



Ústavný súd Slovenskej republiky

## **STANOVISKO**

### **k návrhom noviel zákona o prokuratúre v Srbsku**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia) na jej 94. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 8. – 9. marca 2013)

na základe komentárov

**p. Nicolae ESANUA (Moldavsko)**  
**p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)**

**Predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:**

AVIS SUR LES PROJETS DE MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LE MINISTÈRE PUBLIC DE  
LA SERBIE

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

I. Úvod .....	3
II. Všeobecné poznámky.....	4
III. Návrhy noviel zákona o prokuratúre.....	5
A. Všeobecne.....	5
B. Novely.....	6
IV. Závery.....	11

## I. Úvod

1. Dňa 3. januára 2013 bola Benátskej komisii doručená žiadosť pána Nikola Selakovića, ministra spravodlivosti a verejnej správy Srbska, o poskytnutie stanoviska k návrhu noviel zákona o sudcoch, zákona o organizácii súdov a zákona o prokuratúre. Súčasnú stanovisko je zamerané len na návrh noviel zákona o prokuratúre.

2. Benátska komisia požiadala pána Nicolae Esanua a pána Jamesa Hamiltona, aby pôsobili ako spravodajcovia.

3. Páni Johan Hirschfeldt,<sup>1</sup> Nicolae Esanu, Thomas Markert a pani Tanja Gerwien zo Sekretariátu Benátskej komisie, ako aj pani Nadia Cuk z Kancelárie Rady Európy v Belehrade navštívili v dňoch 31. januára až 1. februára 2013 Belehrad, kde sa stretli so zástupcami ministerstva spravodlivosti a verejnej správy, pracovnými skupinami pre návrh noviel zákona o sudcoch, zákona o organizácii súdov a zákona o prokuratúre, zástupcami Združenia sudcov Srbska, Združenia prokurátorov Srbska, výboru pre súdnictvo, ako aj zástupcami verejnej správy a miestnej štátnej správy a predstaviteľom Výboru pre európsku integráciu Národného zhromaždenia Srbskej republiky.

4. Predmetné stanovisko vychádza z oficiálneho prekladu návrhov noviel zákona o prokuratúre z anglického jazyka (CDL-REF(2013)004). Po návšteve v Belehrade bolo Sekretariátom Benátskej komisie v texte vykonaných niekoľko zmien, a to na základe informácií prijatých od pracovnej skupiny zaoberajúcej sa návrhmi noviel uvedeného zákona. Zmeny v texte návrhov noviel sú označené poznámkami pod čiarou z dôvodu lepšej orientácie.

5. Súčasnú stanovisko bolo 7. marca 2013 preskúmané Subkomisiou pre súdnictvo a následne prijaté Benátskou komisiou na jej 94. plenárnom zasadnutí (Benátky 8. – 9. marca 2013).

---

<sup>1</sup> Pozri Stanovisko k návrhu noviel zákona o súdnictve v Srbsku, CDL-AD(2013)005.

## II. Všeobecné poznámky

6. V roku 2006 bola v Srbsku národným zhromaždením prijatá národná stratégia pre reformu súdnictva. V decembri 2008 bol v rámci národnej stratégie pre reformu súdnictva prijatý zákon o prokuratúre, ktorý tvoril súčasť balíčka zákonov zahŕňajúcich zákon o sudcoch a zákon o organizácii súdov. Zákon o sudcoch a zákon o organizácii súdov už boli predmetom stanoviska Benátskej komisie,<sup>2</sup> naopak, zákon o prokuratúre ním dosiaľ nebol.<sup>3</sup>

7. V roku 2009 začali srbské úrady opätovne vymenovávať všetkých sudcov; rovnaký postup bol aplikovaný aj na všetkých prokurátorov v krajine. Tento proces bol ukončený v decembri 2009 a novozvolení sudcovia a prokurátori sa ujali svojich funkcií v januári 2010.

8. Opätovné vymenúvanie vyvolalo znepokojenie Benátskej komisie a Európskej komisie (EK) z toho dôvodu, že rozhodnutia vysokej súdnej rady nezvoliť znovu všetkých sudcov (a rozhodnutia rady prokurátorov nezvoliť znovu všetkých prokurátorov) neboli odôvodnené a mali rovnaký účinok ako prepustenie sudcov a prokurátorov.<sup>4</sup>

9. Protí rozhodnutiam, ktorých výsledkom bolo prepustenie takmer všetkých prokurátorov (a všetkých sudcov), bolo možné podať odvolanie Ústavnému súdu Srbskej republiky. Rozsudky vydané touto inštanciou v uvedených prípadoch poukázali na nedostatky v konaní a viedli k obnoveniu funkcií odvolaných prokurátorov (a sudcov). Avšak medzičasom boli zvolení noví prokurátori (a sudcovia), ktorí sa svojich funkcií ujali v januári 2013 zároveň s tými, ktorí sa do svojich funkcií na základe rozhodnutia ústavného súdu opätovne vrátili.

10. Minister spravodlivosti a verejnej správy informoval v Belehrade delegáciu Benátskej komisie, že v súčasnosti celkový počet prokurátorov a sudcov (znovu zvolených a tých, ktorým boli ich funkcie prinavrátené) korešponduje so všeobecnou potrebou týchto profesií v krajine.

---

<sup>2</sup> Stanovisko k návrhu zákonov o sudcoch a o organizácii súdov v Srbskej republike, CDL-AD(2008)007.

<sup>3</sup> Pozri bod 5 Stanoviska k procesným pravidlám a kritériám hodnotenia kvalifikácií, kompetencií a integrity kandidátov na funkciu prokurátora v Srbsku, CDL-AD(2009)022.

<sup>4</sup> Pozri bod 9 predbežného Stanoviska k návrhu rozhodnutí vysokej súdnej rady a rady prokurátorov o aplikácii zákonov týkajúcich sa noviel zákonov o sudcoch a prokuratúre v Srbsku, CDL-AD(2011)015.

11. Návrhy noviel zákona o prokuratúre v Srbsku, ktoré boli Benátskej komisii doručené na pripomienkovanie 3. januára 2013, sú prevažne technického charakteru a zdá sa, že sa netýkajú významných aspektov inštitútu prokuratúry, ktoré by ale predsa len bolo potrebné opätovne preskúmať s ohľadom na súčasnú situáciu prokuratúry v Srbsku.

12. V súvislosti s náhlym a nepredvídaným návratom všetkých prokurátorov (a všetkých sudcov) do súdneho systému by bolo dôležité, aby Ministerstvo spravodlivosti a verejnej správy Srbska zhodnotilo situáciu v krajine. Podľa Benátskej komisie by ministerstvo spravodlivosti a verejnej správy malo zohrávať aktívnu úlohu pri vypracovaní jasného konceptu prokuratúry v Srbsku. Rada prokurátorov by mohla túto úlohu splniť len s ťažkosťami, a to kvôli problémom zapríčineným neúspešným opätovným vymenovacími procesom.

13. Dôležitá je taktiež dobrá príprava a realizácia prerozdeľovania/reintegrácie prokurátorov, tak aby reformný proces prebiehal hladko a spravodlivo. Z uvedeného dôvodu je nutné, aby reformný proces bol premyslený, neunáhlený a aby sa neuskutočnil na úkor kvality, ktorá je potrebná na úspešné dovŕšenie reformného procesu.

### **III. Návrhy noviel zákona o prokuratúre**

#### **A. Všeobecne**

14. Súčasné stanovisko je založené len na neoficiálnom preklade návrhov noviel zákona o prokuratúre z 25. decembra 2012 (CDL-REF(2013)004). Stanovisko nemá za cieľ preskúmať zákon o prokuratúre ako celok.

15. Navrhnuté novely sú menej závažného charakteru a venujú sa skôr technickým otázkam.

## B. Novely

### *Článok 5 – Nezávislosť pri výkone funkcií*

16. V článku upravujúcom nezávislosť prokurátorov bolo vložené nové ustanovenie zaväzujúce prokurátora a jeho zástupcu odmietnuť akékoľvek konanie ohrozujúce nezávislosť prokurátorskej práce. Avšak text neobjasňuje ani charakter a ani rozsah tejto nezávislosti.

### *Článok 10a – Zásady, ktoré je potrebné rešpektovať pri výkone prokurátorskej činnosti*

17. Článok obsahuje nové ustanovenie, ktoré prokurátorov zaväzuje vykonávať ich funkcie odborne, čestne, nestranne, riadne, ako aj bez zbytočných prietáhov a najmä ochraňovať obeť a predchádzať diskriminácii z akýchkoľvek dôvodov.

18. Voči zásadám vymenovaným v návrhu nemožno mať žiadne výhrady. Avšak návrh by bolo vhodné ešte preskúmať a zvážiť i zahrnutie požiadavky nezávislosti prokurátorov. Vo všeobecnosti by malo byť toto ustanovenie vítané.

19. Benátska komisia vo svojej Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému – Časť II: prokuratúra vyslovila, že „nezávislosť“ prokurátorov nemá tú istú povahu ako nezávislosť sudcov. Hoci všeobecnou tendenciou je zabezpečiť pre prokuratúru viac nezávislosti, neexistuje spoločná norma, ktorá by to vyžadovala (...).<sup>5</sup>» V záujme nezávislého súdneho systému sú však na štrukturálnom základe potrebné určité záruky nezasahovania, ktoré by sa týkali generálneho prokurátora, ale aj jednotlivých prokurátorov.

20. Neexistujú žiadne medzinárodné normy, ktoré by požadovali nezávislosť prokuratúry. Zároveň je ale zrejmé, že požiadavka nezávislosti prokuratúry je všeobecnou tendenciou. Skutočnosť, že ústava *expressis verbis* neupravuje tento typ nezávislosti, ešte neznamená, že uvedené nemôže byť upravené zákonom. Ťažko by však bolo možné argumentovať,

---

<sup>5</sup> Správa o Európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému – Časť II: prokuratúra, CDL-AD(2010)040), bod 86, <[http://www.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-f](http://www.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-f)>.

že ústava obsahuje ustanovenia vylučujúce nezávislosť prokuratúry. Rovnako je dôležité zabrániť tomu, aby nezávislosť prokurátorov ohrozovala nezávislosť sudcov.<sup>6</sup>

### ***Článok 18 – Záväzné pokyny vydávané nadriadenými prokurátormi podriadeným prokurátorom a článok 24 – Záväzné pokyny prokurátora republiky***

21. Existujú dve ustanovenia týkajúce sa záväzných pokynov: čl. 18, ktorý upravuje záväzné pokyny vydávané nadriadenými prokurátormi podriadeným prokurátorom, a čl. 24, ktorý upravuje záväzné pokyny prokurátora republiky.

22. Oba články ustanovujú, že prokurátor, ktorému bol daný záväzný pokyn, môže vzniesť námietku v lehote ôsmich dní, ak je toho názoru, že vydaný pokyn je „nezákonný alebo neodôvodnený“. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že vznesenie námietky nemá za účinnosť odklad realizácie pokynu.

23. Ani novely a ani zákon však nepredvídajú takú situáciu, v ktorej je prokurátorovi udelený pokyn, ktorý je v rozpore s jeho svedomím; z tohto dôvodu je možné tieto ustanovenia považovať za nedostatočné a nespĺňajúce európske normy. Odporúčanie výboru ministrov CM/Rec(2000)19 uvádza, že každý prokurátor má mať právo namietať nielen nezákonné pokyny, ale aj pokyny, ktoré sú podľa neho v rozpore s jeho svedomím.<sup>7</sup> Benátska komisia vo svojej Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva: Časť II – prokuratúra odporučila, že v prípade údajného nezákonného pokynu nestačí len nahradiť prokurátora, ktorý namietol jeho nezákonnosť. Tiež dodala, že: „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 prokurátorov rozhodnúť o zákonnosti pokynu.“<sup>8</sup>

### ***Článok 29 – Právomoci prokurátora republiky***

24. Čl. 29 mení ustanovenia týkajúce sa právomocí prokurátora republiky, ktoré spočívajú v pravidelnom predkladaní výročných správ o činnosti prokuratúry národnému zhromaždeniu.

---

<sup>6</sup> Tamtiež ods. I.

<sup>7</sup> Pozri bod 10 Odporúčania Rec(2000)19, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM>> .

<sup>8</sup> Bod 59, Správa k európskym štandardom týkajúcim sa nezávislosti súdneho systému – Časť II: prokuratúra, CDL-AD(2010)040, <[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-f](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-f)> .

Zároveň táto zmena predpokladá možnosť prokurátora republiky predkladať aj „iné správy“ národnému zhromaždeniu.

25. Toto ustanovenie možno považovať za rozumné za podmienky, že sa vzťahuje na „právomoc“ prokurátora, a nie na jeho povinnosť. V prípade, že existujú pochybnosti týkajúce sa znenia v srbčine, bolo by potrebné objasniť, že prokurátor nemá povinnosť podávať národnému zhromaždeniu správu o podrobnostiach jednotlivých prípadov.

#### ***Článok 47 – Etický kódex***

26. Zo zmien čl. 47 nevyplýva pre radu prokurátorov povinnosť požiadať profesijné združenia prokurátorov a zástupcov prokurátorov o stanoviská k etickému kódexu nachádzajúcemu sa v štádiu vypracovania alebo prijatia, ale len v štádiu jeho vyhlásenia. Hoci, ako to už naznačili členovia pracovnej skupiny počas stretnutia v Belehrade, návrh ukladá povinnosť požiadať o stanovisko už v štádiu „prijatia“ (a nie v štádiu vyhlásenia), nemalo by to byť považované za dostačujúce.

27. Právo prokurátora by bolo dôkladnejšie chránené, ak by boli profesijné združenia zahrnuté do procesu už v skoršom štádiu. Konzultácie tohto druhu by mali byť dohodnuté.

#### ***Článok 53 – Právo združovať sa***

28. Tento článok bol zmenený tak, aby umožnil stretnutia profesijných združení prokurátorov počas pracovnej doby za podmienky, že „nenarušia chod práce“. Toto ustanovenie možno považovať za rozumné.

#### ***Článok 75 – Základné pravidlá voľby zástupcu prokurátora***

29. Článok 75 sa zaoberá voľbou zástupcov prokurátorov. Na základe znenia textu je rada prokurátorov povinná spomedzi ňou navrhnutých kandidátov navrhnúť aj osobu, ktorá ukončila vstupné školenie v justičnej akadémii.

30. Na základe vysvetlení podaných počas stretnutia v Belehrade toto ustanovenie nevyklučuje osoby, ktoré uvedené školenie neabsolvovali, ale len uvádza, že študenti justičnej akadémie



sú zvýhodnení. Avšak uvedené sa nenachádza v anglickej verzii textu; ak sú vysvetlenia správne, pravdepodobne došlo k nesprávnemu prekladu zo srbského originálu do anglického jazyka.

### ***Článok 82 – Menovanie kandidátov a voľba***

31. Článok, ktorý upravuje menovanie kandidátov a voľbu členov prokuratúry, bol preformulovaný a zjavne neprináša veľmi významné zmeny okrem zavedenia povinnosti zverejniť zoznam kandidátov na internetovej stránke rady prokurátorov. Táto povinnosť zverejniť zoznam kandidátov je vítaná.

32. Avšak čl. 82 spresňuje, že pri zostavení zoznamu kandidátov je braný ohľad na etnické zloženie obyvateľstva, adekvátne zastúpenie príslušníkov národnostných menšín, ako aj na znalosť právnej terminológie v jazykoch národnostných menšín používaných počas súdnych konaní. Je ťažké zhodnotiť, čo to môže znamenať v praxi. Čo sa stane v prípade, ak pôvodný zoznam, ktorý je založený na kritériách, ako sú odborné znalosti a iné, neobsahuje kandidáta patriaceho k určitej národnostnej menšine alebo majúceho nevyhnutné jazykové zručnosti? Má byť takýto zoznam doplnený? Pravdepodobne, ak by boli do zoznamu pridané osoby, ktoré nemali potrebné odborné znalosti na to, aby boli uvedené už v pôvodnom zozname, musia tieto osoby dosiahnuť aspoň úroveň považovanú za prípustnú. Je stanovené nejaké číselné percento? Tieto aspekty musia byť objasnené v texte zákona, pretože praktické dôsledky súčasných ustanovení sú príliš nejasné. Rovnaký problém sa týka aj stážistov v čl. 122.

33. Navyše, niekoľko rozdielov medzi starým a novým znením vyvoláva znepokojenie. Napríklad, nie je jasné, prečo bolo zrušené ustanovenie zakazujúce diskrimináciu (z akýchkoľvek dôvodov) pri menovaní a navrhovaní kandidátov na pozíciu prokurátora. Toto zrušenie neznamená, že odteraz je diskriminácia povolená, však? Benátska komisia taktiež nechápe, prečo bolo potrebné spresniť, že rada prokurátorov podáva vysvetlenia k svojmu návrhu a rozhodnutiu týkajúcich sa voľby, keďže staré znenie zákona už ustanovovalo, že každý návrh a rozhodnutie musia byť odôvodnené.

34. V každom prípade a v súlade s dobrými zvyklosťami je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že pri výbere prokurátorov a zástupcov prokurátorov sa musí dbať na objektívne

kritériá. Tieto kritériá musia byť vopred ustanovené zákonom alebo v súlade so zákonom ustanoveným postupom, založené na transparentnosti a rozhodnutia musia byť odôvodnené.

### ***Článok 95 – Konanie pred radou prokurátorov***

35. Tento článok ustanovuje, že pojednávania pred radou prokurátorov sú verejné okrem situácie, keď sa konanie vedie proti prokurátorovi a ten požíada o neverejné pojednávanie. Uvedené je možné považovať za rozumné.

### ***Článok 102a – Mimoriadne hodnotenie výkonu***

36. Nový článok 102a umožňuje mimoriadne hodnotenie výkonu prokurátorov po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa ich hodnotenia s výsledkom „neuspokojivým“. Opäť tu nie je jasné, ako bude toto ustanovenie uplatnené v praxi. Čo sa stane po prvom hodnotení, pri ktorom je výsledok hodnotenia prokurátora neuspokojivý? Bude prokurátor odvolaný z výkonu jeho funkcie alebo ostane na svojej pozícii až do ďalšieho preverenia o šesť mesiacov neskôr? To by bolo potrebné objasniť.

37. Za druhú kontrolu vykonávanú tromi osobami v prípade, ak práca prokurátora bola vyhodnotená ako neuspokojivá, hovorí mnoho argumentov. Napriek tomu sa nezdá byť vhodné, aby sa tomuto prokurátorovi počas uvedených šiestich mesiacov až do vykonania druhej kontroly umožnilo zotrvať na jeho pozícii. Ak sa ňou sleduje získanie ďalšieho názoru na vec, prečo sa druhá kontrola neuskutoční hneď po prvej a v čo najkratšom čase?

### ***Článok 111 – Rozhodnutia rady prokurátorov***

38. Uvedený článok zakotvuje právo prokurátora, ktorému bola udelená disciplinárna sankcia, odvolať sa na správnom súde. Avšak podstata výkonu tohto práva nie je jasná. Ide o právo na opätovné prerokovanie veci, čo by bolo vhodnejšie, alebo ide len o právo na preskúmanie postupu?

## IV. Závery

39. Delegácia Benátskej komisie bola počas svojej návštevy v Belehrade informovaná, že návrhy noviel zákona o prokuratúre sa týkali len najnaliehavejších zmien, ktoré v ňom bolo potrebné vykonať, a netýkali sa kompletnej revízie zákona.

40. Podľa informácií, ktoré získala delegácia Benátskej komisie, budú potrebné aj ďalšie zmeny; Benátska komisia vyzýva srbské úrady, aby sa týmito čo najskôr zaoberali. Dôležité je, aby Ministerstvo spravodlivosti a verejnej správy Srbska zhodnotilo situáciu v krajine a zohrávalo aktívnu úlohu pri vypracovaní jasného konceptu prokuratúry v Srbsku. Rada prokurátorov by mohla túto úlohu splniť len s ťažkosťami, a to kvôli problémom zapríčineným neúspešným opätovným vymenovacím procesom.

41. Návrhy zmien zákona o prokuratúre v Srbsku sú vo všeobecnosti na dobrej ceste. Text obsahuje viaceré nejasné ustanovenia, ktoré by mali byť preskúmané a objasnené. Niektoré nejasnosti by mohli vyplývať aj z nesprávneho prekladu zo srbského do anglického jazyka.

42. Pozornosť treba venovať nasledujúcim bodom:

- Čl. 18 (záväzný pokyny vydávané nadriadenými prokurátormi podriadeným prokurátorom): Bolo by potrebné opätovne novelizovať tento článok, aby predvídal aj takú situáciu, v ktorej je prokurátorovi udelený pokyn, ktorý je v rozpore s jeho svedomím, ako aj to, že v prípade údajného nezákonného pokynu by mal nezávislý orgán zložený z členov prokuratúry rozhodnúť o zákonnosti pokynu;
- Čl. 47 (etický kódex): na základe tohto článku rada prokurátorov nemá povinnosť žiadať profesijné združenia prokurátorov a zástupcov prokurátorov o stanovisko k etickému kódexu nachádzajúcemu sa v štádiu vypracovania alebo prijatia, ale len v štádiu jeho vyhlásenia; bolo by potrebné zahrnúť združenia do skoršieho štádia;
- Čl. 82 upravujúci menovanie a voľbu – výhrady boli vznesené voči samotnej štruktúre zoznamu kandidátov; toto ustanovenie by malo byť objasnené;

- Čl. 102a (mimoriadne hodnotenie výkonu): umožňuje mimoriadne hodnotenie výkonu prokurátorov po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa ich hodnotenia s výsledkom „neuspokojivým“. Nie je jasné, ako bude toto ustanovenie uplatnené v praxi, a preto by malo byť objasnené;
  - Čl. 111 (rozhodnutie rady prokurátorov): objasnená by mala byť podstata výkonu práva prokurátora, ktorému bola udelená disciplinárna sankcia, odvolať sa na správnom súde.
43. V prípade žiadosti srbských úradov je Benátska komisia pripravená poskytnúť ďalšiu pomoc pri reformách zákonov týkajúcich sa prokuratúry.