

Rec (2000) 19  
Slovakian version

**POSTAVENIE PROKURATÚRY  
V SYSTÉME TRESTNÉHO SÚDNICTVA**

**Odporúčanie Rec(2000)19**

prijaté Výborom ministrov  
Rady Európy  
dňa 6. októbra 2000

a dôvodová správa

1. Odporúčanie Rec(2000)19 prijaté Výborom ministrov Rady Európy dňa 6.10.2000 vypracoval v rámci Rady Európy Výbor expertov pre otázky postavenia prokuratúry v systéme trestného súdnictva (PC-PR) pod vedením Európskeho výboru pre trestné problémy (CDPC).
2. Tento dokument obsahuje text Odporúčania Rec(2000)19 a dôvodovú správu.

**RADA EURÓPY  
VÝBOR MINISTROV**

**Odporúčanie Rec(2000)19**

**Výboru ministrov členským štátom  
o postavení prokuratúry v systéme trestného súdnictva**

*(prijaté Výborom ministrov dňa 6.10.2000  
na 724. zasadnutí zástupcov ministrov)*

Výbor ministrov, podľa čl. 15.b stanov Rady Európy,

pripomínajúc, že cieľom Rady Európy je užšie zjednocovať svojich členov;

majúc na zreteli, že Rada Európy má najmä za cieľ podporovať prednostné postavenie práva, ktoré je základom každej ozajstnej demokracie;

s ohľadom na to, že systém trestného súdnictva hrá dôležitú úlohu v zachovaní právneho štátu;

s vedomím potreby spoločnej všetkým štátom účinnejšie bojovať proti kriminalite tak na národnej úrovni, ako aj na úrovni medzinárodnej;

majúc na zreteli, že na tento cieľ je potrebné zvýšiť účinnosť národných systémov trestného súdnictva a medzinárodnej spolupráce v trestnej oblasti za súčasného rešpektovania zásad definovaných v Dohovore o ľudských právach a základných slobodách;

s vedomím, že prokuratúra hrá určujúcu úlohu v systéme trestného súdnictva, ako aj v medzinárodnej trestnej spolupráci;

s presvedčením, že na tento cieľ treba podporovať definovanie spoločných princípov, ktorými sa majú riadiť prokuratúry členských krajín;

berúc do úvahy súbor princípov a noriem, ktoré vyplývajú z textov prijatých v trestnej oblasti,

odporúča vládam členských štátov, aby sa pri tvorbe vlastných legislatívnych predpisov a v praxi inšpirovali, pokiaľ ide o otázky postavenia prokuratúry v systéme trestného súdnictva, nasledujúcimi princípmi:

### **POSTAVENIE PROKURATÚRY**

1. Pod prokuratúrou sa myslí orgán poverený aplikáciou trestného zákona, v mene spoločnosti a vo všeobecnom záujme, berúc do úvahy na jednej strane práva jednotlivcov a na druhej strane účinnosť systému trestného súdnictva.
2. Vo všetkých systémoch trestného súdnictva prokuratúra:
  - rozhoduje, či sa má začať trestné stíhanie alebo pokračovať v trestnom stíhaní,
  - vykonáva trestné stíhanie pred súdmi,
  - podáva opravné prostriedky proti rozhodnutiam súdov.
3. V určitých systémoch trestného súdnictva prokuratúra:
  - uplatňuje štátnu trestnú politiku a prispôsobuje ju miestnym či regionálnym pomerom,
  - vedie, riadi alebo dozerá na vyšetrovanie,
  - dozerá na to, aby poškodení dostali účinnú pomoc,
  - rozhoduje o alternatívnych opatreniach k trestnému stíhaniu,
  - dozerá na výkon súdnych rozhodnutí,
  - a pod.

### **ZÁRUKY PRIZNANÉ PROKURATÚRE PRI VÝKONE ČINNOSTI**

4. Štáty by mali urobiť opatrenia potrebné na to, aby prokurátori mohli vykonávať svoje povinnosti a profesionálne funkcie vo vyhovujúcich podmienkach, pokiaľ ide o štatút a organizáciu, a s primeranými, najmä rozpočtovými, prostriedkami. Tieto podmienky treba určiť v úzkej spolupráci so zástupcami prokuratúry.
5. Štáty by sa mali postarať o to, aby:
  - a. nábor, postup a preloženie prokurátorov boli riadené nestrannými právnymi predpismi umožňujúcimi zabrániť zásahu jednotlivca či skupiny a vylučujúcimi akúkoľvek diskrimináciu z dôvodu pohlavia, rasy, farby pokožky, jazyka, náboženstva, politických alebo iných názorov, národného alebo spoločenského pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia alebo akýchkoľvek iných dôvodov,
  - b. postup v kariére a pohyb prokurátorov boli založené na objektívnych a známych kritériách, ako sú znalosti a skúsenosti,
  - c. mobilnosť prokurátorov bola založená na potrebách inštitúcie,

**d.** zákon zaručil prokurátorom na výkon ich funkcií primerané podmienky, najmä postavenie, odmeňovanie a dôchodok v súlade s dôležitosťou vykonávaných funkcií, ako aj primeraný vek odchodu do dôchodku,

**e.** sa zákonne upravilo disciplinárne konanie pre prokurátorov a zaručilo sa im objektívne posúdenie a rozsudok, ktorý podlieha nezávislej a nestrannej kontrole,

**f.** prokurátori mali prístup k vyhovujúcemu opravnému prostriedku, vrátane práva predložiť vec súdu, len čo je napadnutý ich právny štatút,

**g.** prokurátori a členovia ich rodín boli fyzicky chránení, ak je ich osobná bezpečnosť ohrozená z dôvodu výkonu ich funkcie.

**6.** Štáty by mali zabezpečiť, aby prokurátori mali priznané právo slobodného prejavu, viery, spolčovania a zhromažďovania. Zvlášť majú mať právo zúčastňovať sa na verejných diskusiách o otázkach týkajúcich sa práva, spravovania justície, podporovania a ochraňovania ľudských práv, aby sa mohli stať členmi alebo sami založiť akúkoľvek miestnu, národnú alebo medzinárodnú organizáciu a zúčastňovať sa na jej zasadnutiach bez toho, aby to nejako ovplyvnilo ich postup v kariére z dôvodu príslušnosti k organizácii uznanej zákonom alebo z dôvodu činnosti vzťahujúcej sa k danej organizácii. Obmedzenia by mohli zasiahnuť tieto práva len do tej miery, ako sú stanovené zákonom a nevyhnutné na zabezpečenie štatutárneho postavenia prokurátora. V prípade porušenia uvedených práv, musí byť umožnený opravný prostriedok.

**7.** Vzdelávanie je zároveň povinnosťou i právom prokurátorov, rovnako ako pred prevzatím funkcie, aj v priebehu jej vykonávania. V dôsledku toho by štáty mali urobiť opatrenia, aby zabezpečili prokurátorom možnosť vzdelávania pred výkonom funkcie a v jeho priebehu. Je dôležité hlavne, aby boli informovaní:

**a.** o etických zásadách a požiadavkách, ktoré patria k ich funkcii,

**b.** o ochrane zaručenej ústavou a zákonom podozrivým, poškodeným a svedkom,

**c.** o ľudských právach a slobodách, ako sú definované v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, najmä právach stanovených v čl. 5 a 6 tohto dohovoru,

**d.** o teórii a praxi organizácie práce, o spravovaní a ľudských zdrojoch v súdnictve,

**e.** o mechanizmoch, ktoré môžu prispieť k zabezpečeniu koherencie ich činnosti.

Okrem toho, štáty by mali urobiť opatrenia, ktoré zabezpečia ďalšie vzdelávanie prokurátorov v otázkach alebo špecifických oblastiach podľa aktuálnych potrieb, berúc do úvahy druh a vývoj trestnej činnosti, ako aj v oblasti medzinárodnej spolupráce v trestných veciach.

8. Keďže sa rozvíjajú nové druhy kriminality, najmä organizované, prioritou by mala byť špecializácia, pokiaľ ide o organizáciu prokuratúry alebo vzdelávanie či postupovanie v kariére. Malo by sa rozvíjať aj tvorenie skupín špecialistov, vrátane pluridisciplinárnych, ktoré by mohli pomáhať prokurátorom pri plnení ich úloh.

9. Čo sa týka organizácie a interného fungovania prokuratúry, najmä rozdelenia a evokácie prípadov, malo by sa postupovať nestranne a nezávisle a rozdeľovanie by sa malo výhradne riadiť záujmom riadneho fungovania systému trestného súdnictva, do úvahy by sa mal brať najmä stupeň právnej kvalifikácie a špecializácie.

10. Každý prokurátor by mal mať právo požiadať, aby mu boli príkazy podávané v písomnej forme. Ak by sa mu zdalo, že príkaz je v rozpore so zákonom alebo s jeho svedomím, vhodným vnútorným opatrením by sa malo umožniť jeho prípadné presunutie na iný prípad.

### **VZŤAHY MEDZI PROKURATÚROU A VÝKONNOU A ZÁKONODARNOU MOCOU**

11. Štáty by mali zabezpečiť, aby prokurátori mohli vykonávať svoju funkciu bez neoprávneného zasahovania a bez rizika, že im hrozí občianske, trestné alebo iné stíhanie. Predsa však, aby sa umožnila kontrola príslušnými orgánmi, prokuratúra musí pravidelne a verejne podávať správy o svojej činnosti, zvlášť o uplatňovaní svojich priorit.

12. Prokuratúra nesmie neoprávnene zasahovať do príslušnosti zákonodarnej a výkonnej moci.

13. V krajinách, kde je prokuratúra závislá alebo podriadená vláde, štát urobí potrebné opatrenia, aby:

- a. bola povaha a rozsah vládnych právomocí voči prokuratúre stanovená zákonom,
- b. vláda vykonávala svoje právomoci transparentne a podľa medzinárodných zmlúv, podľa vnútorného právneho poriadku a všeobecných právnych zásad,
- c. každý príkaz pochádzajúci z rozhodnutia vlády by mal mať písomnú formu a mal by byť za daných podmienok uverejnený,
- d. ak je vláda oprávnená dávať príkazy týkajúce sa špecifického prípadu, mala by sa podrobiť týmto podmienkam:

- vopred požiadať o názor príslušnú prokuratúru alebo jej zastupujúci orgán,

- odôvodniť svoje príkazy, zvlášť ak sú v nesúlade s týmto názorom,

- dať príkazy i stanoviská do spisu a podrobiť ich kontradiktórnym diskusiám,

- e. prokuratúra by mala mať právo predložiť súdu akýkoľvek právny argument, aj v prípade, ak je nútená konať v súlade s príkazmi, ktoré dostala,
- f. príkazy na nestíhanie by mali byť zákonom zakázané. Ak to tak nie je, bolo by vhodné, aby také inštrukcie, hoci výnimočné, podliehali nielen pravidlám stanoveným v odseku d. a e., ale aj špecifickej kontrole s cieľom zaručiť transparentnosť.
14. V krajinách, kde je prokuratúra nezávislá od vlády, štát by mal urobiť opatrenia, aby bola povaha a rozsah nezávislosti prokuratúry spresnená zákonom.
15. Aby sa zabezpečila spravodlivosť a účinnosť trestnej politiky, prokuratúra musí spolupracovať s orgánmi a inštitúciami štátu v rozsahu, ako stanovuje zákon.
16. Prokuratúra by mala mať v každom prípade možnosť bez prekážok trestne stíhať štátnych činiteľov za trestné činy, ktoré spáchali, najmä trestný čin korupcie, zneužívania právomoci, porušovania ľudských práv a iné trestné činy uznané medzinárodným právom.

## **VZŤAHY MEDZI PROKURÁTORMI A SUDCAMI**

17. Štáty urobia opatrenia, aby mali prokurátori zákonom určený štatút, kompetencie a postavenie v trestnom konaní, takým spôsobom, aby nevznikla nijaká možnosť spochybňovať nezávislosť a nestrannosť sudcov. Štáty by mali zaručiť, že nikto nesmie vykonávať funkciu sudcu a prokurátora zároveň.
18. Ak to dovoľuje právny režim, štáty by mali urobiť opatrenia, aby tá istá osoba mohla vykonávať najprv funkciu prokurátora a potom sudcu, alebo naopak. Tieto zmeny vo funkciách by sa mali povoliť na výslovnú žiadosť príslušnej osoby a v súlade so zárukami.
19. Prokurátori by mali striktné rešpektovať nezávislosť a nestrannosť sudcov. Hlavne by nemali spochybňovať súdne rozhodnutia, alebo klásť prekážky v ich vykonávaní, s výnimkou uplatnenia opravných prostriedkov alebo podobných postupov.
20. Prokurátori by mali počas trestného konania vykonávať svoje funkcie objektívne a nestranne. Zvlášť by mali dozerieť, aby súdy mali k dispozícii všetky právne alebo faktické informácie a dôkazy potrebné na riadne vykonanie spravodlivosti.

## VZŤAHY MEDZI PROKURATÚROU A POLÍCIOU

**21.** Vo všeobecnosti prokuratúra dozerá na zákonnosť policajného vyšetrovania, prinajmenšom ak ide o rozhodnutie o začatí alebo pokračovaní trestného stíhania. Dozerá aj na spôsob, akým polícia dodržiava ľudské práva.

**22.** V krajinách, kde je polícia riadená prokuratúrou alebo kde je policajné vyšetovanie vedené alebo kontrolované prokuratúrou, štát urobí opatrenia, aby prokuratúra mohla:

**a.** dávať príkazy, ktoré polícia potrebuje na efektívne plnenie priorít trestnej politiky, to sa týka najmä vyjasnenia trestných činov, spôsobu vyhľadávania dôkazov, využitia personálu, dĺžky vyšetrovania, podávania informácií prokuratúre atď.

**b.** v prípade existencie viacerých policajných úradov poveriť určitým vyšetovaním vybrané vhodné policajné oddelenie,

**c.** hodnotiť a kontrolovať to, čo považuje za potrebné pri dodržiavaní svojich príkazov,

**d.** trestať alebo dať trestať prípadné porušenie príkazov.

**23.** V krajinách, kde je polícia nezávislá od prokuratúry, štát urobí opatrenia, aby prokuratúra a polícia mohli efektívne a primerane spolupracovať.

## POVINNOSTI A ZODPOVEDNOSŤ PROKURATÚRY VOČI OBČANOM

**24.** Pri výkone svojho poslania by mala prokuratúra:

**a.** postupovať spravodlivo, nestranne a objektívne,

**b.** dodržiavať a chrániť ľudské práva, ako sú stanovené v Európskom dohovore o ľudských právach a základných slobodách,

**c.** dozerat', aby systém trestného súdnicstva fungoval čo najefektívnejšie a najrýchlejšie.

**25.** Prokuratúra upustí od akejkoľvek diskriminácie z akéhokoľvek dôvodu, ako je pohlavie, rasa, farba pokožky, jazyk, náboženstvo, politické názory, národný alebo spoločenský pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetkové pomery, narodenie, zdravotný stav, postihnutie alebo iný dôvod.

**26.** Prokuratúra dozerá na rovnosť každého občana pred zákonom, berie do úvahy situáciu podozrivého a všetky okolnosti prípadu, či už v prospech, či na škodu podozrivého.

**27.** Prokuratúra nezačne trestné stíhanie alebo nebude pokračovať v trestnom stíhaní, ak nestranné vyšetovanie ukáže, že obvinenie nebolo podložené.



- 28.** Prokuratúra by nemala použiť proti podozrivým dôkazy, o ktorých možno predpokladať, že boli získané nezákonnými metódami. V prípade pochybností by mala požiadať súd o rozhodnutie o ich prijateľnosti.
- 29.** Prokuratúra dozerá na dodržiavanie princípu rovnosti zbraní, najmä pri odovzdávaní - s výnimkou ustanovenia zákona - svojich informácií, ktoré by mohli narušiť nestranný priebeh procesu, iným stranám.
- 30.** Prokuratúra získané informácie považuje za dôverné, najmä ak by mohol byť napadnutý predpoklad nevinoty, ibaže by bolo v záujme spravodlivosti zverejniť isté informácie, alebo by si to vyžadoval sám zákon.
- 31.** Ak je prokuratúra oprávnená prijať opatrenia, ktoré porušujú práva a základné slobody podozrivého, tieto opatrenia musia byť predmetom súdnej kontroly.
- 32.** Prokuratúra musí brať do úvahy záujmy svedkov, zvlášť má rozhodovať o opatreniach potrebných na ich fyzickú ochranu a ochranu ich osobného života alebo zabezpečiť, aby sa také opatrenia vykonali.
- 33.** Prokuratúra má brať do úvahy názory a záujmy poškodených, ak boli porušené ich osobné záujmy a dozerá na to, aby boli poškodení informovaní o svojich právach a o vývoji trestného konania, prípadne umožniť, aby mohli byť informovaní.
- 34.** Strany zainteresované na prípade, ak boli ako strany uznané, zvlášť poškodení, musia mať možnosť vzniesť námietky proti rozhodnutiu, ktoré vydala prokuratúra o nezačatí trestného stíhania. Také námietky sa môžu posúdiť v rámci hierarchickej kontroly, buď v rámci súdnej kontroly alebo oprávnením strán, aby samy začali trestné stíhanie.
- 35.** Štáty by mali dbať na to, aby bol výkon funkcie prokurátora riadený istým kódexom správania. Každé porušenie pravidiel by malo viesť k primeraným sankciám v súlade s bodom 5. Spôsob, akým prokurátori vykonávajú svoju funkciu, by mal byť predmetom pravidelnej vnútornej kontroly.
- 36. (a)** Aby sa zabezpečila rovnosť občanov pred súdom ako podmienka účinnosti trestného súdnictva, štáty musia dosiahnuť, že:
- sa uprednostní hierarchická organizácia bez toho, aby takáto štruktúra obsahovala byrokratické, neúčinné alebo paralyzujúce orgány,
  - sa určia všeobecné riadiace princípy o uplatňovaní trestnej politiky
  - sa stanovujú všeobecné zásady, o ktoré sa bude možné oprieť pri rozhodovaní v jednotlivých prípadoch a ktoré zamedzia akejkol'vek ľubovôli v procese rozhodovania.
- (b)** Organizácia, riadiace princípy a zásady sú stanovené parlamentom, vládou, alebo, ak domáci právny poriadok zaručuje prokuratúre nezávislosť, zástupcami prokuratúry.

(c) Verejnost' má byť o tejto organizácii, riadiacich princípoch a zásadách informovaná, pričom na žiadosť jednotlivcov im majú byť také informácie poskytnuté.

## **MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA**

**37.** Nezávisle od úlohy, ktorú majú iné orgány vo veci medzinárodnej súdnej spolupráce, treba podporiť priame kontakty medzi prokuratúrami rozličných krajín v rámci platných medzinárodných zmlúv alebo na základe praktických dohôd.

**38.** Na úrovni rozličných orgánov treba vyvinúť úsilie, aby sa umožnili priame kontakty medzi prokuratúrami v rámci medzinárodnej spolupráce v trestných veciach, a najmä:

- a.** publikovať informácie a dokumenty,
- b.** vypracovať zoznam kontaktných orgánov a adres s určením kompetentných osôb v rozličných prokuratúrach, ich špecializáciu, oblasť pôsobnosti a pod.
- c.** zabezpečiť osobné a pravidelné kontakty medzi členmi prokuratúr v rozličných krajinách, zvlášť konanie pravidelných stretnutí generálnych prokurátorov,
- d.** organizovať školenia a vzdelávacie programy,
- e.** vytvoriť a rozvíjať inštitúciu styčného prokurátora v zahraničí,
- f.** organizovať výučbu cudzích jazykov,
- g.** rozvíjať korešpondenciu a prenos informácií elektronickou cestou,
- h.** organizovať pracovné semináre s kolegami v susedných krajinách, tak o otázkach vzájomnej pomoci v trestných veciach, ako aj o spoločných problémoch v oblasti kriminality.

**39.** S cieľom racionálneho riešenia a koordinácie v postupoch poskytovania si vzájomnej právnej pomoci, treba rozvinúť úsilie:

- a.** aby sa posilňovalo u prokurátorov vedomie dôležitosti právnej pomoci a ich aktívnej účasti v medzinárodnej spolupráci,
- b.** aby sa podporovala špecializovanosť niektorých prokurátorov na oblasť právnej pomoci.

S týmto cieľom by mali štáty zabezpečiť, aby prokuratúra dožadujúceho štátu, ktorá je poverená medzinárodnou spolupracou, mohla zasielať žiadosti o právnu pomoc priamo kompetentnému orgánu dožiadaného štátu a dožiadaný štát mohol zaslať zozbieraný dôkazový materiál priamo dožadujúcemu štátu.

## DÔVODOVÁ SPRÁVA

### Úvod

Pod vedením Európskeho výboru pre trestné problémy (CDPC) bol Výbor expertov pre otázky postavenia prokuratúry v systéme trestného súdnictva (PC-PR) poverený preskúmať postavenie prokuratúry a jej úlohu v systéme trestného súdnictva s cieľom vypracovať odporúčania.

Výbor PC-PR sa stretol sedem ráz v období medzi októbrom 1996 a novembrom 1999.

Výbor vypracoval dotazník, ktorý dostali všetky členské štáty. Odpovede naň boli základom pre prácu výboru. Syntéza týchto odpovedí je pripojená k dôvodovej správe.

Pri poslednom stretnutí schválil výbor návrh odporúčania a návrh dôvodovej správy. Na 48. plenárnom zasadnutí (jún 2000) preštudoval tieto texty výbor CDPC. Schválil návrh odporúčania a predložil ho Výboru ministrov. Okrem toho schválil dôvodovú správu.

Na 724. zasadnutí delegovaných zástupcov ministrov v októbri 2000, Výbor ministrov prijal text odporúčania a povolil publikovanie dôvodovej správy.

### Všeobecné poznámky

Od svojho založenia vyvíja Rada Európy veľkú snahu v oblasti harmonizovania zákonov, štruktúr a praxe v jednotlivých členských štátoch v záujme boja proti trestnej činnosti.

Predovšetkým preto, lebo boj proti zločinu je oblasťou, kde sa priamo uplatňujú v praxi princípy, na ktorých bola vybudovaná Rada Európy a ktoré má za cieľ obhajovať, t.j. dominantné postavenie práva, demokraciu a ľudské práva.

Potom aj preto, lebo *"účinnosť odpovedí na trestnú činnosť výrazne závisí od ich harmonizácie v rámci jednotnej a zladenej európskej politiky"*. (cit. z Preambuly Odporúčania R (96) 8 Výboru ministrov členským štátom o trestnej politike v transformujúcej sa Európe).

Táto požiadavka je dnes o to naliehavejšia, že existujú také formy kriminality, ako je organizovaný zločin a korupcia, ktorých medzinárodný rozsah sa stále zväčšuje a voči ktorým sú nástroje jednotlivých štátov nedostatočné (Pozri najmä Rezolúciu (97)24 o dvadsiatich riadiacich princípoch v boji proti korupcii). Táto situácia si vyžaduje, okrem znovudefinovania spolupráce v trestnej oblasti, viac zharmonizované, dokonca spoločné zásady a spôsoby zasahovania.

Hoci je justícia v Európe stále rozdelená na dve kultúry - či už ide o organizáciu trestného konania (akuzačné a inkvizičné) alebo o spôsob trestného stíhania (zákonný či podľa vlastného uváženia) - toto historické rozdelenie má tendenciu zmiernovať sa vplyvom normatívnych zmien, ktoré jednotlivé členské štáty vykonali v záujme spoločných všeobecných európskych princíпов, zvlášť tých, ktoré sú stanovené Európskym dohovorom o ľudských právach.

Pokiaľ ide o boj proti trestnej činnosti, prípadne o orgán poverený trestným stíhaním údajných páchatel'ov, úsilie o harmonizáciu sa prejavilo trochu neskôr, pravdepodobne preto, lebo táto otázka sa dotýkala priamo inštitúcií a organizácie verejnej moci každého štátu.

Viacere texty Rady Európy už definovali hlavné zamerania v oblastiach spojených s týmto Odporúčaním, sú to texty, ktoré výbor najviac bral do úvahy:

- Odporúčanie R (80) 11 o predbežnej väzbe,
- Odporúčanie R (83) 7 o účasti verejnosti na trestnej politike,
- Odporúčanie R (85) 11 o postavení poškodeného v trestnom práve a v trestnom konaní,
- Odporúčanie R (87) 18 o zjednodušovaní trestného súdnictva, najmä pokiaľ ide o možnosť vlastného uváženia pri trestnom stíhaní,
- Odporúčanie R (87) 21 o pomoci obetiam a prevencii viktimizácie,
- Odporúčanie R (92) 17 o koherencii pri vyslovení trestu,
- Odporúčanie R (94) 12 o nezávislosti, účinnosti a postavení sudcov,
- Odporúčanie R (95) 12 o správe trestného súdnictva,
- Odporúčanie R (97) 13 o zastrašovaní svedkov a právach obhajoby,
- Odporúčanie R (99) 19 o mediácii v trestnej oblasti.

Treba však konštatovať, že doteraz nebolo postavenie, úloha a spôsob zasahovania orgánov trestného stíhania predmetom hlbšieho skúmania s cieľom ich zjednotenia v rámci Európy.

Politické prevraty, ktoré sa udiali v strednej a východnej Európe, ako aj hlboké reformy iných krajín (Taliansko, Holandsko, Francúzsko...) boli pre Radu Európy príležitosťou, aby tieto otázky zaradila k svojim súčasným prioritám. Počet krajín (25), ktoré určili svojich zástupcov, ktorí sú členmi užšieho výboru expertov povereného riešením tejto otázky, ukazuje aj záujem aj aktuálnu potrebu rozvinúť harmonizačné úsilie v tejto oblasti.

Bol by však nepravdivý predpoklad, že je taká harmonizácia jednoduchá, a to z viacerých dôvodov.

1. Samotný pojem orgánu povereného stíhaním údajných páchatel'ov je v Európe chápaný dvojakým spôsobom, keďže historicky čerpá z dvoch rozličných systémov:

- francúzsky model "štátneho zastupiteľstva" zveruje monopol stíhania verejným činiteľom v rámci inkvizičného systému,
- anglosaský model je taký, v ktorom je stíhanie tradične začaté z podnetu buď poškodeného, buď polície v rámci akuzačného systému.

Dnes majú všetky členské štáty kvalifikovaný verejný orgán trestného stíhania, označovaný ako "štátne zastupiteľstvo", "prokuratúra" alebo "prokurátor" (posledné pomenovania sa najviac používajú v texte Odporúčania), ktorý má kľúčové postavenie v systémoch trestného súdnictva, ale s odlišnosťami podľa toho, či ide o staršiu či novšiu inštitúciu. Postavenie a úloha prokuratúry podlieha stále vývoju, ak berieme do úvahy rozsah reforiem, ktoré sa uskutočnili za posledných desať rokov v mnohých členských krajinách.

2. Miesto prokuratúry v systéme inštitúcií je rozličné v rozličných krajinách, na jednej strane pokiaľ ide o vzťahy k výkonnej moci, ktoré idú od subordinácie po úplnú nezávislosť, na druhej strane vzťahy voči súdnej moci, pričom v niektorých systémoch je prokuratúra a súdy v jednom celku, v iných je prokuratúra nezávislá.

Výbor uvážil, že jeho úlohou nie je zovšeobecniť tieto systémy a prípadne definovať akúsi tretiu cestu či hypotetický nadnárodný model. Rovnako ani nechcel obmedziť svoje práce na hľadanie akéhosi spoločného menovateľa. Uprednostnil naopak dynamickú perspektívu, s úsilím odhaliť spoločné vedúce princípy, ktoré by mohli viesť prokuratúry do 3. tisícročia s odporúčaniami konkrétnych cieľov, ktoré treba dosiahnuť, ak sa má dôjsť k inštitučnej rovnováhe, od ktorej závisí demokracia a prednostné postavenie práva v Európe.

Text Odporúčania nemá právne donucujúci charakter, akákoľvek formulácia, ktorá by mohla vyzeráť ako uloženie nejakej povinnosti štátom, nie je v skutočnosti ničím iným, než odporúčaním, aby štát uplatnil príslušný princíp.

## KOMENTÁR KU KAŽDÉMU BODU ODPORÚČANIA

### POSTAVENIE PROKURATÚRY

**1. Pod prokuratúrou sa myslí orgán poverený aplikáciou trestného zákona, v mene spoločnosti a vo všeobecnom záujme, berúc do úvahy na jednej strane práva jednotlivcov a na druhej strane účinnosť systému trestného súdnictva.**

V súlade s poslaním výboru expertov zaoberá sa toto odporúčanie výhradne postavením prokuratúry v systéme trestného súdnictva. Prokuratúre však môžu byť zverené aj iné dôležité úlohy, napr. v obchodnej či civilnej oblasti.

Výraz "aplikáciou trestného zákona" sa myslí aplikácia trestného práva v širokom význame. Nie je tu termín "trestné právo", pretože si ho mnohí ľudia spájajú výhradne s presným normatívnym prameňom (s "trestným zákonom"), hoci dnes je stále rastúcou a heterogénnejšou časťou legislatívy, ktorá sa označuje "trestnou" nie preto, že sa vyskytuje v právnom texte, ktorého trestný charakter sa všeobecne uznáva, ale skôr preto, lebo za porušenie ustanovení, ktoré obsahuje, sa systematicky ukladajú sankcie.

Podobne ako sudcovia, aj prokurátori majú úlohu uplatňovať a prikázať uplatňovať zákon: sudcovia reaktívne v prípadoch, ktoré sú im predložené, prokurátori proaktívne, "dozerajúc" na aplikáciu zákona. Sudcovia zasadajú a rozhodujú, prokurátori sledujú, konajú a predkladajú vec sudcovi.

Nekonajúc ani v mene politickej či ekonomickej moci, ani vo vlastnom mene, prokurátor koná v mene spoločnosti a pri výkone svojej pôsobnosti sa musí nechať viesť všeobecným záujmom. Jeho práca musí dodržiavať dva imperatívy rovnakého významu: jeden sa týka individuálnych práv človeka, druhý sa týka nevyhnutnej účinnosti, ktorá sa očakáva od systému trestného súdnictva a ktorej je prokuratúra, v istom zmysle, zárukou. Výbor zdôrazňuje tento pojem účinnosti, keďže je úlohou sudcov, nie prokurátorov, vyslovovať sa v jednotlivých prípadoch týkajúcich sa všeobecne slobôd či zvlášť práv na obranu, pričom sú to najmä prokurátori, nie sudcovia, ktorí majú zodpovednosť dozerat' na účinnosť celého trestného súdnictva, s odvolaním sa na pojem všeobecného záujmu.

V celom tomto Odporúčaní sa termín "zákon" používa v najširšom zmysle slova, označujúcim súbor právnych noriem založených na rozličných prameňoch, písaných či nepísaných.

**2. Vo všetkých systémoch trestného súdництва prokuratúra:**

- **rozhoduje, či sa má začať trestné stíhanie alebo pokračovať v trestnom stíhaní,**
- **vykonáva trestné stíhanie pred súdmi,**
- **podáva opravné prostriedky proti rozhodnutiam súdov.**

Ak skúmame úlohy, ktoré plnia prokuratúry jednotlivých členských štátov, skonštatujeme, že vytvárajú koncentrické kruhy. Prvý kruh obsahuje úlohy, ktoré plnia všetky systémy trestného súdництва - je to v istom zmysle "tvrdé jadro", na ktoré zamerlal svoju pozornosť tento výbor.

V prvom rade hrá prokuratúra rozhodujúcu úlohu pri začatí trestného stíhania a pri pokračovaní v trestnom stíhaní, hoci táto úloha je iná pri aplikovaní zákonného princípu a iná pri aplikovaní princípu rozhodovania podľa vlastného uváženia.

V druhom rade sú dôležitými úlohami prokuratúry formálne vykonanie trestného stíhania a žaloba pred súdom.

Nakoniec, právo podávať opravné prostriedky proti rozhodnutiam súdov je súčasťou všeobecného poslania prokuratúry, lebo je prostriedkom na dozeranie uplatňovania zákona a zvyšovanie účinnosti systému, najmä koherencie v súdnictve, a teda v trestnom práve. Z tohto pohľadu si výbor želal, aby sa prokuratúre dali široké možnosti opravných prostriedkov, čo sa ešte nestalo skutočnosťou vo všetkých krajinách strednej a východnej Európy. Tento návrh nemožno oddeliť od ustanovení odporúčania, ktoré sa týkajú vzťahov medzi prokurátormi a sudcami.

**3. V určitých systémoch trestného súdництва prokuratúra:**

- **uplatňuje štátnu trestnú politiku a prispôsobuje ju miestnym či regionálnym pomerom,**
- **vedie, riadi alebo dozerá na vyšetrovanie,**
- **dozerá na to, aby poškodení dostali účinnú pomoc,**
- **rozhoduje o alternatívnych opatreniach k trestnému stíhaniu,**
- **dozerá na výkon súdnych rozhodnutí,**
- **a pod.**

Tu sú zhromaždené, hoci nie vyčerpávajúco, kompetencie prokuratúry v rámci druhého kruhu, ktoré sa nenachádzajú vo všetkých právnych systémoch z dôvodov inštitucionálnych, dôvodov, ktoré sú prekážkou, aby sa rozšírili na všetky systémy.

Vo viacerých veľkých európskych systémoch sú tieto úlohy veľmi dôležité.

Uplatňovanie trestnej politiky stanovenej legislatívnu a (alebo) výkonnou mocou je jednou z hlavných úloh viacerých prokuratúr. Prispôsobovanie štátnej politiky miestnym pomerom neznamena, že prokuratúra sa svojvoľne vzdialila od priorit, ktoré sú určené centrálné a naruší tak koherenciu. Naopak, adaptácia na územné podmienky je jednou z podmienok dobrého uplatňovania týchto priorit.

Pokiaľ ide o úlohu prokuratúry v oblasti vyšetrovania, pohybuje sa medzi dvoma extrémami, na jednej strane je úplná absencia iniciatívy, na druhej uznanie celkovej

právomoci pri vyšetovaní. V niektorých krajinách koná prokuratúra až vtedy, keď jej pozornosť upúta obyčajne policajný orgán, ktorý je poverený vyšetovaním, a to v situáciách, keď sa zdá, že bol porušený trestný zákon. V iných systémoch môže prebrať iniciatívu prokuratúra a hrať aktívnu úlohu vo vyhľadávaní porušovania zákona a viesť prácu vyšetrujúcich orgánov. Odporúčanie sa však neobmedzuje na konštatovanie rozdielností, ale hľadá v tomto bode možnosti rozvoja (porov. bod 21 a ďalšie).

Pomoc poškodeným sa zvlášť upravuje v bodoch 33 a 34 Odporúčania.

Pokiaľ ide o úlohu prokuratúry pri výbere alternatív k trestnému stíhaniu, ktorý sa vykonáva stále výraznejšie vo všetkých systémoch, vrátane tých, kde platí zásada zákonnosti, táto úloha nebola zvlášť riešená, pretože výbor sa rozhodol odvolať sa na Odporúčanie (87) 18 o zjednodušení trestného súdnictva, ktoré presne opisuje ciele, ktoré treba dosiahnuť a podmienky, ktoré treba rešpektovať.

Pokiaľ ide o kontrolu výkonu súdnych rozhodnutí, úloha prokuratúry je zvlášť dôležitá pri trestoch odňatia slobody.

Vo viacerých členských štátoch má prokuratúra aj iné úlohy, ako napr.

- návrh v súvislosti s trestom, ktorý by mohol súd vysloviť,
- spoluprácu v trestnej oblasti na medzinárodnej úrovni, ktorej význam potvrdzujú odporúčania 37, 38 a 39.

## **ZÁRUKY PRIZNANÉ PROKURATÚRE PRI VÝKONE JEJ ČINNOSTI**

**4. Štáty by mali urobiť opatrenia potrebné na to, aby prokurátori mohli vykonávať svoje povinnosti a profesionálne funkcie vo vyhovujúcich podmienkach, pokiaľ ide o štatút a organizáciu, a s primeranými, najmä rozpočtovými, prostriedkami. Tieto podmienky treba určiť v úzkej spolupráci so zástupcami prokuratúry.**

Rovnako ako pre sudcov, aj pre prokurátorov je možnosť plne vykonávať povinnosti a profesionálne funkcie priamo úmerná ich postaveniu, organizácii a prideleným prostriedkom, či už ide o personál, miestnosti, dopravné prostriedky, finančné prostriedky... Stanovenie týchto podmienok v spolupráci so zástupcami prokuratúry je zárukou poznania existujúcich potrieb.



**5. Štáty by sa mali postarať o to, aby:**

- a. nábor, postup a preloženie prokurátorov bol riadený nestrannými právnymi predpismi umožňujúcimi zabrániť zásahu jednotlivca či skupiny a vylučujúcimi akúkoľvek diskrimináciu z dôvodu pohlavia, rasy, farby pokožky, jazyka, náboženstva, politických alebo iných názorov, národného alebo spoločenského pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia alebo akýchkoľvek iných dôvodov,**
- b. postup v kariére a pohyb prokurátorov boli založené na objektívnych a známych kritériách, ako sú znalosti a skúsenosti,**
- c. mobilnosť prokurátorov bola založená na potrebách inštitúcie,**
- d. zákon zaručil prokurátorom na výkon ich funkcií primerané podmienky, najmä postavenie, odmeňovanie a dôchodok v súlade s dôležitosťou vykonávaných funkcií, ako aj primeraný vek odchodu do dôchodku,**
- e. sa zákonne upravilo disciplinárne konanie pre prokurátorov a zaručilo sa im objektívne posúdenie a rozsudok, ktorý podlieha nezávislej a nestrannej kontrole,**
- f. prokurátori mali prístup k vyhovujúcemu opravnému prostriedku, vrátane práva predložiť vec súdu, len čo je napadnutý ich právny štatút,**
- g. prokurátori a členovia ich rodín boli fyzicky chránení, ak je ich osobná bezpečnosť ohrozená z dôvodu výkonu ich funkcie.**

Tu sú vymenované hlavné záruky, ktoré sú potrebné na riadne fungovanie prokuratúry, ktorými by sa mal inšpirovať každý členský štát, pretože zodpovedajú jednotnému úsiliu, ktoré nie je motivované stavovskými dôvodmi, ale snahou zabrániť niektorým neoprávneným praktikám, najmä zo strany politických orgánov.

Prvé záruky (a, b, c) sa dotýkajú nevyhnutnej nestrannosti, ktorá má viesť, v rozličných podobách, nábor i kariéru prokurátorov. Organizovanie prijímacích pohovorov do funkcií, ako aj založenie Najvyššej rady prokurátorov prispieva k hľadaniu takejto nestrannosti. Predsa však, prokurátori nemusia byť na rozdiel od sudcov nepreložiteľní, ale ich preloženie musí byť založené, okrem schopností a skúseností, na potrebách úradu a nie na ľubovôli orgánov.

Mobilnosť prokurátorov však nemá viesť k dočasným menovaniam alebo prijatiám do funkcie, čo by mohlo mať nepriaznivé následky.

Pokiaľ ide o štatút, odmeňovanie a dôchodok (d), mali by byť stanovené s ohľadom na potrebu zabezpečiť istú rovnováhu medzi sudcami a prokurátormi, ktorí napriek rozličnej povahe svojich úloh spoločne tvoria systém trestného súdnictva. Okrem toho, materiálne podmienky pri výkone funkcií musia odrážať vážnosť a dôstojnosť postavenia, ako aj rešpekt, ktorý sa k nemu viaže. Nakoniec, zlepšenie podmienok prokurátorov niektorých členských štátov by malo mať takú povahu, ktorou by sa dalo zabrániť odchodu prokurátorov do súkromnej sféry, čo pozorujeme v strednej a východnej Európe.

Pokiaľ ide o disciplinárne rozhodnutia (e), tie by mali podliehať záverečnej kontrole nezávislého a nestranného orgánu, čo nebráni, aby nepredchádzala kontrola v rámci úradu či hierarchického usporiadania.

V odseku f sa termín súd používa v zmysle čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

Požiadavka ochrany prokurátorov (g) sa odvoláva na obsah Odporúčania (94) 12.

**6. Štáty by mali zabezpečiť, aby prokurátori mali priznané právo slobodného prejavu, viery, spolčovania a zhromažďovania. Zvlášť majú mať právo zúčastňovať sa na verejných diskusiách o otázkach týkajúcich sa práva, spravovania justície, podporovania a ochraňovania ľudských práv, aby sa mohli stať členmi alebo sami založiť akúkoľvek miestnu, národnú alebo medzinárodnú organizáciu a zúčastňovať sa na jej zasadnutiach bez toho, aby to nejako ovplyvnilo ich postup v kariére z dôvodu príslušnosti k zákonom uznanej organizácii alebo z dôvodu činnosti vzťahujúcej sa k danej organizácii. Obmedzenia by mohli zasiahnuť tieto práva len do tej miery, ako sú stanovené zákonom a nevyhnutné na zabezpečenie štatutárneho postavenia prokurátora. V prípade porušenia uvedených práv, musí byť umožnený opravný prostriedok.**

Toto odporúčanie vyplýva najmä z čl. 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Treba ho chápať vo svetle povinností vyhradených pre prokurátora. V niektorých krajinách nemajú prokurátori právo byť členmi politických strán, ani byť aktívni v politike.

**7. Vzdelávanie je zároveň povinnosťou i právom prokurátorov, rovnako ako pred prevzatím funkcie, aj v priebehu jej vykonávania. V dôsledku toho by štáty mali urobiť opatrenia, aby zabezpečili prokurátorom možnosť vzdelávania pred výkonom funkcie a v jeho priebehu. Bolo by potrebné, aby boli informovaní:**

- a. o etických zásadách a požiadavkách, ktoré patria k ich funkcii,
- b. o ochrane zaručenej ústavou a zákonom podozrivým, poškodeným a svedkom,
- c. o ľudských právach a slobodách, ako sú definované v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, najmä právach stanovených v čl. 5 a 6 tohto dohovoru,
- d. o teórii a praxi organizácie práce, o spravovaní a ľudských zdrojoch v súdnictve,
- e. o mechanizmoch, ktoré môžu prispieť k zabezpečeniu koherencie ich činnosti.

**Okrem toho, štáty by mali urobiť opatrenia, ktoré zabezpečia ďalšie vzdelávanie prokurátorov v otázkach alebo špecifických oblastiach podľa aktuálnych potrieb, berúc do úvahy druh a rozvoj trestnej činnosti, ako aj v oblasti medzinárodnej spolupráce v trestných veciach.**

Výbor vychádza z princípu, že vo všetkých európskych štátoch je vzdelávanie prokurátorov základným prvkom ich štruktúry, ale bolo by ho potrebné ešte posilniť, tak v kvalite, ako aj v kvantite, pred prevzatím funkcie a aj priebežne, pričom by sa postavilo vzdelávanie na úroveň ozajstného práva. Paralelne musí byť každý prokurátor presvedčený, že vzdelávanie je aj povinnosťou, najmä voči tým, ktorí si uplatňujú práva pred súdmi.

Prokurátori si musia zvlášť lepšie uvedomiť:

- etické ideály a povinnosti vyplývajúce z ich funkcií,
- ústavnú a právnu ochranu práv podozrivého a poškodeného,
- ľudské práva a slobody ako sú definované v Európskom dohovore o ľudských právach a základných slobodách, najmä tých, ktoré sú uvedené v čl. 5 a 6 tohto dohovoru, vo svetle súdnej praxe Súdneho dvora v Štrasburgu.

Treba brať do úvahy úlohu zverenú najvyššiemu prokurátorovi v oblasti správy, vedenia a riadenia pluridisciplinárnych tímov (d). Výraz "v súdnictve" pripomína početné súdne systémy, v ktorých prokurátori a sudcovia pracujú spolu v rámci rovnakých operačných štruktúr alebo štruktúr rozdielných, ale veľmi blízkych a rozvíjajúcich mnohé vzájomné vzťahy. Okrem toho, správa a vedenie v súdnictve majú isté špecifiká vo vzťahu ku klasickej administratívnej štruktúre, čo tiež treba vziať do úvahy.

Zlepšenie rovnakého prístupu k riešeniu prípadov ide ruka v ruke s väčšou koherentnosťou práce rozličných článkov prokuratúry na miestnej, krajskej či národnej úrovni, a nie len s individuálnym rozhodovaním (porov. 8. kolokvium Rady Európy (1987) o rozdielnostiach vo vyslovených trestoch). Vzdelávanie by mohlo byť zamerané na rozličné mechanizmy, ktoré by mohli podporiť túto koherenciu (e), pričom pojem osvetľuje bod 36 a.

Dve posledné odporúčania vychádzajú z cieľov Odporúčania (95) 12 o "spravovaní trestného súdnictva" a spresňujú ich. Odporúčanie znie:

"Zásady, stratégie a technika spravovania môžu veľkou mierou prispieť k účinnému a riadnemu fungovaniu trestného súdnictva. Vzhľadom na tento cieľ by mali dotknuté úrady stanoviť ciele v oblasti správy pracovných úloh, financií, infraštruktúr, ľudských zdrojov a komunikácie.

Účinnejšie fungovanie trestného súdnictva môže byť uľahčené, ak sa ciele jednotlivých úradov zjednotia a zaradia do širšieho kontextu politiky v oblasti trestného súdnictva a boja proti kriminalite."

S ohľadom na najnovší vývoj kriminality z praktického hľadiska sa zdá žiadateľné rozvíjať ďalšie vzdelávanie v týchto špecifických oblastiach:

- cezhraničná kriminalita a iné formy kriminality medzinárodného dosahu,
- organizovaný zločin,
- počítačová kriminalita,
- medzinárodné obchodovanie s psychotropnými látkami,
- trestné činy v oblasti komplikovaných finančných transakcií, ako je pranie špinavých peňazí a veľké podvody,
- medzinárodná spolupráca v trestných veciach,
- porovnávanie systémov trestného súdnicstva a porovnávacie právo,
- stratégia trestného stíhania,
- zraniteľní svedkovia a poškodení,
- prispievanie trestného práva k ochrane životného prostredia, zvlášť texty Rady Európy v tejto oblasti, čiže Rezolúcia (77) 28 a Dohovor o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (STE 172)
- postupy vedeckého dokazovania, rozvoj nových technológií, napr. na zisťovanie genetických odtlačkov.

**8. Keďže sa rozvíjajú nové druhy kriminality, najmä organizovanej, prioritou by mala byť špecializácia aj pokiaľ ide o organizáciu prokuratúry alebo vzdelávanie či postup v kariére. Malo by sa rozvíjať aj tvorenie skupín špecialistov, vrátane pluridisciplinárnych, ktoré by mohli pomáhať prokurátorom pri plnení ich úloh.**

Všetci prokurátori musia mať dobré znalosti vo väčšine právnických odborov. V tomto zmysle musia mať viac všeobecných informácií, než špecializovaných. Avšak z dôvodov účinnosti je nevyhnutná špecializácia vo vysoko odborných oblastiach (napr. hospodárskej a finančnej kriminalite), ako aj v oblasti vysoko organizovaného zločinu.

Odporúčajú sa dva typy špecializácií:

- prvý typ je klasický, spočíva vo vytvorení tímov prokurátorov špecializovaných v konkrétnych odboroch vo vnútri prokuratúry (na úrovni krajov a na národnej úrovni). V tomto zmysle by mohlo rozlíšenie hodnosti a funkcie prispieť k posilneniu špecializácie, ako to uvádza Odporúčanie (95) 12 v bode 13 v tomto znení:  
"Bude potrebné aktívne plánovať priebeh kariéry, najmä cestou špecializácie, dosiahnutej v prípade potreby rozlíšením hodnosti a funkcie, alebo umožnením prokurátorovi dosahovať nové teoretické a praktické znalosti. /.../"

- druhý typ, ktorý treba podporovať, spočíva vo vytváraní pluridisciplinárnych tímov zložených z osôb rozdielnych profesií (napr. pri boji proti finančnej kriminalite a praniu peňazí: z účtovníkov, colníkov, bankových špecialistov...) pod vedením špecializovaných prokurátorov. Zoskupenie kompetencií v jednom celku môže byť jednou z podmienok účinnosti systému.

**9. Čo sa týka organizácie a interného fungovania prokuratúry, najmä rozdeľovania a evokácie prípadov, malo by sa postupovať nestranne a nezávisle a rozdeľovanie by sa malo výhradne riadiť záujmom riadneho fungovania systému trestného súdnictva, do úvahy by sa mal brať najmä stupeň právnej kvalifikácie a špecializácie.**

Riadne fungovanie prokuratúry predpokladá, s ohľadom na zverené úlohy, hierarchickú štruktúru. Je dôležité, aby vzťahy medzi jednotlivými hierarchickými úrovňami zodpovedali presným a transparentným pravidlám, aby sa zabránilo nepodloženému osobnému rozhodovaniu. Taký je zmysel odporúčaní 9 a 10, ktoré dopĺňa ešte bod 36a.

Prvé z týchto odporúčaní (9) kladie princíp požiadavky nestrannosti, ktorá má byť na prvom mieste statusu prokurátora, a musí byť prítomná v organizačnej štruktúre a internom fungovaní každej prokuratúry.

**10. Každý prokurátor by mal mať právo požiadať, aby mu boli príkazy podávané v písomnej forme. Ak by sa mu zdalo, že príkaz je v rozpore so zákonom alebo s jeho svedomím, vhodným vnútorným opatrením by sa malo umožniť jeho prípadné presunutie na iný prípad.**

Pokiaľ ide o hierarchické odovzdávanie príkazov - otázku zvlášť citlivú, ak právny systém uzná právomoc hierarchicky pridelovať príkazy v jednotlivých prípadoch alebo vo veci uplatňovania trestnej politiky - treba sa vyhnúť dvom extrémom.

Ak sa na jednej strane uzná všeobecne všetkým prokurátorom "právo na neposlušnosť", viedlo by to k extrémom, ktoré by nemohli byť uspokojivo riešené odvolacími orgánmi. Navyše, vytváranie takýchto orgánov by viedlo k vytváraniu hierarchických vzťahov narúšajúcich riadne fungovanie systému.

Na druhej strane nie je ľudsky prijateľné a bez ohrozenia verejných slobôd prinútiť prokurátora vykonať príkaz, ktorý sa priechi zákonu alebo jeho svedomiu.

Vzhľadom na to sa odporúča stanoviť dva druhy záruk:

- prvou je tá, ktorú už má každý občan, teda možnosť požiadavky, aby dostal príkaz v písomnej podobe, aby zodpovednosť jasne vyplývala z hierarchických vzťahov. Keďže hierarchických príkazov je veľké množstvo a sú rozličné - od bežného rozhodovania po principiálne rozhodnutia - nezdá sa vhodné, ani možné, aby sa všetky systematicky vydávali písomne, pretože prokuratúra by sa tak zmenila na byrokratickú mašineriu (porov. odporúčanie 13c a d o nariadeniach výkonnej moci, ktoré sa v tomto bode líši).

- druhá spočíva vo vypracovaní interných postupov vo vnútri prokuratúry, čím sa umožní prípadné presunutie vecí na iného pracovníka, ak o to príslušný pracovník požiada z dôvodu sporného príkazu.

Tieto záruky treba chápať ako opatrenia v záujme prokurátorov a spoločnosti všeobecne. Mali by sa uplatňovať len výnimočne, nie nadbytočne, aby sa nenarušilo riadne fungovanie systému. Je aj zrejmé, že hierarchická štruktúra musí ponechať široký priestor spolupráci a tímovej práci.

Ak však prokurátor využije tieto práva v odôvodnenej situácii, nesmie to mať negatívny dosah na priebeh jeho kariéry.

## **VZŤAHY MEDZI PROKURATÚROU A VÝKONNOU A ZÁKONODARNOU MOCO**

Európa je v tejto kľúčovej otázke rozdelená na právne systémy, ktoré zastávajú myšlienku absolútnej nezávislosti prokuratúry voči legislatívnej a exekutívnej moci a systémy, v ktorých zostáva prokuratúra podriadená jednej či druhej z týchto mocí, v rámci ktorých má viac alebo menej nezávislosti.

Keďže je táto otázka inštitucionálnej povahy - týka sa základného rozdelenia mocí v štáte - pričom dnes je v centre mnohých vnútorných reforiem spôsobených buď vývojom historického kontextu, buď ťažkosťami vyplývajúcimi zo vzťahov medzi justíciou a politikou, sama myšlienka európskej harmonizácie v tejto veci sa zdá príliš predčasná.

Výbor sa snažil, analyzujúc dva typy súčasných systémov, definovať podmienky vyváženej, aby sa zabránilo extrémom na jednej i druhej strane. Okrem stanovenia spoločných pravidiel platných pre všetky prokuratúry (porov. odporúčania č. 11 a 12), výbor chcel stanoviť akési hranice, ktoré by sa dotýkali na jednej strane systémov, kde vládne podriadenosť (odporúčanie 13 a 16), na druhej strane nezávislých systémov (odporúčanie 14 a 15).

**11. Štáty by mali zabezpečiť, aby prokurátori mohli vykonávať svoju funkciu bez neoprávneného zasahovania a bez vystavenia sa riziku, že im hrozí občianske, trestné alebo iné stíhanie. Predsa však, prokuratúra musí pravidelne a verejne podávať správy o svojej činnosti, zvlášť o uplatňovaní svojich priorít.**

Riadne fungovanie každej prokuratúry vyžaduje splnenie dvoch podmienok:

- na jednej strane, prokurátori musia mať možnosť konať bez ohľadu na akékoľvek záujmy, "*bez neoprávneného zasahovania*" (čiže v iných prípadoch, než stanovených zákonom) inej moci, exekatívnej či legislatívnej - a to sa týka hlavne systémov, ktoré majú subordinačný režim - ale aj hospodárskej či politickej moci. Táto ochrana je obyčajne zabezpečená samotným zákonom, za neoprávnené zasahovanie sa niekedy stanovuje trest. Ale zasahovanie sa môže diať v zákernejších podobách a spôsobiť, napríklad nedostatočným financovaním prokuratúry, väčšiu závislosť prokuratúry od nešťátnych zdrojov financovania.
- na druhej strane, ak prokurátori, s ohľadom na dôležité právomoci, ktoré sú im zverené a na dôsledky, ktoré výkon právomocí môže mať na osobnú slobodu, musia vedieť, že nesú zodpovednosť v prípade osobnej chyby, v disciplinárnej, administratívnej, občianskej či trestnej oblasti, táto možnosť má zostať v rozumných hraniciach, aby sa nenarušilo riadne fungovanie systému. Využitie hierarchie alebo komisií ad-hoc a disciplinárne konanie by malo byť vyhradené prokurátorom rovnako ako ostatným občanom za spáchané činy. Je však zrejmé, že zodpovednosť je tým väčšia, ak je prokurátor v nezávislom postavení.

Tieto podmienky idú ruka v ruke s požiadavkou transparentnosti. Okrem individuálnych rozhodnutí, ktoré sú predmetom zvláštnych odporúčaní, každá prokuratúra, keďže koná v mene spoločnosti musí informovať o svojej činnosti na úrovni miestnej, krajskej či národnej, ak je štruktúrovaná na tejto úrovni. Tieto pravidelné správy majú byť určené verejnosti ako celku - buď priamo prostredníctvom médií alebo publikáciou, alebo pred volenými poslancami. Môže mať podobu správy, štatistiky vysvetľujúcej vykonanú činnosť, dosiahnuté výsledky, prípadne spôsob, akým sa uplatňovala trestná politika, využitie verejných finančných prostriedkov a mala by naznačiť budúce priority. V systémoch, kde je prokuratúra nezávislá, sa už táto povinnosť podávať správy uplatňuje, ale má svoje výhody aj v iných systémoch, pretože umožňuje lepšiu čitateľnosť práce prokuratúry.

**12. Prokuratúra nesmie neoprávnene zasahovať do príslušnosti zákonodarnej a výkonnej moci.**

Podobne ako v predchádzajúcom odporúčaní, aj tu ide o známy princíp oddelenia moci.

Ak zákon nestanoví inak, definitívny výklad zákonov a iných legislatívnych aktov, ako aj rozhodnutie o ich ústavnosti, nie je v právomoci prokuratúry, ale súdu. Hoci prokuratúra môže odporúčať legislatívne zmeny, ako aj vyjadrovať - za istých okolností - názory na ich výklad, nemá právomoc vydať oficiálny výklad.

**13. V krajinách, kde je prokuratúra závislá alebo podriadená vláde, štát urobí potrebné opatrenia, aby:**

- a) bola povaha a rozsah právomocí vlády voči prokuratúre stanovená zákonom,
- b) vláda vykonávala svoje právomoci transparentne a podľa medzinárodných zmlúv, podľa vnútorného právneho poriadku a všeobecných právnych zásad,
- c) každý príkaz pochádzajúci z rozhodnutia vlády by mal mať písomnú formu a mal by byť vhodnou formou publikovaný,
- d) ak je vláda oprávnená dávať príkazy týkajúce sa špecifického prípadu, mala by sa podrobiť týmto podmienkam:
  - vopred požiadať o názor príslušnú prokuratúru alebo jej zastupujúci orgán
  - odôvodniť svoje písomné príkazy, zvlášť ak sú v nesúlade s týmto názorom,
  - dať príkazy i stanoviská do spisu a podrobiť ich kontradiktórnym diskusiám
- e) prokuratúra by mala mať právo predložiť súdu akýkoľvek právny argument, aj v prípade, ak je nútená konať v súlade s príkazmi, ktoré dostala.
- f) príkazy na nestíhanie by mali byť zákonom zakázané. Ak to tak nie je podľa vnútorného právneho poriadku prijatého pred týmto odporúčaním, bolo by vhodné, aby také inštrukcie, hoci výnimočné, podliehali nielen pravidlám stanoveným v odseku d), ale aj špecifickej kontrole s cieľom zaručiť transparentnosť.

Toto odporúčanie sa dotýka zvlášť tých systémov, kde je prokuratúra podriadená výkonnej moci. Spresňuje spôsob, ako majú tieto dva orgány spolupracovať, nie na inštitucionálnej úrovni, ale v praktickom živote, aby sa aj pri podriadenosti rešpektovala určitá nezávislosť, ktorá sa považuje za absolútne nevyhnutnú pre fungovanie každej prokuratúry, najmä pri riešení jednotlivých prípadov.



Ak majú byť príkazy všeobecného charakteru - napríklad v oblasti uplatňovania trestnej politiky - písomné a publikované (c), viac na informovanie verejnosti, než ako záruka pre prokurátorov, príkazy individuálneho charakteru spôsobujú veľké ťažkosti, najmä v systémoch, kde platí princíp oportunity. V týchto systémoch niekoľkých členských štátov vznikla v posledných rokoch otázka rizika, že výkonná moc môže uprednostniť zaujaté riešenia.

Výbor uvážil, že právomoc dávať príkazy individuálneho charakteru nie je nerozlučne spätá so subordinačným systémom: niektoré prokuratúry, hoci viazané na výkonnú či legislatívnu moc, môžu dostávať len príkazy všeobecného charakteru. Ak sú takéto príkazy možné, ich princíp má vyplývať z výslovného zákonného ustanovenia (a, d).

Po dlhom uvažovaní výbor stanovil, že príkazy v jednotlivých prípadoch by mali byť obmedzené len na príkazy na stíhanie, pričom sa odporúča, aby sa príkazy na nestíhanie zakázali (e), vzhľadom na riziká, aké hrozia princípu rovnosti občanov pred súdom, ak nebude zaručená súdna kontrola. Ide teda o to, aby sa vyhradila možnosť nestíhania len prokuratúre. V systémoch, ktoré využívajú túto možnosť, sa odporúča čo najväčšie posilnenie jestvujúcich záruk a vytvorenie špecifickej kontroly, ktorá by dané príkazy posudzovala a zabezpečovala transparentnosť.

Pokiaľ ide o príkazy na stíhanie, aj tie by mali byť zvlášť zabezpečené (d): vopred posúdené prokuratúrou, odôvodnené, uložené do spisu, a prokurátor by mal mať slobodu prejavu pri súdnom procese.

**14. V krajinách, kde je prokuratúra nezávislá od vlády, štát by mal urobiť opatrenia, aby bola povaha a rozsah nezávislosti prokuratúry určená zákonom.**

Ak je prokuratúra nezávislá od výkonnej moci, zákon musí určiť povahu a rozsah tejto nezávislosti, aby sa zabránilo postupom, ktoré by mohli túto zásadu zneužiť.

**15. Aby sa zabezpečila spravodlivosť a účinnosť trestnej politiky, prokuratúra musí spolupracovať s orgánmi a inštitúciami štátu do tej miery, ako je to stanovené zákonom.**

Nezávislosť prokuratúry predstavuje riziko rozštiepenia vo vnútri štátneho aparátu vo vzťahu k úradom, ktoré sa tiež zúčastňujú na uplatňovaní trestnej politiky. Kládie sa teda požiadavka dobrej spolupráce medzi prokuratúrou a rozličnými úradmi, ktoré sú obyčajne závislé od výkonnej moci, pričom princíp a postupy spolupráce musí určiť zákon.

Spolupráca s úradmi predpokladá, aby prokuratúra mala prísnu vnútornú organizáciu a svojich zástupcov oprávnených konať. Také vnútorné mechanizmy sú nevyhnutné na zabezpečenie celkovej súdržnosti postupov prokuratúry, ktorej nezávislosť by inak spôsobovala riziko heterogénnej trestnej politiky vedenej princípom oportunity.

**16. Prokuratúra by mala mať v každom prípade možnosť bez prekážok trestne stíhať štátnych činiteľov za trestné činy, ktoré spáchali, najmä trestný čin korupcie, zneužívania právomoci, zrejmeého porušovania ľudských práv a iné trestné činy uznané medzinárodným právom.**

Napriek svojmu všeobecnému dosahu, toto odporúčanie sa dotýka najmä systémov, kde je prokuratúra podriadená výkonnej moci, ktorá by nemala robiť prekážky pri stíhaní štátnych činiteľov - ani širšie pri stíhaní poslancov či členov politických aparátov - ktorí páchajú trestné činy, najmä v prípade korupcie.

Pod prekážkami sa rozumejú nielen prekážky pri stíhaní, ale aj represálie, ktoré by mohli prokurátora postihnúť.

## VZŤAHY MEDZI PROKURÁTORMI A SUDCAMI

Výbor sa snažil jasne stanoviť, že napriek spoločnej príslušnosti k súdnemu systému a blízkosti postavenia a niektorých úloh, prokurátori majú odlišné funkcie a nemožno dopustiť nijaký nátlak jedných na druhých. Naopak, vzťahy medzi nimi, ktoré sú nevyhnutne časté, by mali byť poznačené vzájomným rešpektom, objektivnosťou a mali by byť určené vnútorným poriadkom.

**17. Štáty urobia opatrenia, aby mali prokurátori zákonom určený štatút, kompetencie a postavenie v trestnom konaní, aby nevznikla nijaká možnosť spochybňovať nezávislosť a nestrannosť sudcov. Štáty by mali zaručiť, že nikto nesmie vykonávať funkciu sudcu a prokurátora zároveň.**

V prvom rade sa odporúča odstrániť akúkoľvek dvojznačnosť, pokiaľ ide o postavenie a úlohu buď prokurátorov alebo sudcov, aby jedni i druhí boli jasne odlišiteľní verejnosťou a aby si ich občania nepletli. Z tohto pohľadu sa zdá prvoradé stanoviť jasné procedurálne pravidlá, ako má prokuratúra postupovať.

V druhom rade sa zdôrazňuje, že sa nesmú kumulovať funkcie prokurátora a sudcu zároveň. To neodporuje odporúčaniam č. 18, ktoré má vytvoriť možnosť prechodu medzi funkciami, aby sa v priebehu kariéry mohol stať prokurátor sudcom a naopak. Rovnako ani fakt, že niektorí prokurátori môžu byť na začiatku kariéry pridelení ako dočasní sudcovia, aby sa posúdila ich kvalifikácia, neodporuje stanovenému princípu.

**18. Ak to dovoľuje právny režim, štáty by mali urobiť opatrenia, aby tá istá osoba mohla vykonávať najprv funkciu prokurátora a potom sudcu, alebo naopak. Tieto zmeny vo funkciách by sa mali povoliť na výslovnú žiadosť príslušnej osoby a v súlade so zárukami.**

Možnosť prechodu medzi funkciami je založená na komplementarite úloh jedných i druhých, ale aj na podobnosti záruk, ktoré majú mať v otázkach kvalifikácie, kompetencie a štatútu. Táto možnosť predstavuje tiež záruku.

**19. Prokurátori by mali striktne rešpektovať nezávislosť a nestrannosť sudcov. Hlavne by nemali spochybňovať súdne rozhodnutia, alebo klásť prekážky v ich vykonávaní, s výnimkou uplatnenia opravných prostriedkov alebo podobných postupov.**

Blízkosť prokurátorov a sudcov nesmie narušiť nestrannosť sudcov. Prokurátori majú povinnosť dbať nato, lebo oni sú zárukou uplatňovania zákona a majú rešpektovať súdne rozhodnutia, ktoré častokrát vykonávajú, okrem možnosti využívania opravných prostriedkov.

Výbor nepovažoval za potrebné pripomínať, že platí podmienka aj z druhej strany, sudcovia musia rešpektovať zástupcov spoločnosti, ktorými sú prokurátori.

Termín „podobné postupy“ zahŕňa každý postup, ktorý má rovnaké účinky ako opravný prostriedok, hoci technicky ním nemusí byť.

**20. Prokurátori by mali počas súdneho konania vykonávať svoje funkcie objektívne a nestranne. Zvlášť by mali poskytovať súdu všetky informácie, ktoré sa týkajú danej veci alebo zákona a sú potrebné na riadne vykonanie spravodlivosti.**

Tretie odporúčanie v tejto kapitole sa týka nevyhnutnej objektívnosti prokuratúry a transparentnosti, ktorú majú voči sudcom preukazovať, aby mohol súd dobre rozhodovať. Transparentnosť by mala prioritne riadiť poskytovanie informácií v procese. Mimo jednotlivých prípadov by mali byť sudcovia informovaní o prioritách prokuratúry a princípoch jej činnosti.

## **VZŤAHY MEDZI PROKURATÚROU A POLÍCIOU**

Inštitucionálne väzby medzi prokuratúrou a políciou sú ďalšou zložkou v úsilí o európske zjednotenie. Sú štáty, v ktorých je polícia nezávislá od prokuratúry a má široké kompetencie nielen pri vedení vyšetrovania, ale aj pri rozhodovaní o trestnom stíhaní, a sú aj také, ktoré podriaďujú policajnú činnosť kontrole, či vedeniu prokuratúry. Tu boli požiadavky dodržiavania ľudských práv a osobných slobôd príčinou zmien - vychádzajúc z princípu, že samokontrola polície je nedostatočná vzhľadom k značným právomociam, ktoré má a k škodlivým následkom, ktoré by spôsobilo jej nezákonné konanie - v smere istej konvergencie. Táto konvergencia inšpirovala výbor, aby stanovil všeobecný spoločný princíp pre všetky systémy predtým, než vydá odporúčania pre každý zvlášť.

**21. Prokuratúra dozerá vo všeobecnosti na zákonnosť policajného šetrenia, ktoré môže viesť k trestnému stíhaniu. Dozerá aj na spôsob, akým polícia dodržiava ľudské práva.**

Každá prokuratúra musí mať minimálne dve úlohy, pokiaľ ide o činnosť polície: overovať zákonnosť šetrenia ešte pred rozhodnutím o začatí trestného stíhania, a potom kontrolovať, pri tejto istej príležitosti, či sa dodržiavajú ľudské práva.

**22. V krajinách, kde je polícia riadená prokuratúrou alebo kde je policajné vyšetrenie vedené alebo kontrolované prokuratúrou, štát urobí opatrenia, aby prokuratúra mohla:**

- a) dávať príkazy, ktoré polícia potrebuje na efektívne plnenie priorít trestnej politiky, to sa týka najmä objasnenia trestných činov, spôsobu vyhľadávania dôkazov, využitia personálu, dĺžky vyšetrenia, podávania informácií prokuratúre atď.
- b) v prípade existencie viacerých policajných úradov poveriť určitým vyšetrením vybrané vhodné policajné oddelenie,
- c) posudzovať a kontrolovať to, čo považuje za potrebné pri dodržiavaní svojich príkazov,
- d) trestať alebo dať potrestať prípadné porušenie príkazov.

Toto odporúčanie sa týka výlučne systémov, ktoré uznávajú právo kontroly činnosti polície prokuratúrou. Z tohto hľadiska, ak výbor nechcel riešiť otázku podriadenosti polície voči prokuratúre, bolo to preto, lebo jeho záujmom je hlavne podporiť efektívnosť riadenia a kontroly polície, keďže medzi úlohami, ktoré sú dané zákonom a ich každodenným plnením sú častokrát veľké rozdiely.

Efektívnosť plnenia úloh predpokladá, aby okrem príkazov dávaných vyšetrovacím orgánom v jednotlivých prípadoch, mohla prokuratúra dávať príkazy všeobecného charakteru, aby sa priority trestnej politiky čo najviac rešpektovali. Tieto priority si vyžadujú napríklad, aby sa objasnil ten či onen druh kriminality podľa výberu štátu (napr. trestné činy legalizácie príjmov z trestnej činnosti); aby sa uprednostňovali isté spôsoby vyhľadávania dôkazov (napr. vyšetrenie v prípade krádeží vlámaním a odtlačky prstov); aby sa využívali isté prostriedky v určitom prípade alebo vyhľadávanie istého druhu trestných činov; aby sa dĺžka vyšetrenia skrátila (lebo je častokrát príliš dlhá); aby sa systematicky musela informovať prokuratúra o zmenách vo vyšetrení a o postupe vo vyšetrení.

Okrem toho, ak na jednom prípade pracuje viacero oddelení, prislúcha prokurátorovi, aby predložil vec sudcovi, pričom sa má rešpektovať územná a vecná príslušnosť a všetky materiálne a operačné požiadavky.

Vzájomná súhra a spolupráca majú byť prvoradé vo vzťahoch medzi prokuratúrou a políciou, pričom je dôležité, aby prokuratúra disponovala prostriedkami, ktoré by jej umožňovali dozerat' na aplikáciu jej príkazov a trestať možné porušenie.

**23. V krajinách, kde je polícia nezávislá od prokuratúry, štát urobí opatrenia, aby prokuratúra a polícia mohli efektívne a primerane spolupracovať.**

Ak nie je prokuratúra a polícia viazaná inštitucionálnymi vzťahmi, štát má stanoviť postupy spolupráce, ktorá je nevyhnutná.

**POVINNOSTI A ZODPOVEDNOSŤ PROKURATÚRY VOČI OBČANOM**

Záruky, ktoré má prokuratúra pri výkone svojej činnosti prinášajú so sebou aj povinnosti, ktoré má prokuratúra voči občanom, či už ide o podozrivého, svedka alebo poškodeného.

**24. Pri výkone svojich úloh by mala prokuratúra:**

- a) postupovať spravodlivo, nestranne a objektívne,
- b) dodržiavať a chrániť ľudské práva, ako sú stanovené v Európskom dohovore o ľudských právach a základných slobodách,
- c) dozerat', aby systém trestného súdnictva fungoval efektívne a rýchlo.

Tu sa stretávajú dva imperatívy už spomenuté v odporúčaní č. 1, čiže dodržiavanie ľudských práv a čo najväčšia účinnosť a rýchlosť, ktoré má prokuratúra zabezpečiť.

**25. Prokuratúra nepripustí nijakú diskrimináciu z akéhokoľvek dôvodu, ako je pohlavie, rasa, farba pokožky, jazyk, náboženstvo, politické názory, národný alebo spoločenský pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetkové pomery, narodenie, zdravotný stav, postihnutie alebo iný dôvod.**

Prokuratúra je orgán žaloby, ale nesmie sa zabúdať, že je predovšetkým strážcom zákona. Preto sa musí správať nestranne, praktické následky tejto zásady sa spresňujú v nasledujúcich odporúčaníach.

**26. Prokuratúra dozerá na rovnosť každého občana pred zákonom, berie do úvahy situáciu podozrivého a všetky okolnosti prípadu, ktoré sa naň vzťahujú, či už v prospech alebo na škodu podozrivého.**

**27. Prokuratúra nezačne trestné stíhanie alebo nebude pokračovať v trestnom stíhaní, ak nestranné vyšetrenie ukáže, že obvinenie nebolo podložené.**

**28. Prokuratúra by nemala použiť proti podozrivým dôkazy, o ktorých možno predpokladať, že boli získané nezákonnými metódami. V prípade pochybností by mala požiadať súd o rozhodnutie o ich prijateľnosti.**

Ako garant uplatňovania zákona, prokuratúra musí brať do úvahy spôsob, ktorým sa proti obvineným zhromažďovali dôkazy.

Pod výrazom „*nezákonnými metódami*“ sa rozumejú nie tak formálne nedostatky, ktoré nemajú dosah na platnosť celého konania, ale porušenia základných práv.

Tak sa môžu ukázať buď zjavné porušenia zákona, pre ktoré musí prokuratúra odmietnuť sporný dôkaz, alebo pochybnosť, pri ktorej je prokuratúra povinná predložiť vec súdu, aby ten rozhodol o danom dôkaze.

**29. Prokuratúra dozerá na dodržiavanie princípu rovnosti zbraní, najmä pri odovzdávaní - s výnimkou ustanovení zákona - svojich informácií, ktoré by mohli narušiť nestranný priebeh procesu, iným stranám.**

Spolu s odporúčaním bodu 20, ktoré kladie prokuratúre povinnosť správať sa lojálne voči sudcom, povinnosť informovať strany podmieňuje kontradiktórny charakter, ktorý má súdne konanie. Výbor chcel však zdôrazniť prípad, keď všeobecný záujem vyžaduje, aby zostala nejaká informácia tajná (napr. ak zákon stanovuje ochranu určitých zdrojov informácií z dôvodu bezpečnosti), hoci takýto prípad by mal byť výnimočný.

Princíp rovnosti zbraní je obsiahnutý v čl. 6.1 Európskeho dohovoru o ľudských právach; je aspektom širokého pojmu spravodlivého procesu pred nestranným a nezávislým súdom (prípád Delcourt, rozsudok z 17.1.1970, par. 28).

„Podľa princípu rovnosti zbraní (...) každá strana má mať možnosť predložiť vec tak, aby nebola v nevýhode oproti protivníkovi. V tomto kontexte súd prihliada aj k podozreniam, aby zvýšenou citlivosťou zaručil riadne vykonanie spravodlivosti.“ (prípád Bulut, rozsudok z 22.2.1996, par. 47).

**30. Prokuratúra považuje získané informácie za dôverné, najmä ak by mohol byť porušený princíp predpokladu nevinoty, ibaže by bolo v záujme spravodlivosti dať na verejnosť isté informácie alebo by si to vyžadoval sám zákon.**

Prokuratúra by mala rešpektovať predpoklad nevinoty uznávaný vo všetkých demokratických krajinách, pričom môžu existovať výnimočné prípady, keď je treba odhaliť nejakú informáciu v priebehu vyšetrovania: to by malo byť výslovne povolené či stanovené zákonom.

**31. Ak je prokuratúra oprávnená prijať opatrenia, ktoré porušujú práva a základné slobody podozrivého, tieto opatrenia musia byť predmetom súdnej kontroly.**

Podľa charakteru právneho systému by mala byť prokuratúra oprávnená prijať, priamo či sprostredkované prostredníctvom úradov pod svojím vedením, opatrenia obmedzujúce osobnú slobodu. Výbor nepovažoval za potrebné detailne rozpracovať zásady a záruky, ktoré stanovuje Európsky dohovor pre ľudské práva či iné medzinárodné texty, ale chcel zdôrazniť požiadavku súdnej kontroly, keďže v poslednom štádiu je sudca jediným garantom slobôd.

**32. Prokuratúra musí brať do úvahy záujmy svedkov, zvlášť má rozhodovať o opatreniach potrebných na ich fyzickú ochranu a ochranu ich súkromného života alebo zabezpečiť, aby sa také opatrenia vykonali.**

Boj proti organizovanému zločinu kladie stále väčšiu požiadavku prijatia opatrení na ochranu svedkov. Je úlohou prokuratúry, ktorá je poverená žalobou, aby predpísala potrebné opatrenia, alebo aby dozerala na to, aby také opatrenia urobila polícia.



**33. Prokuratúra má brať do úvahy názory a záujmy poškodených, ak boli porušené ich osobné záujmy a dozerat' na to, aby boli poškodení informovaní o svojich právach a vývoji trestného konania, prípadne umožniť, aby mohli byť informovaní.**

Miesto, ktoré sa prisudzuje poškodenému v trestnom konaní, je rôzne v rôznych právnych systémoch, podľa toho, či je alebo nie je začaté trestné stíhanie. Pozornosť venovaná poškodeným je dnes významným prvkom trestnej politiky v Európe. Preto výbor rozhodol, aby v Odporúčaní boli obsiahnuté hlavné povinnosti prokuratúry voči poškodeným v ktoromkoľvek právnom systéme.

Mnohé právne systémy majú väčšie ambície: stačí sa odvolať na hlavné dokumenty, ktoré už boli prijaté Radou Európy v tejto oblasti, napr.:

- Rezolúcia (77) 27 o odškodňovaní poškodených spáchanými trestnými činmi
- Odporúčanie R (85) 11 o postavení poškodeného v trestnom konaní
- Odporúčanie R (87) 21 o pomoci poškodeným a prevencii poškodenia
- Európsky dohovor o odškodňovaní obetí násilných trestných činov
- Odporúčanie R(99)19 o mediácii v trestnej oblasti

**34. Strany zainteresované na prípade, ak boli ako strany uznané, zvlášť poškodení, musia mať možnosť vzniesť námietky proti rozhodnutiu, ktoré vydala prokuratúra o nezačatí trestného stíhania. Také námietky možno vzniesť po kontrole v hierarchickom poradí, buď v rámci súdnej kontroly alebo oprávnením strán, aby samy dali podnet na trestné stíhanie.**

V právnych systémoch, ktoré priznávajú prokuratúre právo vlastného uváženia pri začatí trestného stíhania, sa rozhodnutia o nestíhaní - rozhodnutia častokrát sprevádzané alternatívnymi možnosťami (dohoda, mediácia, upozornenie zo zákona, pokarhanie, podmienky...) - sa objavuje problém, ak sa dostanú do sporu so zainteresovanými osobami alebo (a) sa objavujú otázky nad ich oprávnením.

Doplňujúc odporúčanie 13e o vylúčení príkazov o nezačatí stíhania zo strany výkonnej moci, výbor chcel prispieť k posilneniu kontroly a rovnováhy, ktoré majú zabezpečiť, aby sa trestné súdnictvo nespreneverilo svojim cieľom, a to bez ujmy na právach, ktoré majú strany podľa zákona.

Narazil na dva typy ťažkostí: ak pri veľkej väčšine trestných činov vznikajú identifikovateľní priami poškodení, či už osoby alebo kolektívy, pri iných trestných činoch, napr. pri korupcii alebo poškodení finančných záujmov štátu alebo nejakej územnej jednotky, nie sú identifikovateľní priami poškodení. Dať práva len poškodeným by znamenalo nechať bez demokratickej kontroly činnosť prokuratúry v zvlášť citlivých oblastiach. V opačnom smere, uznať nerozlíšene každej osobe, ktorá sa cíti dotknutá, právo vzniesť námietky proti nestíhaniu, by znamenalo paralyzovať prokuratúru a znásobovať odkladné odvolania.

Výbor chce uznať práva nielen poškodeným, ale aj *"stranám zainteresovaným na prípade, ak boli ako strany uznané"*, čo môže byť napr. aj človek, ktorý oznámil trestný čin, alebo spoločnosť výnimočne oprávnená na obhájenie všeobecného záujmu.

Druhý problém sa dotýkal mechanizmov kontroly, ktoré by bolo treba zaviesť, pričom by nemali priniesť neželateľné následky - napr. paralyzovanie systému či zavedenie všeobecnej kontroly rozhodnutí prokuratúrou podľa zákona -. V opačnom smere, kontrola ani postúpenie hierarchickou cestou sa neukázalo ani dostačujúce, ani vhodné, najmä ak išlo o rozhodnutie prokurátora o príkaze jeho nadriadených.

Na základe Odporúčania 87 (18) o zjednodušení trestného súdnictva výbor odporúča zavedenie buď súdnej kontroly - pričom tento pojem sa môže líšiť v jednotlivých krajinách - alebo oprávniť strany dať podnet na trestné stíhanie, pričom také oprávnenie by sa mohlo urobiť vo všeobecnosti či len pre určité prípady.

V niektorých krajinách je dosah takýchto opatrení obmedzený.

**35. Štáty by mali dbať na to, aby bol výkon funkcie prokurátora riadený istým kódexom správania. Každé porušenie pravidiel by malo viesť k primeraným sankciám podľa vyššie uvedeného bodu 5. Spôsob, akým prokurátori vykonávajú svoju funkciu, by mal byť predmetom pravidelnej vnútornej kontroly.**

Prokurátori by mali dokázať, že ich rozhodovanie a profesionálne správanie má vysokú kvalitu.

V období, keď sa posilňuje nezávislosť a autonómnosť prokuratúry a keď sa zdôrazňuje vysoká zodpovednosť, ktorá ich sprevádza, štatutárne a procedurálne pravidlá sa ukázali nedostatočne presné, aby riadili deontológiu a správanie prokurátorov.

*"Kódexom správania"* sa však nemyslí formálny kódex, ale súbor pružných pravidiel o postupoch a spôsoboch konania, ktorý by mal za cieľ jasne stanoviť hranice toho, čo je a čo nie je prijateľné v profesionálnom správaní prokurátorov.

Účinná kontrola dodržiavania týchto pravidiel predpokladá pravidelné sledovanie a kontrolu.

- 36. (a)** Aby sa zabezpečila rovnosť občanov pred súdom ako podmienka účinnosti trestného súdnictva, štáty musia dosiahnuť, že:
- sa uprednostní hierarchická organizácia bez toho, aby takáto štruktúra obsahovala byrokratické, neúčinné alebo paralyzujúce orgány,
  - sa určia všeobecné riadiace princípy o uplatňovaní trestnej politiky,
  - sa stanovia všeobecné zásady, o ktoré sa bude možné oprieť pri rozhodovaní v jednotlivých prípadoch a ktoré zamedzia akejkoľvek ľubovôli v procese rozhodovania.
- (b)** Organizácia, riadiace princípy a zásady sú stanovené parlamentom alebo vládou, alebo, ak domáci právny poriadok zaručuje prokuratúre nezávislosť, zástupcami prokuratúry.
- (c)** Verejnosť má byť o tejto organizácii, riadiacich princípoch a zásadách informovaná, pričom na žiadosť jednotlivcov im majú byť také informácie poskytnuté.

Rovnosť občanov pred zákonom, ako aj účinnosť systému trestného súdnictva, si žiada jednotnosť v postupoch a úsilie o súdržnosť pri riešení jednotlivých prípadov. Tieto požiadavky sú o to výraznejšie, ak je prokuratúra nezávislým orgánom a má výrazné autonómne postavenie.

Za týmto účelom by sa mali využívať tri prostriedky:

- hierarchická rozumná organizácia bez byrokratického efektu, v ktorej sa každý prokurátor cíti zodpovedným za vlastné rozhodnutia a schopným prevziať iniciatívu, ktorú mu predpisuje výkon jeho špecifických úloh (porov. v tomto zmysle odporúčania 9 a 10)
- všeobecné riadiace princípy pri uplatňovaní trestnej politiky definujúce priority a prostriedky na ich dosiahnutie
- kritériá, o ktoré by sa dalo oprieť pri rozhodovaní v jednotlivých prípadoch, aby sa nestávalo, že istý typ prípadov sa na jednej prokuratúre rieši stíhaním a na druhej nestíhaním, alebo je predmetom kontradiktórneho konania či kvalifikovaný ešte inak...

Takéto kritériá by mali byť určené spôsobom, aby naozaj hrali úlohu, ktorá sa od nich očakáva, bez toho, aby vytvárali nepružnosťou prekážky v posudzovaní každého prípadu zvlášť a podľa miestnej situácie, a aby ich páchatelia nemohli zneužívať na beztrestné páchanie trestných činov.

Spočiatku výbor uvažoval, že takéto hlavné riadiace princípy, zásady a kritériá by mali vychádzať od parlamentu či vlády. To však v prípade, že právny poriadok vylúči možnosť, aby bola sama prokuratúra oprávnená určiť tieto riadiace princípy.

Takéto nástroje nemajú za cieľ chrániť prokurátorov samých, ale občanov, a preto je potrebné o nich informovať verejnosť. Táto požiadavka je o to vážnejšia v systémoch, kde je prokuratúra nezávislá, alebo má vysokú diskrečnú právomoc, kde by mali mať občania prístup k údajom, na ktorých prokuratúra zakladá svoje rozhodnutia.

## **MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA**

S ohľadom na množstvo medzinárodných dokumentov a odporúčaní, ktoré sú už v tejto oblasti k dispozícii a na prácu Rady Európy k tejto otázke, výbor sa usiloval určiť konkrétne prostriedky, ktoré by mohli zlepšiť súčasnú situáciu aj vzhľadom na to, akú významnú úlohu dnes často hrá práve prokuratúra v medzinárodnej spolupráci v trestných veciach.

**37. Nezávisle od úlohy, ktorú majú iné orgány vo veci medzinárodnej súdnej spolupráce, treba podporiť priame kontakty medzi prokuratúrami rozličných krajín v rámci platných medzinárodných zmlúv alebo na základe praktických dohôd.**

Výbor si uvedomuje, že v súčasnosti a podľa platných medzinárodných zmlúv sa štáty obracajú na ústredné orgány. Treba však podporovať priame kontakty, najmä v rámci členských krajín Rady Európy.

**38. Na úrovni rozličných orgánov treba vyvinúť úsilie, aby sa umožnili priame kontakty medzi prokuratúrami v rámci súdnej spolupráce, ide o takéto kroky:**

- a. publikovať informácie a dokumenty
- b. vypracovať zoznam kontaktných orgánov a adries s označením kompetentných osôb v rozličných prokuratúrach, ich špecializáciu, oblasť pôsobnosti a pod.
- c. zabezpečiť osobné a pravidelné kontakty medzi členmi prokuratúr v rozličných krajinách, zvlášť konanie pravidelných stretnutí generálnych prokurátorov,
- d. organizovať školenia a vzdelávacie programy,
- e. vytvoriť a rozvíjať funkciu styčného prokurátora v zahraničí,
- f. organizovať výučbu cudzích jazykov
- g. rozvíjať prenos informácií elektronickou cestou,
- h. organizovať pracovné semináre s kolegami v susedných krajinách, tak o otázkach vzájomnej pomoci v trestných veciach, ako aj o spoločných problémoch v oblasti kriminality.

Dokumenty zahŕňajú napr. aj informácie o legislatíve v rozličných krajinách.

Školenia a vzdelávacie programy spočívajú v pravidelnom organizovaní, pod záštitou Rady Európy, seminárov určených pre prokurátorov rozličných krajín.

Mal by sa stanoviť strednodobý program, ktorý by pokrýval celoeurópsku právnickú sieť.

**39. S cieľom racionálneho riešenia a koordinácie v postupoch poskytovania si vzájomnej právnej pomoci, treba rozvinúť úsilie:**

- a. aby sa posilňovalo u prokurátorov vedomie dôležitosti právnej pomoci a ich aktívnej účasti v medzinárodnej spolupráci,
- b. aby sa podporovala špecializovanosť niektorých prokurátorov na oblasť medzinárodnej právnej pomoci.

**S týmto cieľom by mali štáty zabezpečiť, aby prokuratúra dožadujúceho štátu, ktorá je poverená medzinárodnou spoluprácou, mohla zasielať žiadosti o právnu pomoc priamo kompetentnému orgánu dožiadaného štátu na vykonanie a dožiadaný štát mohol zaslať zozbieraný dôkazový materiál priamo dožadujúcemu štátu.**

Spomedzi opatrení, ktoré by bolo treba urobiť uved'eme nasledujúce:

- prokuratúra má byť oprávnená prijímať žiadosti o právnu pomoc, ktoré patria do jej jurisdikcie,
- prokuratúra má byť oprávnená pomôcť orgánu, ktorý je zodpovedný za vykonanie žiadostí,
- prokuratúra má byť oprávnená koordinovať vyšetrowanie v prípade potreby,
- v postavení strážcu záujmov vlastných medzinárodnej spolupráci, prokuratúra má byť oprávnená zúčastniť sa (priamo alebo prostredníctvom nót či podaní) na všetkých konaniach vyplývajúcich z výkonu žiadostí o medzinárodnú pomoc v trestných veciach,
- mala by sa preskúmať možnosť rozšíriť nástroje, ktoré umožňujú spontánnu výmenu informácií medzi prokuratúrami jednotlivých krajín (porov. Dohovor o praní, vyhľadávaní, konfiškácii a zadržovaní výnosov z trestnej činnosti, Štrasburg, 9.11.90, Návrh druhého dodatkového protokolu k Dohovoru o vzájomnej právnej pomoci v trestných veciach atď.).

Ak to dovoľuje právny poriadok, a s cieľom posilniť súdnu a policajnú spoluprácu, prokuratúra by mala mať možnosť mať svojich zástupcov v inštitúciách, ktoré majú informácie o medzinárodnej spolupráci, ako aj v medzinárodných policajných organizáciách.

*Berúc do úvahy závažnú úlohu prokuratúry v právnom štáte a zvlášť v systéme trestného súdnictva, toto Odporúčanie si kladie za cieľ vysloviť základné princípy, ktoré by mali viesť činnosť prokuratúry, zvlášť jej postavenie, úlohy a záruky, potrebné na výkon jej činnosti, jej vzťahy s výkonnou a zákonodarnou mocou, so sudcami, s políciou, jej povinnosti a zodpovednosť voči občanom, a nakoniec aj jej úlohu v medzinárodnej spolupráci.*