvolanie | 9 |
| b. Verejná zodpovednosť | 10 |
| F. Iní prokurátori (než generálny prokurátor) | 12 |
| a. Vymenovanie | 12 |
| b. Disciplinárne opatrenia | 12 |
| c. Záruky nezasahovania do práce iných prokurátorov (než generálneho prokurátora) | 13 |
| d. Imunita, funkčné obmedzenia a bezpečnosť | 14 |
| G. Rada prokuratúry | 15 |
| H. Odmeňovanie a školenia | 15 |
| I. Nebezpečenstvo nadmerných právomocí prokuratúry pre nezávislosť súdnictva | 16 |
| a. Právomoci prokuratúry mimo oblasti trestného práva | 17 |
| J. Závery | 19 |

I. Úvod

1. Listom z 11. júla 2008 požiadala predsedníčka Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia pani Däubler-Gemelin Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k „Európskym štandardom týkajúcim sa nezávislosti súdneho systému“. Výbor „má záujem na prezentácii existujúceho *acquis* (pozn. poznatkov), ako aj na návrhoch ďalšieho rozvoja, a to na základe komparatívnej analýzy, ktorá berie do úvahy hlavné skupiny právnych systémov v Európe“.

2. Predstavovaná správa obsahuje odporúčania, ktoré takisto obsahuje aj odpoveď na žiadosť predsedníčky Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia, ktorá požadovala návrhy ďalšieho rozvoja Európskych štandardov.

3. Komisia poverila prípravou tejto správy Subkomisiu súdnictva, ktorá sa rozhodla pripraviť dve správy o nezávislosti súdnictva, prvú týkajúcu sa sudcov (CDL-AD(2010)004 prijatú 12. - 13. marca 2010 na 82. plenárnom zasadnutí) a predkladanú správu o úrade prokuratúry, ktorá bola vypracovaná na základe komentárov pána Hamiltona (CDL-JD(2009)007, pána Sorensena (CDL-JD(2008)005) a pani Suchockej (CDL-JD(2008)004).

4. Po diskusiách v rámci Subkomisie súdnictva 3. júna a 16. decembra 2010, ako aj na plenárnom zasadnutí 4. júna 2010 bola predkladaná správa prijatá Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. - 18. decembra 2010).

II. Relevantné dokumenty

5. Existuje mnoho medzinárodných dokumentov týkajúcich sa prokurátorov. Uvedieme iba niekoľko:

- Odporúčanie Rec(2000)19 Výboru ministrov Rady Európy o úlohe štátnej prokuratúry v systéme trestného súdnictva,
- Smernice OSN z roku 1990 o úlohe prokurátorov,
- Štandardy IAP (Medzinárodná asociácia prokurátorov) z roku 1999 o profesionálnej zodpovednosti a vyhlásenie o základných právach a povinnostiach prokurátorov,
- Deklarácia z Bordeaux o Poradnej rade európskych sudcov (CCJE) a Poradnej rade európskych prokurátorov (CCPE) o „Sudcoch a prokurátoroch v demokratickej spoločnosti“.
- Európske smernice o etike a správaní štátnych prokurátorov (Rada Európy, „Smernice z Budapešti“, 2005).

6. V mnohých stanoviskách mala Benátska komisia možnosť dať odporúčania k ustanoveniam ústavy a legislatíve týkajúcej sa úradu prokuratúry (pozri časť II Návrhu Vademeca o súdnictve (CDL-JD2008)001).

III. Rozmanitosť modelov

7. Systémy trestného súdnictva sa od seba v Európe i vo svete odlišujú. Rozličné systémy majú svoj pôvod v rôznych právnych kultúrach a neexistuje jednotný model pre všetky štáty. Existujú napríklad podstatné rozdiely medzi systémami, ktoré sú svojou povahou adverzariálne, a tými, ktoré sú inkvizitoriálne, medzi systémami, kde vyšetrowanie kontroluje súdny úradník, a tými, kde vyšetrowanie kontroluje prokurátor alebo polícia. Existujú systémy, kde je trestné stíhanie povinné (princíp legality), a iné, kde má prokurátor právo nezačať trestné stíhanie, ak si to verejný záujem nevyžaduje (princíp oportunity). V niektorých systémoch sa na dokazovaní v trestnom konaní zúčastňujú aj osoby bez právnického vzdelania, ako porotcovia, prísediaci alebo sudcovia z ľudu. Niektoré systémy počítajú so súkromným trestným stíhaním (*tento termín sa používa v trestnom konaní, a znamená, že trestné stíhanie sa začne na podnet jednotlivca alebo súkromnej organizácie namiesto prokurátora, ktorý reprezentuje štát, pozn.*), kým ostatné systémy nie, alebo pripúšťajú možnosť súkromného trestného stíhania iba v obmedzenom rozsahu. Niektoré systémy pripúšťajú záujem obete na výsledku trestného konania ako „partie civile“ (v trestnom konaní označenie obete trestného činu, *pozn.*), iné iba spor medzi prokurátorom zastupujúcim verejnosť alebo štátom a obvineným jednotlivcom.

8. Vzťahy medzi políciou a prokurátormi sa tiež líšia. V mnohých krajinách je polícia v zásade podriadená pokynom prokurátora, hoci v praxi často požíva funkčnú nezávislosť. V iných krajinách je polícia v zásade nezávislá. Pri treťom modeli je polícia a prokuratúra zlúčená.

9. Po stáročia si systémy trestného súdnictva v Európe navzájom značne vypožičiavali jednotlivé prvky, a teda dnes pravdepodobne neexistuje „čistý systém“, ktorý by v sebe neintegroval prvky „zvonku“. Napríklad, porota, ktorá je pôvodne prvkom systému *common law*, je dnes rozšírená v iných právnych kultúrach. Samotná funkcia prokurátora bola sama osebe systému *common law* neznáma, ale dnes je prevzatá do každého jedného *common law* systému, a to v takej miere, že právnici systému *common law* na jeho občianskoprávny pôvod zabúdajú. Je pravdepodobné, že práve takéto „vypožičiavanie“ medzi systémami viedlo k určitému stupňu konvergenzie, ktorá nie vždy je uznávaná.

A. Konvergencia systémov

10. Rozmanitosť systémov prokuratúry sa môže zdať arbitrárna a bezúčelná, no v skutočnosti odzrkadľuje rozmanitosť samotných systémov trestného súdnictva.

Je možné určiť znaky a zásady, ktoré sú spoločné pre vlastne všetky moderné systémy trestného súdnictva.

11. V prvom rade všetky štáty chápu trestné stíhanie ako kľúčovú funkciu štátu. Trestný čin je zlo voči celej spoločnosti, hoci v mnohých prípadoch rovnaký čin bude znamenať súkromné zlo voči jednotlivkej obeti. Ak má zlo iba súkromný charakter, nie je to trestný čin. Avšak definícia zla, ktoré má jedine súkromný charakter, sa môže v rozdielnych jurisdikciách značne odlišovať.

12. Z tohto dôvodu väčšina systémov zabezpečuje monopol pre trestné stíhanie štátom alebo orgánom štátu. Krajiny systému *common law*, ktorý pôvodne umožňoval súkromné stíhanie, v priebehu rokov obmedzili právo na súkromné stíhanie, resp. ho úplne zrušili.

13. Z dôvodu povahy trestného činu ako zla voči spoločnosti sú tresty za jeho spáchanie prísnejšie ako dôsledky pre páchatel'a civilného zla. Páchatel' civilného zla je zodpovedný iba za uvedenie do pôvodného stavu a kompenzáciu, zatiaľ čo trestné súdnictvo je navyše zodpovedné za uloženie trestu, zabránenie páchania zločinov a znemožnenie páchania ďalšej trestnej činnosti páchatel'om. Preto je obvyklé, že odsúdenie za spáchanie trestného činu si vyžaduje závažnejší dôkaz, ako je potrebný v prípade občianskeho zla. Stigma za odsúdenie za trestný čin je väčšia v porovnaní s rozsudkom v civilnom konaní. Odsúdenie za trestný čin so sebou niekedy nesie aj ďalšie následky, a to napr. nemožnosť uchádzať sa o určité štátne funkcie alebo pozície v súkromnom sektore alebo obmedzenia vstupu do niektorých krajín.

B. Predpoklady na výkon funkcie prokurátora

14. Vzhľadom na to, že prokurátor koná v záujme celej spoločnosti, a vzhľadom na závažné následky trestného odsúdenia musí prokurátor konať s vyšším štandardom ako strana v občianskoprávnom spore.

15. Prokurátor musí konať čestne a nestranne. Aj v systémoch, kde prokurátor nepatrí do súdnictva, sa očakáva, že bude konať spôsobom podobným, ako konajú súdy. Úlohou prokurátora nie je osobu uznať vinnou za každú cenu. Prokurátor musí súdu predložiť všetky dostupné relevantné dôkazy a nemôže si z nich vybrať len to, čo sa mu hodí. Obvineného musí oboznámiť so všetkými relevantnými dôkazmi, a nie iba s tými dôkazmi, ktoré sú vo veci v prospech prokuratúry. Ak nemôže byť predložený dôkaz, ktorý by bol v prospech obvineného (napr. z dôvodu, že predloženie dôkazu by mohlo ohroziť bezpečnosť inej osoby), môže byť prokurátor povinný stíhanie zastaviť.

16. Z dôvodu vážnych dôsledkov pre jednotlivca v trestnom konaní, aj v takom, ktoré vyústi do oslobodzujúceho rozsudku, musí prokurátor pri rozhodovaní o začatí trestného stíhania a vznesení obvinenia konať spravodlivo.

17. Podobne ako sudca ani prokurátor nesmie konať vo veci, na ktorej má osobný záujem a kde môže byť subjektom určitých obmedzení majúcich za cieľ zaistiť jeho nestrannosť a bezúhonnosť.

18. Všetky tieto povinnosti poukazujú na nevyhnutnosť vybrať za prokurátorov vhodné osoby s dobrou povestou a charakterom. Prokurátori musia splňať podobné predpoklady ako sudcovia. Je potrebná, aby sa uskutočnil primeraný proces výberu do funkcie. U prokurátora, podobne ako sudcu, nevyhnutne nastane situácia, že bude musieť prijať nepopulárne rozhodnutia, ktoré sa môžu stať terčom kritiky médií, ako aj predmetom politických sporov. Z týchto dôvodov je potrebné zabezpečiť primerané funkčné obdobie a vhodné opatrenia pre funkčné povýšenie, disciplinárne opatrenie a odvolanie z funkcie, ktoré zabezpečia, že prokurátor sa nemôže stať obeťou za prijatie nepopulárneho rozhodnutia.

19. Tam, kde prokurátor nespĺňa požadovaný štandard, by mal spáchané zlo napraviť nestranný sudca. Avšak neexistuje garancia takejto nápravy a v každom prípade možno spôsobiť veľké škody. Je zjavné, že systém, kde obaja, sudca aj prokurátor, konajú maximálne bezúhonne a nestranne, predstavuje väčšiu ochranu pre ľudské práva ako systém, ktorý spočíva len na samotnom sudcovi.

C. Riziko nesprávnych rozhodnutí a zasahovania

20. Politické zásahy do trestného stíhania prokuratúry sú pravdepodobne také staré ako spoločnosť sama. V ranej spoločnosti bola právomoc stíhania plne pod kontrolou princov, ktorí ho mohli využiť, aby potrestali svojich nepriateľov a odmenili svojich priateľov. Dejiny nám poskytujú mnoho príkladov zneužitia stíhania na politické účely. Nie je potrebné pozrieť sa ďalej ako napr. na tudorovské Anglicko alebo Francúzsko počas revolúcie, ako aj sovietsky systém vo východnej Európe. Moderná západná Európa sa tomuto problému obľúkom vyhýbala, a to preto, že bol prijatý mechanizmus, ktorý zabezpečil, aby sa nevhodný politický tlak neprenášal do trestného stíhania. V totalitných štátoch alebo v modernej diktatúre trestné stíhanie bolo a je používané ako nástroj represie a korupcie. Existencia systémov demokratickej kontroly nedáva úplnú odpoveď na problematiku politicky inšpirovaného trestného stíhania. Tyrania väčšiny môže vyústiť do použitia stíhania ako nástroja opresie (*nátlaku, pozn.*). Väčšina môže byť vystavená manipulácii a demokratickí politici môžu podliehať populistickým tlakom, ktorým sa boja odporovať, najmä ak ich sprevádza kampaň v médiách.

21. Existujú dva rozličné, ale spojené druhy zneužitia, ktoré môžu súvisieť s politickými zásahmi alebo s chybnými rozhodnutiami prokuratúry. Prvý druh prináša stíhanie, ktoré by sa ani nemalo začať, či už preto, že chýbajú dôkazy, alebo preto, že je postavené na falošných dôkazoch. Druhý, zradnejší a pravdepodobne bežnejší typ sa týka situácie, keď prokurátor nezačne trestné stíhanie, hoci by mal. Tento problém je často spájaný s korupciou, ale môže sa objaviť aj tam, kde sa vlády chovali korupčne alebo kriminálne alebo kde mocenské záujmy prinášajú politický tlak. V zásade je

možné ťažšie čeliť negatívne pokynu nezačať trestné stíhanie, pretože tak ľahko nepodlieha súdnej kontrole. Právo obete požadovať súdne preskúmanie prípadov, keď sa nezačalo s trestným stíhaním, je potrebné rozvinúť, aby bolo možné tento problém prekonať. Napriek tomu sa ale táto správa nebude podrobnejšie zaoberať touto problematikou.

22. Benátska komisia sa zameriava na metódy obmedzenia rizika nevhodných zásahov počnúc priznaním nezávislosti prokurátorovi týkajúcej sa kontrolnej právomoci, prešetrenia alebo kontroly rozhodnutí cez zákaz vydávať pokyny v jednotlivých prípadoch až po procesy, ktoré si vyžadujú zadanie takýchto písomných pokynov a ich zverejnenie. V tejto súvislosti má osobitný význam existencia vhodného mechanizmu, ktorý by zabezpečil konzistentnosť a transparentnosť rozhodovania.

D. Hlavné modely organizácie prokuratúry

23. Hlavné texty, na ktoré sa odvolávame, počítajú so systémami, kde prokuratúra nie je závislá na exekutive, a vo vzťahu k takýmto systémom sa koncentrujú na nevyhnutnosť záruk týkajúcich sa individuálnych prípadov, že každý vydaný pokyn bude transparentný.

24. Rozsah alebo stupeň nezávislosti, ktorý by mali prokurátori požívať, predsa len už roky vyvoláva diskusiu. Do značnej miery to tkvie v skutočnosti, že európske štandardy umožňujú dva rozličné spôsoby riešenia postavenia prokurátora vis-a-vis iným štátnym orgánom: „Právnická Európa je v tejto kľúčovej otázke rozdelená na systémy, v ktorých prokurátori požívajú úplnú nezávislosť od parlamentu a vlády, a na tie, kde je prokuratúra podriadená jednej z týchto mocí, hoci stále požíva určitý stupeň nezávislej činnosti.“

25. V dôsledku toho umožňuje Odporúčanie (2000) 19 pluralitu modelov. Článok 13 obsahuje základné pravidlá pre tie štáty, v ktorých je prokuratúra súčasťou vlády alebo jej podlieha.

26. Predsa len, iba v niekoľkých krajinách Rady Európy tvorí úrad prokuratúry časť výkonnej moci a podlieha ministerstvu spravodlivosti (napr. Rakúsko, Dánsko, Nemecko, Holandsko). Komisia uvádza, že rozšíreným trendom je umožniť prokuratúre viac nezávislosti na rozdiel od jej podriadenia alebo spojenia s exekutívou. Napríklad, posledná novela zákona o prokuratúre v Poľsku oddelila úrad ministerstva spravodlivosti od generálneho prokurátora. Je dôležité uviesť, že v niektorých krajinách je podriadenie prokuratúry výkonnej moci skôr otázkou princípu ako skutočností, a to v tom zmysle, že exekutíva je v skutočnosti obzvlášť opatrná, aby nezasahovala do individuálnych prípadov. Hoci aj v takýchto systémoch zostáva zásadným problémom skutočnosť, že nemusia existovať formálne záruky voči takémuto zásahu. Hrozba zasahovania môže byť rovnako škodlivá ako skutočné zasahovanie, ako to vidieť v Rakúsku, kde v súčasnosti prebieha dialóg o právomoci vlády zadať pokyny prokurátorom.

27. Vyššie opísaný trend je zjavný nielen medzi členskými štátmi Rady Európy so systémom *civil law*, ale aj vo svete *common law*. Federálna prokuratúra v Kanade sa nedávno presunula od modelu, keď bola prokuratúra integrálnou súčasťou generálneho prokurátora/ministerstva spravodlivosti, k modelu nezávislého riaditeľa verejnej prokuratúry (DPP). Severné Írsko práve zriadilo nezávislý úrad DPP. Anglicko a Wales a Írsko taktiež zaznamenali postupný pokles policajných právomocí stíhať, čo bolo donedávna tradičnou črtou systému *common law* v prospech verejného prokurátora.

28. Odhliadnuc od týchto tendencií existuje zásadný rozdiel, pokiaľ ide o to, ako je vnímaný koncept nezávislosti alebo autonómie, keď sa aplikuje na sudcov v protiklade ku prokurátorom. Aj keď je úrad prokuratúry súčasťou súdneho systému, nie je to súd. Nezávislosť súdnictva a jeho oddelenie od výkonnej moci je základným prvkom právneho štátu, a preto v tejto veci nemôžu existovať výnimky. Nezávislosť sudcov má dva aspekty, a to inštitucionálny, kde je súdnictvo ako celok nezávislé, ako aj aspekt nezávislosti jednotlivých sudcov pri ich rozhodovacej činnosti (vrátane ich nezávislosti od vplyvu iných sudcov). Avšak nezávislosť alebo autonómia prokuratúry nie je vo svojej podstate taká kategorická ako nezávislosť súdov. Aj tam, kde je úrad prokurátora nezávislý ako inštitúcia, môže byť kontrola rozhodnutí a činnosti iných prokurátorov než generálneho prokurátora hierarchická.

a. „Interná“ a „externá“ nezávislosť

29. Je potrebné jasne rozlišovať medzi možnou nezávislosťou funkcie prokurátora alebo generálneho prokurátora, ako je tomu v protiklade so statusom iných prokurátorov než generálneho prokurátora, ktorí sú skôr autonómni ako nezávislí. Úrady prokuratúry sú označované ako „autonómne“ a jednotliví prokurátori ako „nezávislí“.

30. Nezávislosť úradu prokuratúry sa svojou povahou rozsahovo odlišuje od sudcovskej nezávislosti. Hlavný prvok „externej“ nezávislosti úradu prokuratúry alebo generálneho prokurátora spočíva v nepripustnosti toho, aby exekutíva v jednotlivých prípadoch dala pokyny generálnemu prokurátorovi (a samozrejme aj priamo akémukoľvek inému prokurátorovi). Všeobecné pokyny napr. o tom, že určité typy trestných činov sa majú stíhať prísnejšie alebo rýchlejšie, sa zdajú byť menej problematické. Na takéto pokyny sa dá pozerieť ako na aspekt politiky, o ktorej môže vhodne rozhodnúť vláda alebo parlament.

31. Nezávislosť úradu prokuratúry ako takej sa musí odlišovať od akejkolvek „vnútornej“ nezávislosti iných prokurátorov ako generálneho prokurátora. V systéme hierarchickej subordinácie sú prokurátori viazaní pokynmi, smernicami a inštrukciami od svojich nadriadených. Nezávislosť v užšom slova zmysle sa chápe ako systém, kde iní prokurátori než generálny prokurátor pri výkone svojej zákonom ustanovenej činnosti nepotrebujú získať predchádzajúci súhlas ani schválenie

od svojich nadriadených. Títo prokurátori často radšej požívajú garancie týkajúce sa nezasahovania zo strany svojho hierarchicky nadriadeného.

32. Aby sa predišlo neprimeraným pokynom, je dôležité vypracovať katalóg garancií pre nezasahovanie do výkonu činnosti prokurátorov. Nezasahovanie znamená zabezpečenie, že nebude vyvíjaný vonkajší tlak na činnosť prokurátora počas súdneho konania, a že nebudú vyvíjané ani neprimerané alebo nezákonné vnútorné tlaky v rámci systému prokuratúry. Takéto záruky by sa mali vzťahovať na vymenovanie do funkcie, disciplinárne opatrenie/odvolanie, ako aj na špecifické pravidlá pri vedení prípadu a na rozhodovací proces.

33. Nasledujúce kapitoly tejto správy sa budú zaoberať garanciami týkajúcimi sa generálneho prokurátora, iných prokurátorov a niektorých štruktúrnych prvkov (rada prokuratúry, školenia). Ako už bolo uvedené vyššie, predkladaná správa sa odvoláva na už existujúce štandardy, ale ponúka aj nové.

E. Generálny prokurátor

a. Vymenovanie a odvolanie

34. Spôsob vymenovania a odvolania generálneho prokurátora hrá dôležitú úlohu v systéme, ktorý zabezpečuje správne fungovanie prokuratúry. Benátska komisia vo svojom stanovisku týkajúcom sa regulačného konceptu Ústavy Maďarskej republiky uviedla: „Je dôležité, aby metóda výberu generálneho prokurátora bola taká, aby si dokázala získať dôveru verejnosti a rešpekt právnických a sudcovských kruhov. Preto je potrebné do procesu výberu zapojiť aj **profesionálnu apolitickú expertízu**. Avšak želanie vlády mať určitú kontrolu nad vymenovaním je opodstatnené z dôvodu významu stíhania trestných činov pre usporiadané a efektívne fungovanie štátu. Nie je žiaduce dať akémukoľvek inému, aj keď významnému orgánu „*carte blanche*“ (*plnú moc, pozn.*) vo výberovom procese. Preto Komisia navrhuje **zvážiť vytvorenie výberovej komisie, ktorá by pozostávala z osôb, ktoré by verejnosť rešpektovala a ktoré by mali dôveru vlády.**“

35. Nie je možné sformulovať jeden kategorický princíp, kto – prezident alebo parlament – by mal vymenovať generálneho prokurátora, ak generálny prokurátor nemá podliehať vláde. Táto problematika je v jednotlivých krajinách upravená rôzne. Zdá sa, že dobrým riešením je prijatie princípu spolupráce medzi štátnymi orgánmi, pretože umožňuje vyhnúť sa jednostranným politickým nomináciám. V takýchto situáciách by bolo vhodné dosiahnuť konsenzus. V každom prípade by malo byť právo navrhnúť kandidátov jasne určené. **Referencie týkajúce sa profesionálnej kvalifikácie kandidátov by mali poskytnúť relevantné osoby, ako napr. predstavitelia právnickej obce (vrátane prokurátorov) a občianskej spoločnosti.**

36. V krajinách, kde generálneho prokurátora volí parlament, je možné znížiť riziko politizácie procesu jeho vymenovania tým, že **voľbu by pripravil parlamentný výbor, ktorý by mal vziať do úvahy aj názor expertov. Použitie kvalifikovanej väčšiny pre voľbu generálneho prokurátora by mohlo byť chápané ako mechanizmus dosiahnutia konsenzu pri takýchto menovaniach.** Je ale potrebné poskytnúť aj alternatívny mechanizmus, ak by nebolo možné dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu, aby sa predišlo riziku zablokovania systému.

37. Je dôležité, aby znovuzvolenie generálneho prokurátora nebolo možné, a to ani zákonodarným zborom ani exekutívou. Existuje riziko, že prokurátor, ktorý by chcel byť znovu zvolený politickým orgánom, by sa správal tak, aby si získal podporu tohto orgánu. **Generálny prokurátor by mal byť vymenovaný bez časového obmedzenia alebo na relatívne dlhé obdobie, a to bez možnosti znovuzvolenia po skončení jeho funkčného obdobia. Trvanie jeho funkčného obdobia by sa nemalo presne zhodovať s obdobím, na aké bol zvolený parlament.** To by zaistilo stabilitu prokurátora a jeho nezávislosť od aktuálnych politických zmien.

38. Ak sa dopredu urobí nejaká dohoda týkajúca sa budúceho zamestnania generálneho prokurátora (napr. ako sudcu) po uplynutí jeho funkčného obdobia, bolo by potrebné tieto veci vyjasniť ešte pred jeho vymenovaním do funkcie, aby opäť nenastal problém vnucovania sa do politickej priazne. Na druhej strane by ale nemal existovať všeobecný zákaz týkajúci sa možnosti generálneho prokurátora uchádzať sa o ďalšie verejné funkcie počas svojho funkčného obdobia alebo po jeho uplynutí.

39. Zákon o prokuratúre by mal jasne upravovať podmienky odvolania prokurátora z funkcie pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Vo svojom stanovisku k návrhu zákona, ktorý novelizoval ustanovenia ukrajinskej ústavy týkajúce sa prokuratúry, Benátska komisia uviedla: „**Dôvody pre takéto odvolanie by museli byť stanovené zákonom.** (...) Benátska komisia by zašla ešte ďalej pri stanovení dôvodov na odvolanie prokurátora **v samotnej ústave.**“ Navyše, mala by existovať povinná podmienka, že pred prijatím rozhodnutia by mal **osobitný orgán poskytnúť stanovisko, či existujú dostatočné dôvody na jeho odvolanie**“.

40. Generálny prokurátor by mal mať v každom prípade možnosť na spravodlivé vypočutie v konaní o jeho odvolaní, a to aj pred parlamentom.

b. Verejná zodpovednosť

41. Tak ako každý štátny orgán, vrátane sudcov, aj úrad prokuratúry musí byť zodpovedný verejnosti. Tradičným prostriedkom na zabezpečenie zodpovednosti je kontrola výkonnou mocou, ktorá poskytuje nepriamu demokratickú legitimitu, a to napriek závislosti exekutívy na volenom parlamente. Ďalším prostriedkom kontroly je kontrola prostredníctvom rady prokuratúry, ktorá nemôže byť nástrojom neobmedzenej samovlády, ale získava svoju vlastnú demokratickú legitimitu, a to voľbou aspoň časti svojich členov parlamentom.

42. V mnohých systémoch existuje zodpovednosť parlamentu. V krajinách, kde je generálny prokurátor volený parlamentom, má parlament často aj možnosť odvolať ho. V takom prípade je nutné spravodlivé vypočutie v konaní o jeho odvolaní. Aj napriek takejto záruke existuje riziko politizácie: „Nielenže existuje riziko, že do úvahy sa budú brať populistické tlaky vo vzťahu ku konkrétnym kauzám, ktoré vznikli v parlamente, ale parlamentná zodpovednosť môže spôsobiť nepriamy tlak na prokurátora, aby sa vyhýbal prijatiu nepopulárnych rozhodnutí a aby prijímal rozhodnutia, ktoré budú vyhovovať zákonodarnému zboru.“ Preto by mala byť zodpovednosť generálneho prokurátora parlamentu v jednotlivých prípadoch trestného stíhania alebo nezačatia trestného stíhania vylúčená.

43. Je dôležité objasniť, ktoré aspekty činnosti prokurátora si vyžadujú, aby boli vykonávané nezávisle. Kľúčovým faktorom sa javí to, že rozhodnúť o tom, či začať trestné stíhanie alebo nie, by mala prokuratúra samotná, a nie orgány výkonnej alebo zákonodarnej moci. Avšak vytváranie prokurátorskej politiky (napr. uprednostňovanie určitých typov prípadov, lehoty, užšia spolupráca s organizáciami atď.) sa zdá byť záležitosťou, kde môže mať rozhodujúce postavenie zákonodarný zbor a ministerstvo spravodlivosti alebo vláda.

44. Niektoré špecifické nástroje zodpovednosti sú nevyhnutné, a to najmä v prípadoch, keď je úrad prokurátora nezávislý. Jedným z nástrojov by mohlo byť predkladanie verejných správ generálnym prokurátorom. To, či je potrebné takéto správy predložiť parlamentu alebo výkonnej moci, by mohlo závisieť od uplatňovaného modelu, ako aj od národných tradícií. Tam, kde je to možné, by mal generálny prokurátor v správe podať prehľad, ako boli implementované pokyny, ktoré dostal od exekutívy. Smernice pre výkon funkcie prokurátorov a ich etické kódexy zohrávajú dôležitú úlohu v štandardných usporiadaniach. Môžu ich prijať orgány prokuratúry alebo parlament či vláda.

45. Skutočnosť, že veľká časť práce prokurátorov podlieha kontrole súdov, vytvára určitú formu zodpovednosti. V systémoch, kde prokurátor nekontroluje vyšetrovanie, vzťah medzi prokurátorom a vyšetrovateľom nevyhnutne vytvára mieru zodpovednosti. **Najväčší problém týkajúci sa zodpovednosti (alebo skôr nedostatku zodpovednosti) vznikne, keď sa prokurátor rozhodne, že nezačne trestné stíhanie. Ak neexistuje opravný prostriedok, napr. pre jednotlivcov ako obetí trestných činov, je tu veľké riziko nedostatku zodpovednosti.**

46. Prokuratúra tak ako ostatné štátne orgány podlieha kontrole verejných výdavkov prostredníctvom akýchkoľvek verejných audítorských postupov a bude tak tomu v každej jurisdikcii.

F. Iní prokurátori (než generálny prokurátor)

a. Vymenovanie

47. Na zabezpečenie výkonu funkcie v súlade so zákonom je právnické vzdelanie nevyhnutné pre všetky stupne prokurátorov vrátane generálneho prokurátora.

48. Keďže sa vyžaduje, aby prokurátori spĺňali osobitné predpoklady, javí sa nevhodné ponechať proces ich výberu len na samotnej prokurátorskej hierarchii. Rôzne metódy môžu prispieť k odstráneniu nebezpečenstva, aby v rámci monolitického systému prokuratúry pokyny „zhora“ nemali väčšiu váhu ako zákon. **Za účelom prípravy vymenovania kvalifikovaných prokurátorov by bol užitočný prínos expertov.** Ideálne by bolo urobiť tak v rámci nezávislého orgánu ako napr. demokratickej legitimovanej rady prokuratúry alebo rady starších prokurátorov, na základe skúsenosti ktorých sa umožní navrhnúť vhodných kandidátov. Takýto orgán by mohol konať na základe odporúčania generálneho prokurátora s tým, že by tento orgán mal právo odmietnuť vymenovať odporúčenú osobu, ale iba z opodstatnených dôvodov.

49. V niektorých krajinách je funkčný postup prokurátora upravený zákonom, ktorý upravuje postup pri ich pracovnom povýšení a pri vymenovaní do nových funkcií v rámci ich profesijnej dráhy. V tomto prípade prokurátorom prináležia práva a záujmy, ktoré sú chránené zákonom, a ktorých uplatnenie by malo byť garantované možnosťou podania odvolania na súde proti rozhodnutiu, ktoré je nezlučiteľné so zákonnými ustanoveniami.

50. Prokurátori by mali byť vymenovaní na neurčito/bez časového obmedzenia/do odchodu do dôchodku. Vymenovanie na určitý čas s možnosťou znovuzvolenia so sebou nesie riziko, že prokurátor sa bude rozhodovať nie na základe zákona, ale s úmyslom zapáčiť sa tým, ktorí ho budú opätovne voliť do funkcie.

b. Disciplinárne opatrenia

51. Disciplinárny systém úzko súvisí s hierarchickou organizáciou prokuratúry. V takýchto systémoch sú disciplinárne opatrenia obvykle iniciované nadriadeným dotknutej osoby.

52. V disciplinárnych prípadoch vrátane odvolania/preradenia by mal mať dotknutý prokurátor právo byť vypočutý v adverzariálnom konaní. V systémoch, kde existuje rada prokuratúry, môže táto rada alebo jej disciplinárna komisia riešiť disciplinárne prípady. Prokurátor by mal mať možnosť odvolať sa na súde voči disciplinárnym postihom.

c. Záruky nezasahovania do práce iných prokurátorov (než generálneho prokurátora)

53. Ako už bolo uvedené, nezávislosť iných prokurátorov než generálneho prokurátora na rozdiel od nezávislosti sudcov nie je absolútnou hodnotou. Medzi potrebou rozhodnúť o prístupe v individuálnych prípadoch na základe prokurátorovho svedomia a potrebou zabezpečiť jednotnosť prístupu a uplatnenia princípov a zásad, ktoré boli stanovené, dochádza k napätiu. Je legitímne mať systém prokuratúry, ktorý je organizovaný hierarchicky a v ktorom je možné rozhodnutie prokurátora zrušiť nadriadeným prokurátorom, ak odporuje všeobecným pokynom.

54. Kľúčovým prvkom pre určenie, či sú pokyny pre iných prokurátorov než generálneho prokurátora v individuálnych prípadoch prípustné, je otázka, či rozhodnutie nezačať trestné stíhanie, ak nie je vo verejnom záujme, je na voľnom uvážení prokurátora, tak ako je tomu v krajinách, kde sa uplatňuje princíp oportunity, alebo alternatívne či sa uplatňuje princíp legality a prokurátori sú povinní stíhať prípady, ktoré spadajú do ich kompetencie. Pokým sa v krajinách so systémom *common law* konštantne uplatňuje princíp oportunity, v krajinách *civil law* sa uplatňujú oba princípy, teda aj legality.

55. V systémoch, kde sa uplatňuje princíp legality, sa môže ľahko stať, že pokyn nezačať trestné stíhanie je nelegálny, pokiaľ neboli splnené podmienky zastavenia vecí. Rovnako je tomu aj v systémoch, ktoré uplatňujú princíp oportunity, ak je pokyn založený na nesprávnych dôvodoch. Naopak, vo všetkých systémoch je pokyn začať trestné stíhanie nezákonný, ak neboli splnené podmienky (podozrenie, dôkaz atď.) pre jeho začatie.

56. Vo väčšine prípadov bude rozhodnutie o začatí trestného stíhania urobené len na základe toho, či existujú dostatočné dôkazy na jeho začatie. V niektorých prípadoch sa môže stať, že niektoré fakty nemajú váhu dôkazov, čo môže naznačovať, že stíhanie je nežiaduce. Môžu súvisieť s okolnosťami týkajúcimi sa páchatel'a alebo obeť alebo so škodami, ktoré môže stíhanie spôsobiť záujmom tretej strany. Výnimočne sa môžu vyskytnúť prípady, kde by stíhanie vyvolalo hrozbu poškodenia širších záujmov sociálnych, ekonomických alebo týkajúcich sa bezpečnostných otázok. Tam, kde vyvstanú otázky verejného záujmu, je potrebné starostlivo dbať na to, aby nedošlo k porušeniu právneho poriadku. A aj ak si prokurátor myslí, že by bolo vhodné otázku konzultovať s osobou, ktorá je expertom v danej oblasti, prokurátorovi by mala byť ponechaná právomoc rozhodnúť, či je trestné stíhanie naozaj vo verejnom záujme. Ak v takomto prípade prokurátor dostane pokyn, tento pokyn by mal byť odôvodnený a, ak je to možné, aj prístupný verejnej kontrole.

57. V hierarchickom systéme prokuratúry je možné dať pokyny na úrovni individuálneho prípadu za predpokladu, že sú splnené určité garancie. Bod 10 Odporúčania 2000 (19) uvádza: „*Všetci prokurátori mají právo žádat, aby pokyny určené pre nich, boli v písemnej podobě. Ak je prokurátor toho názoru, že pokyn je*

nezákonný alebo odporuje jeho svedomiu, mal by existovať interný proces, ktorý by mohol viesť k možnému nahradeniu prokurátora.“

58. Preto ak je inému prokurátorovi než generálnemu prokurátorovi daný pokyn a prokurátor má právo žiadať, aby bol tento pokyn vydaný písomne, **Odporúčanie 2000 (19) predsa len nezabraňuje vydaniu údajne nezákonných pokynov.** Prokurátor je oprávnený iniciovať proces jeho nahradenia iným prokurátorom v prípade, že je toho názoru, že pokyn je nezákonný alebo v rozpore s jeho svedomím. Znenie bodu 10 necháva otvorenú možnosť, aby bol takýto proces iniciovaný hierarchickým nadriadeným prokurátora, ktorý by mohol mať záujem na nahradení iného prokurátora než generálneho prokurátora namietajúceho nezákonnosť vydaného pokynu.

59. Komisia je toho názoru, že tieto záruky nie sú adekvátne a mali by byť ďalej rozpracované. Tvrdenie, že pokyn je nezákonný, je veľmi závažným tvrdením a nemalo by len jednoducho vyústiť do toho, že prokurátor, ktorý namietal jeho nezákonnosť, bude z prípadu stiahnutý. **Každý pokyn, ktorý by mal zvrátiť stanovisko prokurátora na nižšom stupni, by mal byť odôvodnený a v prípade tvrdenia, že pokyn je nezákonný, by mal súd alebo nezávislý orgán ako rada prokuratúry rozhodnúť o zákonnosti pokynu.**

60. Prostriedkom na ovplyvnenie prokurátora je jeho preradenie na iné miesto v rámci prokuratúry bez jeho súhlasu. Preradenia môže byť použité ako nástroj nátlaku na prokurátora alebo „neposlušný“ prokurátor môže byť odvolaný z chúlостivého prípadu. Prokurátor by mal mať možnosť odvolať sa voči tomu na nezávislom orgáne ako napr. na rade prokuratúry alebo podobnom orgáne.

d. Imunita, funkčné obmedzenia a bezpečnosť

61. **Prokurátori by nemali mať všeobecnú imunitu,** ktorá my mohla viesť ku korupcii, ale mali by mať funkčnú imunitu pre činnosti vykonávané v dobrej viere pri výkone svojich povinností.

62. Existujú rôzne štandardy pre otázku účasti štátnych zamestnancov na politických veciach. **Prokurátor nemôže vykonávať inú štátnu funkciu alebo zastávať štátny úrad, čo by bolo považované za nevhodné aj pre sudcov. Prokurátori by sa mali vyhýbať verejnej činnosti, ktorá by mohla byť v rozpore s princípom ich nestrannosti.**

63. Ďalšou praktickou otázkou, ktorá je dôležitá ako pre prokurátorov, tak aj pre sudcov, je otázka bezpečnosti. Je samozrejme dôležité, aby prokurátori a sudcovia neboli nikým zavražďovaní a aby mali nevyhnutnú fyzickú ochranu, aby mohli svoje povinnosti vykonávať nestranne a nezaujato. Medzinárodná asociácia prokurátorov nedávno prijala normy týkajúce sa bezpečnosti prokurátorov.

G. Rada prokuratúry

64. Rada prokuratúry sa stáva veľmi rozšírenou v politických systémoch jednotlivých štátov. Hoci mnoho štátov takúto radu zriadilo, pre jej vytvorenie neexistuje žiaden predpis.

65. Ak je zloženie takejto rady vyvážené, t. j. pozostáva z prokurátorov, právnikov a zástupcov občianskej spoločnosti, a ak je nezávislá na iných štátnych orgánoch, takáto rada má tú výhodu, že v procese voľby a v disciplinárnych konaniach môže poskytnúť hodnotný prínos zo strany expertov, a tým prokurátorov aspoň do určitej miery chrániť pred politickými tlakmi. V závislosti od spôsobu voľby členov tejto rady môžu tieto rady vnieť do systému prokuratúry demokratickú legitimitu. Tam, kde takéto rady existujú, okrem toho, že sa zúčastňujú voľby prokurátorov, zohrávajú často rolu aj v disciplinárnych konaniach vrátane odvolania prokurátorov.

66. Tam, kde existuje rada prokurátorov, mala by byť zložená z prokurátorov všetkých stupňov, ale aj z právnikov a akademikov. Ak sú členovia takejto rady volení parlamentom, malo by ísť o parlamentnú väčšinu. Ak sú sudcovské rady a rady prokurátorov samostatné orgány, je potrebné zabezpečiť, aby sa sudcovia a prokurátori nemohli vzájomne prehlasovať pri voľbe (tej druhej skupiny, pozn.) a disciplinárnych konaniach, pretože v dôsledku svojej bežnej „prokurátorskej práce“ môžu mať prokurátori v otázke sudcovskej nezávislosti a najmä v disciplinárnych konaniach odlišný postoj ako sudcovia. V takomto prípade by sa mala rada rozdeliť na dve komory ako vo Francúzsku, kde Najvyššia rada magistratúry zasadá v dvoch komorách, ktoré sú kompetentné pre sudcov, resp. pre prokurátorov.

67. Účinky rozhodnutí rady prokuratúry môžu byť rôzne. Môžu mať priamy účinok/dosah pre prokurátorov alebo len poradný charakter, čo si bude vyžadovať implementáciu ministerstvom spravodlivosti. Bolo by vhodné uprednostniť priamy účinok, čo znamená, že sa zabráni svojvôli ministerstva a vytvorí sa menší priestor pre politické zasahovanie do funkčného postavenia prokurátorov.

68. Zavedenie jednotného modelu takejto rady vo všetkých štátoch Rady Európy by bolo ťažké. Navyše, existencia takejto rady sa nemôže vnímať ako jednotný štandard, ktorý zaväzuje všetky európske štáty.

H. Odmeňovanie a školenia

69. Tak ako u sudcov aj odmeňovanie prokurátorov v súlade so závažnosťou vykonávaných úloh je kľúčové pre efektívne a spravodlivé trestné súdnictvo. Dostatočné odmeňovanie je nevyhnutné aj pre zníženie nebezpečenstva korupcie v radoch prokurátorov a sudcov.

70. Prokurátorom by počas výkonu ich funkcie mali byť umožnené vhodné školenia. Význam školení pre prokurátorov je rovnaký ako školenia sudcov. Takéto školenia by mali zahŕňať oblasť práva vrátane ľudských práv, ako aj manažérsky tréning, a to najmä pre starších prokurátorov. Osobitný orgán odborníkov ako napr. rada prokuratúry by opäť mohol zohrávať významnú rolu pri definovaní školiacich programov. Z dôvodu úspory výdavkov a efektivity by bolo dobré nájsť synergie medzi spoločnými školeniami pre prokurátorov a sudcov.

I. Nebezpečenstvo nadmerných právomocí prokuratúry pre nezávislosť súdnictva

71. Je potrebné rozlišovať medzi záujmami držiteľov štátnej moci a verejným záujmom. Predpoklad, že oba záujmy sú zhodné, panuje v mnohých európskych systémoch. Ideálne by sa výkon funkcií vo verejnom záujme (vrátane trestného stíhania) nemal kombinovať alebo zamieňať s funkciami, ktoré ochraňujú záujmy súčasnej vlády, záujmy iných štátnych inštitúcií alebo záujmy politickej strany. V mnohých krajinách by funkcia vo verejnom záujme, mimo oblasti trestného stíhania, závisela od ombudsmana alebo štátneho úradníka, akým je napr. kancelár pre spravodlivosť vo Fínsku. Existuje veľa demokracií, kde sa obe funkcie, t. j. ochrana štátneho záujmu i ochrana verejného záujmu, kombinujú ako napr. v modeli generálneho prokurátora/hlavného štátneho zástupcu (*Attorney General, pozn.*) v niektorých krajinách *common law*. Fungovanie takéhoto systému ale závisí od úrovne právnej kultúry a najmä v mladých demokraciách, kde história pozná zneužitie prokuratúry na politické účely, treba byť obzvlášť opatrným.

72. Počas práce v jednotlivých krajinách bola Benátska komisia niekedy kritická ku nadmerným právomociam prokuratúry. V sovietskom systéme bola prokuratúra mocným nástrojom kontroly súdnictva a v niektorých krajinách ešte doznievajú pozostatky tohto systému. Existuje nebezpečenstvo, že sa prokuratúra s nadmernými právomocami stane štvrtou zložkou moci bez zodpovednosti. Jedným z cieľov predkladanej správy je práve vyvarovanie sa tohto rizika.

73. Táto problematika je úzko spätá s otázkou, aké právomoci by mala mať prokuratúra. Existuje veľmi silný argument pre obmedzenie právomoci prokuratúry na oblasť trestného stíhania a pre neudelenie akýchsi všeobecných kontrolných právomocí, ktoré boli bežnými v sovietskom systéme prokuratúry. Ide o otázku problému brzd a protiváh (*checks and balances, pozn.*) v rámci systému. V každom prípade **činnosť prokurátorov, ktorá sa dotýka ľudských práv v súvislosti so stíhaním alebo väzbou, musí zostať pod kontrolou sudcov. Zdá sa, že v niektorých krajinách vedie „tendencia podporovať prokurátorov“ ku kvázi automatickému schváleniu všetkých požiadaviek prokurátorov. To je nebezpečné nielen pre ľudské práva dotknutých osôb, ale aj pre nezávislosť súdnictva ako celku.**

74. Hoci je normálne a prípustné, aby prokuratúra kontrolovala vyšetrowanie, v istom zmysle možno povedať, že ak prokurátor nekontroluje vyšetrowanie, samo

osebe to znižuje možnosť zneužitia právomoci prokuratúry. Aj keď model, v ktorom sú prokurátor a vyšetrovateľ oddelení, má svoje slabé stránky, jednou z jeho výhod je zníženie rizika, že inštitúcia bude mať nadmerné právomoci, ktoré bude zneužívať. Na druhej strane to predstavuje väčšie riziko, že svoje právomoci bude zneužívať polícia.

75. V správe o nezávislosti sudcov Komisia trvala na tom, že: *„Súdne rozhodnutia by nemali byť preskúmané mimo odvolacieho konania. Najmä nie prostredníctvom protestu prokurátora alebo iného štátneho orgánu mimo lehoty na podanie odvolania.“*

76. To vylučuje sovietsky systém *nadzor*, ktorý prokurátorovi ukladá všeobecnú povinnosť dohliadať na zákonnosť a dáva mu aj právo na obnovenie konania – a to aj v oblasti občianskeho práva medzi súkromnými osobami – a zároveň právo rozhodnúť ako konečná inšancia, ak je prokurátor toho názoru, že zákon bol aplikovaný nesprávne. Samozrejme, striktný postoj Benátskej komisie voči takýmto právomociam nevylučuje podanie žiadosti o obnovenie konania súdu. Samozrejme, o obnove konania musí rozhodnúť súd, nie prokurátor.

a. Právomoci prokuratúry mimo oblasti trestného práva

77. Benátska komisia konštantne zastáva názor, že **prokuratúra by sa mala primárne zamerať na oblasť trestného práva**. Nie je neobvyklé, že úrady prokuratúry vykonávajú aj iné funkcie. Avšak tam, kde sa vykonávajú aj iné funkcie, nesmie ísť o funkcie, ktoré zasahujú do súdneho systému alebo ho akokoľvek ovplyvňujú. Tam, kde má prokurátor právo namietať rozhodnutie súdu, musí tak urobiť uplatnením práva odvolať sa alebo domáhaním sa preskúmania rozhodnutia tak ako akýkoľvek iný účastník konania. Je potrebné priznať, že aj v občianskom spore môže existovať verejný záujem, ktorý si vyžaduje obhajobu na súde a v princípe neexistuje námietka voči tomu, aby tak urobil prokurátor za predpokladu, že posledné slovo bude mať súd.

78. Poradná rada európskych prokurátorov vo svojom stanovisku č. 3 (2008) o úlohe prokuratúry mimo oblasti trestného práva správne uvádza, že: *„neexistujú všeobecné medzinárodné právne normy a pravidlá týkajúce sa úloh, funkcií a organizácie úradu prokuratúry mimo oblasti trestného práva.“* Stanovisko ďalej trvá na tom, že: *„je suverénnym právom štátu definovať svoje inštitucionálne a zákonné postupy výkonu svojich funkcií pri ochrane ľudských práv a verejných záujmov...“*

79. Zatiaľ čo Benátska komisia plne súhlasí, že rešpektovanie ľudských práv prokurátormi má kľúčový význam, zdá sa, že Stanovisko 3 naznačuje, že za určitých podmienok by ochrana „žien a detí“ mohla byť úlohou nielen pre ombudsmanov, ale aj pre prokurátorov.

80. Benátska komisia mala vo svojom stanovisku k návrhu zákona o prokuratúre v Moldavsku príležitosť vyjadriť sa k právomoci prokurátora „*iniciovat' občianske konanie za účelom zabezpečenia ochrany práv, slobôd a záujmov mladistvých, starých a hendikepovaných osôb alebo osôb, ktoré nie sú schopné zúčastniť sa konania kvôli svojmu zdravotnému stavu*“. Komisia uviedla, že „*za predpokladu, že hlavnou úlohou prokurátora je zastupovať záujmy štátu a všeobecné záujmy, je možné vysloviť pochybnosť, či je prokurátor nevyhnutne tou najpovolanejšou osobou na prevzatie tejto funkcie.*“

81. Ďalej sa Benátska komisia vo svojom stanovisku k návrhu zákona o úrade verejného prokurátora na Ukrajine vyjadrila: „*V stanovisku Poradnej rady európskych prokurátorov môžu ústavná história a právne tradície konkrétnej krajiny odôvodniť „netrestné“ funkcie prokurátora. Toto odôvodnenie však možno uplatniť iba s rešpektom k demokraticko-právnym tradíciám, ktoré sú v súlade s hodnotami Rady Európy. Jediný historický model existujúci na Ukrajine je sovietsky (a cársky) model prokuratúry. Tento model vyjadruje nedemokratickú minulosť a nie je zlučiteľný s európskymi štandardmi ani s hodnotami Rady Európy. To je zároveň dôvodom, prečo sa Ukrajina pri prijatí za člena Rady Európy musela zaviazat', že zmení túto inštitúciu na orgán, ktorý bude v súlade so štandardmi Rady Európy.*“

17. (...) *Všeobecná ochrana ľudských práv nie je vhodnou oblasťou pre činnosť prokuratúry. Túto ochranu by mal skôr vykonávať ombudsman než úrad prokuratúry.*

82. V súlade s Odporúčaním 1604 (2003) o postavení úradu prokurátora v demokratickej spoločnosti spravovanej právnym poriadkom Parlamentného zhromaždenia rady Európy, ktoré zdôrazňuje, že rôzne povinnosti prokurátorov netýkajúce sa oblasti trestného práva „*vzbudzujú obavy, čo sa týka ich zlučiteľnosti so základnými princípmi Rady Európy*“, a že „*podstatné je... aby sa práva a povinnosti prokurátorov obmedzovali iba na stíhanie trestných činov a na všeobecnú úlohu pri obhajovaní verejného záujmu prostredníctvom systému trestného súdnictva s oddelenými, vhodne umiestnenými a efektívnymi orgánmi zriadenými za účelom odbremenia od akýchkoľvek iných funkcií*“ (odsek 7).

83. Najmä ak prokurátor musí konať proti štátu, domáhajúc sa napr. sociálnych výhod v záujme bezbranných osôb, ocitne sa v situácii jasného konfliktu záujmov medzi záujmom štátu, ktorý vlastne prokurátor reprezentuje, a záujmom jednotlivca, ktorého má obhajovať. Postoj Benátskej komisie obmedziť pôsobenie prokurátorov len na oblasť trestného práva ale nevyklučuje iné právomoci vykonávané prokurátormi ako napr. zastupovanie finančných záujmov štátu, kde nie je možné očakávať konflikt záujmov. Výbor ministrov Rady Európy a Komisie pre právnu spoluprácu (CDCJ) v súčasnosti pracujú na príprave odporúčania, ktoré obmedzí tento druh právomocí.

J. Závery

84. Dôvod pre nezávislosť sudcov je jasný. Rozdelenie moci a právo na spravodlivý proces sú bez sudcovskej nezávislosti nemysliteľné. Pri prokurátoroch to nie je až také jednoznačné najmä z dôvodu rozmanitých systémov počnúc nezávislosťou až po plnú integráciu do výkonnej moci.

85. Z pohľadu diverzity sa správa o prokurátoroch zameriava na garancie pre prokuratúru na zabránenie vonkajším tlakom. Najmä ak ide o podriadenie prokuratúry výkonnej moci, sú takéto garancie potrebné za účelom ochrany pred politickým vplyvom. Jednou z často používaných garancií je zriadenie nezávislej rady prokurátorov alebo rady prokuratúry, ktorá sa bude zaoberať vymenovaním, postupom a disciplinárnymi opatreniami.

86. Nezávislosť prokurátorov nemá tú istú povahu ako nezávislosť sudcov. Hoci všeobecnou tendenciou je zabezpečiť pre prokuratúru viac nezávislosti, neexistuje spoločný štandard, ktorý by si to vyžadoval. Nezávislosť alebo autonómia nie sú samy osebe účelom a musia byť opodstatnené v každom prípade s odvolaním sa na účel, ktorý sa má dosiahnuť.

87. Za účelom poskytnutia garancií nezasahovania Benátska komisia odporúča:

1. V procese menovania generálneho prokurátora by bolo vhodné vziať do úvahy rady od relevantných osôb ako napr. zástupcov právnickej obce (vrátane prokurátorov) a občianskej spoločnosti.
2. V tých krajinách, kde je generálny prokurátor volený parlamentom, by bolo možné znížiť riziko politizácie procesu jeho vymenovania tým, že by voľbu pripravil parlamentný výbor.
3. Použitie kvalifikovanej väčšiny pre voľbu generálneho prokurátora by mohlo byť chápané ako mechanizmus na podporu širokého konsenzu pri takýchto menovaniach.
4. Generálny prokurátor by mal byť vymenovaný bez časového obmedzenia alebo na relatívne dlhé obdobie bez možnosti opätovne sa uchádzať o funkciu na konci funkčného obdobia. Trvanie jeho funkčného obdobia by sa nemalo presne zhodovať s obdobím, na aké bol zvolený parlament.
5. Ak sa dopredu urobí nejaká dohoda týkajúca sa budúceho zamestnania generálneho prokurátora (napr. ako sudcu) po uplynutí jeho funkčného obdobia, bolo by potrebné tieto veci vyjasniť ešte pred jeho vymenovaním do funkcie. Na druhej strane by ale nemal existovať všeobecný zákaz týkajúci sa možnosti generálneho prokurátora uchádzať sa o ďalšie verejné funkcie počas svojho funkčného obdobia alebo po jeho uplynutí.

6. Dôvody pre odvolanie generálneho prokurátora musia byť ustanovené zákonom a osobitný orgán by mal poskytnúť stanovisko, či existujú dostatočné dôvody na jeho odvolanie.

7. Generálny prokurátor by mal mať možnosť na spravodlivé vypočutie v konaní o jeho odvolaní, a to aj pred parlamentom.

8. Zodpovednosť generálneho prokurátora parlamentu v jednotlivých prípadoch trestného stíhania alebo nezačatia trestného stíhania by mala byť vylúčená. Rozhodnutie, či začať trestné stíhanie alebo nie, by malo byť na prokuratúre samotnej, a nie na orgánoch výkonnej alebo zákonodarnej moci. Avšak vytváranie prokurátorskej politiky sa zdá byť záležitosťou, kde môže mať rozhodujúce postavenie zákonodarný zbor a ministerstvo spravodlivosti alebo vláda.

9. Parlament by si mohol od generálneho prokurátora vyžiadať predloženie verejnej správy, ktorá by slúžila ako nástroj zodpovednosti. Generálny prokurátor by mal v správe uviesť prehľadný výpočet toho, ako boli implementované pokyny, ktoré dostal od exekutívy.

- 17 - CDL-AD(2010)040

10. Najväčší problém týkajúci sa zodpovednosti (alebo skôr nedostatku zodpovednosti) vznikne, keď sa prokurátor rozhodne, že nezačne trestné stíhanie. Ak neexistuje opravný prostriedok, napr. pre jednotlivcov ako obeť trestných činov, je tu veľké riziko, že vznikne nedostatok zodpovednosti.

11. Za účelom prípravy vymenovania kvalifikovaných prokurátorov (okrem generálneho prokurátora) by bol užitočný prínos expertov.

12. Prokurátori (okrem generálneho prokurátora) by mali byť vymenovaní až do ich odchodu do dôchodku.

13. V disciplinárnych prípadoch by mal mať dotknutý prokurátor právo byť vypočutý.

14. Prokurátor by mal mať možnosť odvolať sa na súde voči disciplinárnym postihom.

15. Záruka poskytnutá v Odporúčaní 2000 (19) voči údajne nezákonným pokynom nie je vhodná a mala by byť širšie rozpracovaná, pretože nezabraňuje vydaniu nezákonných pokynov. Každý pokyn, ktorý by mal zvrátiť stanovisko prokurátora na nižšom stupni, by mal byť odôvodnený a v prípade tvrdenia, že pokyn je nezákonný, by mal súd alebo nezávislý orgán ako rada prokuratúry rozhodnúť o zákonnosti pokynu.

16. Hrozba preradenia prokurátora môže byť použitá ako nástroj nátlaku na prokurátora alebo „neposlušný“ prokurátor môže byť odvolaný z chúlостivého prípadu. Malo by byť možné odvolať sa na nezávislom orgáne ako napr. rade prokuratúry alebo podobnom orgáne.

17. Prokurátori by nemali požívať všeobecnú imunitu.

18. Prokurátor nemôže vykonávať inú štátnu funkciu alebo zastávať štátny úrad, ktoré by boli považované za nevhodné aj pre sudcov. Prokurátori by sa mali vyhýbať činnosti, ktorá by mohla byť v rozpore s princípom nestrannosti.

19. Tam, kde existuje rada prokuratúry, mala by byť zložená z prokurátorov všetkých stupňov, ale aj z právnikov a akademikov. Ak sú členovia takejto rady volení parlamentom, malo by ísť o parlamentnú väčšinu.

20. Ak sú sudcovské rady a rady prokuratúry samostatné orgány, je potrebné zabezpečiť, aby sudcovia a prokurátori nemohli vzájomne ovplyvňovať svoje vymenovania a disciplinárne konania.

21. Odmeňovanie prokurátorov v súlade so závažnosťou vykonávaných úloh je nevyhnutné pre efektívne a spravodlivé trestné súdnictvo.

22. Špecializovaný orgán, ako napr. rada prokuratúry, by mohol zohrávať významnú rolu pri definovaní školiacich programov.

23. Činnosť prokurátorov, ktorá sa dotýka ľudských práv, ako pátranie alebo väzba by mala ostať pod kontrolou sudcov.

24. Zdá sa, že v niektorých krajinách vedie „tendencia podporovať prokurátorov“ ku kvázi automatickému schváleniu všetkých požiadaviek prokurátorov. To je nebezpečné nielen pre ľudské práva dotknutých osôb, ale aj pre nezávislosť súdnictva ako celku.

25. Prokuratúra by sa mala predovšetkým zamerať na oblasť trestného práva.