



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO **k návrhu zákona o prokuratúre** **na Ukrajine**

(pripravené ukrajinskou komisiou pre posilnenie demokracie a právneho štátu)

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 92. plenárnom zasadnutí
(Benátky 12. – 13. októbra 2012)

na základe komentárov

p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)
p. Jørgena Steena SØRENSENA (Dánsko)
pani Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:

AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI SUR LE BUREAU DU PROCUREUR DE L'UKRAINE

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.....	3
III. Návrh zákona o prokuratúre.....	7
A. Všeobecné poznámky	7
B. I. časť – Zásady organizácie a činnosti prokuratúry (články 1 – 5).....	7
C. II. časť – Systém prokuratúry (články 6 – 15)	9
D. III. časť– Štatút prokurátorov (články 16 – 22)	15
E. IV. časť – Vymenovanie (články 23 – 36)	19
F. V. časť – Disciplinárna zodpovednosť (články 37 – 45).....	22
G. VI. časť – Prepustenie, ukončenie funkcie a odvolanie prokurátorov (články 46 – 59)....	24
H. VII. časť – Výkon právomocí prokuratúry (články 60 – 64)	25
I. VIII. časť – Prokurátorská samospráva (články 65 – 74).....	27
J. IX. časť – Podpora prokurátorov (články 75 – 82)	29
K. X. časť – Organizačná podpora (články 83 – 90)	30
IV. Závery	30

I. Úvod

1. Dňa 1. februára 2012 bola Benátskej komisii doručená žiadosť pána Andersa Herkela, predsedu Výboru pre plnenie povinností a záväzkov členských štátov Rady Európy (Monitorovací výbor) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy, o poskytnutie stanoviska k návrhu zákona o prokuratúre na Ukrajine. Tento návrh zákona bol pripravený ukrajinskou komisiou pre posilnenie demokracie a právneho poriadku.

2. Benátska komisia požiadala pána Jamesa Hamiltona, pána Jørgena Steena Sørensen a pani Hannu Suchocku, aby pri vypracovaní súčasného stanoviska pôsobili ako spravodajcovia.

3. Benátska komisia bola informovaná, že zákon „prinášajúci zmeny niektorých právnych úkonov týkajúcich sa vylepšenia činnosti prokuratúry“ **bol prijatý parlamentom 18. septembra 2012**. Komisia verí, že **prvky, ktoré sa v tomto stanovisku nachádzajú, budú zohľadnené pri budúcej revízii zákona**.

4. Stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 92. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. október 2012).

II. Všeobecné poznámky

5. Návrh zákona o právomociach prokuratúry na Ukrajine (ďalej len „návrh zákona o prokuratúre“) je jedným z viacerých zákonov upravujúcich prokuratúru na Ukrajine, ktorý bol za posledné roky pripravený a pre ktorý Benátska komisia poskytla svoje stanovisko.¹ Posledným stanoviskom Benátskej komisie k návrhu zákona Ukrajiny o prokuratúre² bolo stanovisko 539/2009, ktoré bolo Komisiou prijaté v júni 2009.

¹ Pozri Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny pozmeňujúceho ústavné ustanovenia týkajúce sa prokuratúry, <[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)029-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)029-f.pdf)>; Stanovisko k návrhu zákona pozmeňujúceho zákon Ukrajiny o prokuratúre, <[http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)038-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)038-f.pdf)>; Stanovisko k súčasnému zákonu a návrhu zákona Ukrajiny o prokuratúre, <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)134-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)134-e.pdf)>; Stanovisko k súčasnému zákonu a návrhu zákona Ukrajiny o prokuratúre, <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)128-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)128-e.pdf)>.

² Pozri Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny o prokuratúre, <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)048-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)048-e.pdf)>.

6. Vo svojich predchádzajúcich stanoviskách Benátska komisia kritizovala prokuratúru, a to predovšetkým z toho dôvodu, že jej funkcie podstatne presahujú rozsah právomocí, ktorými by mala prokuratúra v demokratickej spoločnosti disponovať. Komisia ukrajinské orgány viackrát upozornila, že by mali splniť svoj záväzok zmeniť úlohu prokuratúry, tak aby bola v súlade s európskymi normami.³

7. Odporúčanie 1604 Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o úlohe prokuratúry v demokratickej spoločnosti riadenej princípom právneho štátu z roku 2003 tiež podporuje túto myšlienku.⁴ V tomto odporúčaní parlamentné zhromaždenie uviedlo, že jednou z osobitostí prokuratúry, ktoré vyvolávajú znepokojenie v otázke súladu jej úlohy so základnými zásadami Rady Európy, sú rozmanité úlohy prokurátorov v netrestnej oblasti.

8. Benátska komisia poukazuje na to, že v niektorých krajinách vykonáva prokurátor aj iné činnosti než tie, ktoré vyplývajú z trestných konaní, čo je opodstatnené, pokiaľ sú rešpektované isté kritériá. Inými slovami, tieto právomoci musia byť vykonávané tak, aby boli rešpektované princípy delby moci v štáte a najmä nezávislosť súdov, princípy subsidiarity, zásada špeciality, princípy nestrannosti prokurátorov.⁵ To si vyžaduje obmedzenie rozsiahlych právomocí prokuratúry v oblasti všeobecnej kontroly a ich presunutie na súdy, zatiaľ čo ochrana ľudských práv by mala byť zverená ombudsmanovi.

9. V súvislosti s uvedeným je potrebné poukázať na to, že Výbor ministrov Rady Európy prijal 19. septembra 2012 Odporúčanie CM/Rec(2012)11 o úlohe prokuratúry v netrestnej oblasti, v ktorom pod „spoločnými princípmi“ rozumie, že „5. Odporúčanie Rec(2000)19 Výboru ministrov členským štátom o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva by sa malo *mutatis mutandis* aplikovať aj na prokurátorov vykonávajúcich svoje právomoci a úlohy mimo systému trestného súdnictva, a to vo vzťahu k:

³ Pozri Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny o prokuratúre, <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)048-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)048-e.pdf)>, body 28 – 30 (závery) a body 5 – 6.

⁴ Odporúčanie 1604 (2003), <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17109&Language=FR>>.

⁵ Pozri tiež resumé odporúčaní obsiahnutých v Stanovisku č. 3 (2008) Poradného výboru prokurátorov Európy o „Úlohe prokurátorov mimo oblasti systému trestného súdnictva“, <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2079061&SecMode=1&DocId=1609198&Usage=2>>, s. 10.

- zabezpečeniu záruk pre výkon ich činností,
- vzájomným vzťahom s exekutívnou, zákonodarnou a súdnou mocou,
- úlohám a povinnostiam voči jednotlivcom“.⁶

10. Následne bod 31 Odporúčania Rec(2000)19⁷ ustanovuje, že „v prípade, ak je prokuratúra oprávnená prijímať opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd podozrivého, musia byť tieto predmetom súdnej kontroly“. Táto časť musí byť v súčasnosti vykladaná tak, že sa vyžaduje súdna kontrola vo vzťahu k akémukoľvek rozhodnutiu prokurátora, ktorým zasiahne do základných práv a slobôd iných osôb – najmä v prípade vykonávania jeho úloh v rámci kontrolných činností alebo v rámci iných činností, ktoré nespadajú do oblasti trestných stíhaní.

11. Pred tým, ako Ústavný súd Ukrajiny vydal svoje rozhodnutie z 30. septembra 2010, ktorým zrušil zmeny zavedené zákonom č. 2222-IV o revízii Ústavy Ukrajiny z 8. decembra 2004, vznikol problém s čl. 121.5 ústavy týkajúcim sa prokuratúry. Toto Benátskou komisiou kritizované ustanovenie zverilo prokuratúre úlohu „kontroly rešpektovania ľudských práv a slobôd a spôsobu, akým sú zákony upravujúce túto problematiku aplikované exekutívou, územnou samosprávou a ich zamestnancami a úradníkmi“. Uvedené ustanovenie malo za cieľ upevniť postavenie prokuratúry v predchádzajúcom systéme, kde jej rozsiahle úlohy vyplývali zo slabého fungovania iných orgánov ochrany ľudských práv.

12. Benátska komisia vo svojich stanoviskách viackrát uviedla, že v demokratickom štáte nie je nevyhnutné, aby prokuratúra zohrávala takú dôležitú úlohu v uvedenej oblasti.⁸ Komisia navrhla zrušiť čl. 121.5 ústavy a obmedziť tak právomoci prokuratúry. To by podľa nej mohlo podnietiť reformu prokuratúry na Ukrajine a napomôcť „opustenie“ predchádzajúceho modelu prokuratúry. Toto odporúčanie, okrem iných, bolo prijaté a aplikované prostredníctvom rozhodnutia ústavného súdu z 30. septembra 2010, ktorým bol zákon

⁶ Časť C.5 Odporúčania CM/Rec(2012)11, «<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979409&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>»,

⁷ «[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)19&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) ».

⁸ Pozri návrh príručky o súdnictve CDL-JD(2008)001, «[http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD\(2008\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD(2008)001-e.pdf)».

č. 2222-IV z 8. decembra 2004 vyhlásený za neplatný a zrušením čl. 121.5 bolo opätovne zavedené znenie ústavy z roku 1996⁹.

13. Návrh zákona o prokuratúre tvoriaci predmet tohto stanoviska predstavuje krok k upusteniu od súčasnej kontrolnej funkcie prokurátorov nad administratívou. Benátska komisia si uvedomuje, že úloha prokurátorov bola považovaná za jednu z najcitlivejších tém v postsovietskych krajinách v období začatia reforiem ich systémov prokuratúry. Účelom reforiem bolo odňať prokurátorom všeobecnú kontrolnú právomoc a obmedziť tak ich doteraz značne rozsiahlu úlohu len na trestnú oblasť, a to v súlade s európskymi právnymi normami. Návrh zákona, ktorý je predmetom tohto stanoviska, zavádza zmenu, ktorú je potrebné uvítať, keďže nezveruje prokurátorovi žiadnu kontrolnú úlohu nad administratívou a túto úlohu medzi činnosťami prokuratúry ani neuvádza. Cieľ obmedziť kontrolné právomoci prokurátorov je opodstatnený a v súlade s európskymi normami.

14. Avšak z ústavy i naďalej vyplývajú úskalia. Napríklad, čl. 122 ústavy ustanovuje, že parlament môže vysloviť svoju nedôveru generálnemu prokurátorovi Ukrajiny.¹⁰ Keďže generálny prokurátor nie je súčasťou vlády, parlament nemá mať právo na predloženie návrhu na vyslovenie nedôvery – právo, ktoré je vyslovene politickým nástrojom. Návrh na vyslovenie nedôvery môže byť eventuálne považovaný za prostriedok na dosiahnutie rovnováhy v organizácii štátnych orgánov, no nie je isté, či by sa dosiahlo spravodlivé a nestranné riešenie. Prokurátor by mal byť odvolaný iba po spravodlivom procese pre vážne porušenie zákona.

15. Znenie čl. 122 ústavy je prevzaté do čl. 8 návrhu zákona o prokuratúre, čo dokazuje, že niektoré ustanovenia súčasnej ústavy i naďalej znemožňujú prijatie pravidiel o prokuratúre, ktoré by boli úplne v súlade s európskymi normami.

⁹ Pozri Stanovisko k ústavnej situácii na Ukrajine (CDL-AD(2010)044), <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-f.pdf)>, body 67 – 68.

¹⁰ Článok 122 ústavy: „na čele prokuratúry na Ukrajine stojí generálny prokurátor, ktorý je menovaný so súhlasom *Verkhovnej rady* a odvolávaný prezidentom Ukrajiny. *Verkhovna rada* môže vysloviť svoju nedôveru generálnemu prokurátorovi, čo by malo za následok jeho odstúpenie z funkcie...“

III. Návrh zákona o prokuratúre

A. Všeobecné poznámky

16. Cieľom návrhu zákona, ktorý je uvedený v preambule, je určiť právny rámec pre organizáciu prokuratúry na Ukrajine, systém tohto úradu, štatút prokurátorov, ako aj systém a činnosť prokurátorskej samosprávy, ale tiež určiť systém a všeobecný postup podpory činnosti úradu.

17. Návrh zákona je rozdelený do deviatich častí, ktoré sa venujú nasledujúcim otázkam: I. časť – Zásady organizácie a činnosti prokuratúry, II. časť – Systém prokuratúry, III. časť – Štatút prokurátorov, IV. časť – Vymenovanie, V. časť – Disciplinárna zodpovednosť, VI. časť – Prepustenie, ukončenie funkcie a odvolanie prokurátorov, VII. časť – Výkon právomocí prokuratúry, VIII. časť – Prokurátorská samospráva, IX. časť – Podpora prokurátorov, X. časť – Organizačná podpora a XI. časť – Prechodné a záverečné ustanovenia.

18. Systém navrhnutý v návrhu zákona je založený na princípe nezávislosti prokuratúry a hierarchickej kontroly a navzájom si neodporujú. Ako už Benátska komisia vo svojej Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II: Prokuratúra uviedla, „existuje zásadný rozdiel v tom, ako je koncept nezávislosti alebo autonómie vnímaný pri aplikovaní na sudcov v porovnaní s prokuratúrou. Hoci prokuratúra je súčasťou súdneho systému, nie je to súd. (...) nezávislosť alebo autonómia prokuratúry nie je vo svojej podstate taká kategorická ako pri súdoch. Aj tam, kde je prokuratúra ako inštitúcia nezávislá, môže existovať hierarchická kontrola rozhodnutí a činnosti prokurátorov okrem generálneho prokurátora.“¹¹ Autori návrhu zákona o prokuratúre túto analýzu Benátskej komisie zohľadnili.

B. I. časť – Zásady organizácie a činnosti prokuratúry (články 1 – 5)

Článok 1

19. Tento článok ustanovuje, že základnou úlohou prokuratúry je participovať na výkone spravodlivosti. Prokuratúra musí uľahčovať výkon spravodlivosti prostredníctvom činností

¹¹ Pozri Stanovisko o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Prokuratúra (CDL-AD(2010)040), «[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-f.asp)», bod 28.

ustanovených v ústave a návrhu zákona, tak „aby bola zaručená rovnováha záujmov jednotlivca, spoločnosti a štátu“. Táto posledná časť vyvoláva niekoľko otázok. Napríklad, aký typ rovnováhy by mal byť prokurátormi zabezpečený za účelom výkonu spravodlivosti (na Ukrajine neexistuje „zásada účelnosti“, ale „zásada rovnosti“, pozri čl. 3 návrhu zákona). Toto ustanovenie má určite pozitívny zámer, avšak jeho znenie by bolo potrebné objasniť.

20. Navyše, úlohy prokurátora nie sú upravené len návrhom zákona o prokuratúre, čo vyvoláva otázku, či sú zahrnuté do Trestného zákona alebo iných zákonov (pozri čl. 17 tohto návrhu zákona). Bolo by vhodné v návrhu zákona vytvoriť explicitný odkaz na tieto ustanovenia.

Článok 2

21. Tento článok týkajúci sa úloh prokuratúry je veľmi podobný ústavným ustanoveniam. Ide najmä o tieto úlohy: 1) dbať na dodržiavanie zákona orgánmi poverenými operačnými vyšetrovacími činnosťami, pátraním a predbežným vyšetrovaním; 2) vystupovať pred súdmi ako zástupca štátu; 3) dbať na dodržiavanie zákona pri výkone rozsudkov vydaných v trestných veciach a aplikácii ďalších donucovacích opatrení obmedzujúcich osobnú slobodu; 4) zastupovať záujmy jednotlivca alebo štátu pred súdmi v prípadoch výslovne uvedených v tomto zákone (pozri čl. 61 a čl. 62 návrhu zákona).

22. Úloha kontroly nad vykonávaním a aplikáciou zákonov a úloha predbežného vyšetrovania, ktoré sú uvedené v čl. 9 prechodných ustanovení ústavy, už viac nefigurujú medzi úlohami prokuratúry. Zdá sa teda, že toto prechodné ustanovenie, ktoré malo platiť len určité obdobie, bude na základe návrhu zákona zrušené. V predchádzajúcich stanoviskách¹² Benátska komisia kritizovala zachovávanie týchto privilégií a zdôraznila potrebu ich zrušenia. Článok 2 výslovne zakazuje zveriť prokuratúre ďalšie úlohy, čo treba privítať.

¹² Pozri Stanovisko k ústavnej situácii na Ukrajine (CDL-AD(2010)044), <[http://www.venice.coe.int/docs/CDL-AD\(2010\)044-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/CDL-AD(2010)044-f.pdf)>, body 11, 54 a 68.

Články 3 – 5

23. Tieto ustanovenia ustanovujú, že základnými zásadami činnosti prokuratúry sú: právny štát, rovnosť, nezávislosť a otvorenosť. Spresňujú, že činnosti prokuratúry smú byť vykonávané jedine prokurátormi a nemôžu byť delegované alebo prenesené na iné orgány alebo úradníkov.

24. Tieto všeobecné zásady týkajúce sa organizácie prokuratúry sú v súlade s európskymi normami.

C. II. časť – Systém prokuratúry (články 6 – 15)

25. Návrh zákona zjednodušuje systém prokuratúry a táto časť upravuje tri oddelené časti tohto systému: generálna prokuratúra, krajské prokuratúry, okresné prokuratúry.

26. Uniformita musí byť zabezpečená prostredníctvom uniformných organizačných a funkčných zásad, uniformného štatútu pre všetkých prokurátorov, uniformného postupu pri organizačnej podpore práce prokurátorov, osobitného financovania prokuratúry zo štátneho rozpočtu a riešenia záležitostí týkajúcich sa vnútorného chodu prokuratúry samosprávnymi prokurátorskými orgánmi. V tejto časti sú určené aj limity v počte prokurátorov.

27. Uvedená zmena je pozitívna a zdá sa, že toto zjednodušenie systému je zamerané na zbavenie sa celej štruktúry vojenskej prokuratúry a eventuálne na reorganizáciu špecifických úradov, ktoré sa napríklad zaoberajú prepravou alebo životným prostredím, a iných úradov prokuratúry. Táto komplexná štruktúra zdedená po postkomunistickom systéme bola kritizovaná taktiež Európskou úniou.

Kapitola 1. Zásady organizácie systému prokuratúry

Článok 6

28. Toto ustanovenie zakotvuje, že systém prokuratúry je zložený z: 1) generálneho prokurátora Ukrajiny, 2) krajských prokuratúr a 3) okresných prokuratúr.

Článok 7

29. Je neobvyklé, aby zákon určoval presný maximálny počet prokurátorov na rôznych úrovniach prokuratúr. Uvedené by bolo potrebné ešte raz zvážiť, pretože vývoj kriminality v krajine v rôznych regiónoch Ukrajiny môže vyvolať potrebu zvýšiť počet prokurátorov, či už dočasne alebo natrvalo, čo by si podľa súčasného znenia návrhu zákona vyžiadalo zmenu zákona. Toto ustanovenie je nepraktické a malo by byť opätovne prehodnotené.

Kapitola 2. Generálny prokurátor Ukrajiny

30. Táto kapitola upravuje inštitút generálneho prokurátora a jeho úrad. V zmysle čl. 122 ústavy je generálny prokurátor menovaný do funkcie so súhlasom parlamentu a odvolávaný prezidentom Ukrajiny. Ústava taktiež upravuje, že parlament môže generálnemu prokurátorovi vysloviť svoju nedôveru, čo by mohlo viesť k jeho odvolaniu z funkcie (pozri vyššie). Ústava ustanovuje 5-ročné funkčné obdobie.

Článok 8

31. V zmysle tohto ustanovenia je generálny prokurátor menovaný prezidentom, a to so súhlasom parlamentu. Za určitých podmienok môže byť zo svojej funkcie odvolaný prezidentom. Vyslovenie nedôvery voči nemu môže podliehať taktiež hlasovaniu parlamentu.

32. Je však potrebné prehodnotiť tri otázky. Prvá sa týka funkčného obdobia generálneho prokurátora, ktoré predstavuje päť rokov (ako to je ustanovené v čl. 122 ústavy). Zdá sa, že funkčné obdobie nemôže byť obnovené, no bolo by potrebné výslovne to ustanoviť.

33. Druhá otázka sa týka postupu pri menovaní generálneho prokurátora. Benátska komisia v Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Prokuratúra¹³ odporučila, aby do tohto procesu boli zapojení odborníci mimo politickej oblasti. Toto sa javí ako potrebné najmä v uvedenom prípade, keďže takéto rozhodnutie je v určitej miere náchylné na spolitizovanie v dôsledku požiadavky súhlasu parlamentu.

¹³ Pozri Správu o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Prokuratúra (CDL-AD(2010)040), <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-f.asp)>.

34. Navyše, IV. časť návrhu zákona o prokuratúre (pozri časť E nižšie) obsahuje veľmi detailné ustanovenia o postupe pri ustanovovaní do pozície prokurátora, avšak z ustanovenia čl. 23, ako sa zdá, nevyplýva, že tento postup sa vzťahuje aj na menovanie generálneho prokurátora (čo by sa javilo ako nepravdepodobné). Ak je tomu tak, neexistuje žiadne kritérium pre vymenovanie generálneho prokurátora a ani žiaden postup pre overenie kvalifikácie kandidátov. Nie je ustanovený ani postup umožňujúci uchádzať sa o uvedenú pozíciu, čo pravdepodobne znamená, že vymenovanie je úplne ponechané na prezidenta a udelenie súhlasu na parlament. Pokiaľ by tomu tak bolo, možno spochybníť rešpektovanie európskych noriem. Tento bod je potrebné objasniť.

35. Tretia otázka sa týka postupu, na základe ktorého môže byť generálny prokurátor odvolaný (prezidentom) alebo mu vyslovená nedôvera (parlamentom). Návrh zákona ustanovuje niekoľko obligatórných dôvodov na odvolanie alebo odstúpenie generálneho prokurátora. Tieto zahŕňajú: neschopnosť vykonávania funkcie zo zdravotných dôvodov; nezlučiteľnosť funkcie vyslovená rozhodnutím vysokej súdnej rady; porušenie sľubu; odsudzujúci rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť; strata občianstva; vyhlásenie za nezvestného alebo smrť. Zdá sa, že tieto dôvody nie sú taxatívne, no žiadna indícia nenaznačuje ďalšie dôvody, pre ktoré môže prezident generálneho prokurátora odvolať, a preto sa zdá, že prezident má v tejto oblasti úplnú diskrečnú právomoc. Nie sú však jasné procesné záruky, aby odvolanie a hlasovanie o nedôvere neboli zneužitá na zasahovanie do nezávislosti prokuratúry. Táto otázka nie je upravená ani v čl. 8, ani ďalej v kapitole 2.

36. Avšak V. časť návrhu zákona o prokuratúre (články 37 – 45, pozri časť F) obsahuje veľmi detailné ustanovenia týkajúce sa disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov a niektoré prvky naznačujú, že tieto pravidlá by sa mohli vzťahovať aj na generálneho prokurátora. Napríklad čl. 44.5 ustanovuje, že niektoré kategórie disciplinárnych sankcií sa na generálneho prokurátora nevzťahujú, čo naznačuje, ako sa zdá, že táto kapitola sa *a contrario* ako celok vzťahuje aj na generálneho prokurátora. Na druhej strane možno pochybovať, že je tomu tak, keďže určitý počet predpokladaných postupov na túto funkciu prirodzene aplikovať nemožno. Bolo by potrebné objasniť tento bod najmä preto, lebo právomoci odvolávať a hlasovať o dôvere sú v rukách politických inštitúcií, čím sa otázka postupu stáva kľúčovou.

37. Je možné, že ukrajinskí ústavní právnici považujú ústavné ustanovenia za brániace parlamentu prijímať zákony obmedzujúce voľnú úvahu parlamentu alebo prezidenta. Ak je to skutočne tak a je možné sa domnievať, že ústava zabraňuje parlamentu prijímať zákony v tejto oblasti, bola by potrebná ústavná revízia. Je nevyhnutné, aby bol zostavený komplexný zoznam kritérií a postupov vo veci vymenovania a odvolávania generálneho prokurátora a aby ani prezident a ani parlament v tejto oblasti nedisponovali neobmedzenou diskrečnou právomocou.

38. Zdá sa, že ani z ústavy a ani z návrhu zákona nevyplýva žiadna prekážka opätovného vymenovania generálneho prokurátora. S požiadavkou nezávislosti jeho funkcie však nie je zlučiteľné, aby generálny prokurátor mohol exekutívne orgány požiadať o opätovné vymenovanie.

Článok 9

39. Toto ustanovenie upravuje základné právomoci generálneho prokurátora, ku ktorým patria nasledujúce úlohy: 1) zastupovanie prokuratúry ako štátneho orgánu vo vzťahu k iným inštitúciám; 2) kontrola efektivity činnosti sekretariátu prokuratúry; 3) schvaľovanie postupu pri rozdeľovaní prípadov medzi prokurátorov v rámci generálnej prokuratúry, a to pod podmienkou súhlasu zhromaždenia prokurátorov v tomto úrade; 4) schvaľovanie personálneho zloženia úradu generálnej prokuratúry; 5) aplikovanie rozhodnutí prijatých zhromaždením prokurátorov generálnej prokuratúry; 6) dodržiavanie požiadaviek odborného rozvoja; 7) menovanie a odvolávanie prokurátorov; 8) menovanie a odvolávanie zamestnancov v rôznych dôležitých administratívnych funkciách, najmä zástupcu generálneho prokurátora, vedúcich oddelení úradu generálnej prokuratúry, ako aj krajských a okresných prokurátorov; 9) schvaľovanie smernice pre prokurátorov, aby sa zaručila jednotná aplikácia zákona.

40. Toto ustanovenie sa zdá byť celkom rozumné. Je zrejmé, že právomoci vymenúvania a odvolávania uvedené v článkoch 9.2, 9.7 a 9.8 musia byť vykonávané v súlade s ustanoveniami V. časti.

41. Napriek tomu je potrebné objasniť dva dôležité body. Prvý sa týka hierarchického vzťahu medzi generálnym prokurátorom (a celou prokuratúrou) a politickou úrovňou. Je ťažké povedať, či by prokuratúra mala byť podriadená exekutive – aby mohla, principiálne alebo v praxi, prijímať pokyny v individuálnych prípadoch – alebo má byť nezávislá od exekutívy (minimálne v individuálnych prípadoch). Túto otázku je potrebné objasniť.

42. Ďalšou otázkou je hierarchické prepojenie medzi generálnym prokurátorom (a jeho úradom) a úradmi prokurátorov na úrovni kraja a okresu.

43. Článok 99 ustanovuje, že generálny prokurátor je poverený odsúhlasiť smernice pre prokurátorov, ktoré garantujú jednotnú aplikáciu zákona. Možno predpokladať, že tieto smernice majú všeobecný charakter, a preto toto ustanovenie nepovoľuje generálnemu prokurátorovi dávať pokyny v individuálnych prípadoch.

44. V zmysle čl. 9.10 generálny prokurátor „dáva príkazy vo veciach spadajúcich do oblasti jeho administratívnych právomocí“. Toto ustanovenie sa pravdepodobne vzťahuje na príkazy v osobitných prípadoch, no je potrebné vedieť, čo treba rozumieť pod „administratívnymi“ právomocami. Táto otázka bude preskúmaná spoločne s čl. 18 návrhu zákona (viac pozri ďalej).

45. Rovnakú otázku možno položiť vo vzťahu ku krajským a okresným prokurátorom (pozri čl. 13.10 a čl. 15.10).

46. Na rozdiel od právomoci prezidenta a parlamentu vo veci menovania generálneho prokurátora právomoci zverené parlamentu menovať ďalších prokurátorov nie sú neobmedzené a musia byť vykonávané v súlade s ustanoveniami IV. časti návrhu zákona o prokuratúre. Hoci návrh zákona predpokladá hierarchický systém, čo sa týka výkonu administratívnych právomocí, pokiaľ však podriadení prokurátori vykonávajú prokurátorské a odborné funkcie, generálny prokurátor nie je oprávnený dávať im pokyny určujúce spôsob, ako má byť úloha splnená, a ani zrušiť ich rozhodnutie.

47. V skutočnosti sa zdá, že po pridelení prípadu prokurátorovi musí tento svoje prokurátorské a odborné úlohy vykonávať už úplne nezávisle. Generálny prokurátor zjavne nemá právomoc pridelať prípady a jeho činnosť je obmedzená len na odobrenie postupu vo veci. Rovnako aj v tomto ohľade podlieha činnosť generálneho prokurátora súhlasu zhromaždenia prokurátorov.

48. Je potrebné poznamenať, že jedna z funkcií generálneho prokurátora vyplývajúca z návrhu zákona spočíva v aplikovaní rozhodnutí zhromaždenia, relatívne silného orgánu, ktorého úlohy sú upravené v čl. 67 tohto návrhu zákona. Tieto právomoci zahŕňajú najmä právomoc prijímať záväzné rozhodnutia vo všetkých otázkach spojených s vnútorným fungovaním prokuratúry alebo súvisiacich s prokurátormi alebo zamestnancami.

49. Ako to už Benátska komisia vo viacerých stanoviskách naznačila,¹⁴ hierarchický model prokuratúry a model, v ktorom každý prokurátor požíva úplnú nezávislosť, sú platnými modelmi a každý z nich má svoje výhody, ale aj nevýhody. Jednou z výhod modelu založeného na individuálnej nezávislosti prokurátorov je, že prokuratúra nie je všemocná inštitúcia a jednotlivec vo svojich rukách nesústredzuje nadmernú moc. Na druhej strane je pravdepodobne jednoduchšie riešiť problémy korupcie v hierarchickom modeli za podmienky, že osoby, ktoré zastávajú najvyššie funkcie, nie sú skorumpované, čo, žiaľ, v mnohých systémoch nie je možné predpokladať. V zásade je výber medzi týmito dvoma systémami politicky motivovaný a závisí od jednotlivých okolností a skúseností danej spoločnosti.

Článok 10

50. Tento článok upravuje menovanie zástupcu generálneho prokurátora, ktorý musí spĺňať podmienku 15-ročnej praxe v pozícii prokurátora. Generálna prokuratúra musí byť zložená z viacerých oddelení, ktorých úlohou je viesť trestné stíhania, prezentovať záujmy jednotlivca alebo štátu pred súdmi a poskytovať medzinárodnú spoluprácu. Taktiež ustanovuje, že prokurátori sa musia špecializovať.

¹⁴ Pozri návrh príručky o súdnictve (CDL-JD(2008)001, <[http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD\(2008\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD(2008)001-e.pdf)>.

Články 12 – 15

51. Tieto články obsahujú podobné ustanovenia aj vo vzťahu ku krajským a okresným prokurátorom. Právomoci zverené týmto prokurátorom v rámci vykonávania ich funkcií sú rovnako obmedzené ako už v texte opísané právomoci generálneho prokurátora. V skutočnosti ide prevažne o administratívne právomoci. Zhromaždenia prokurátorov krajských alebo okresných prokuratúr vykonávajú vo vzťahu k ich štátnym zamestnancom administratívne právomoci, ktoré korešpondujú s právomocami zhromaždenia prokurátorov na generálnej prokuratúre, ktoré sa už v texte spomínali.

D. III. časť – Štatút prokurátorov (články 16 – 22)

Článok 16

52. Pod pojmom „prokurátori“ sa podľa definície rozumejú prokurátori na všetkých stupňoch okrem generálneho prokurátora. Návrh zákona o prokuratúre ustanovuje, že všetci prokurátori majú rovnaký štatút. Svoje funkcie môžu vykonávať až do veku 65 rokov.

Článok 17

53. Toto ustanovenie upravuje záruky nezávislosti prokurátorov. Tieto záruky sa týkajú menovacieho a odvolacieho konania, disciplinárnych konaní, zákazu akéhokoľvek zasahovania do výkonu ich prokurátorských právomocí, zodpovednosti prokurátora za poškodenie dobrého mena prokuratúry, postupu pri finančnej a organizačnej podpore prokuratúr, finančnej podpory a sociálneho zabezpečenia prokurátorov, fungovania samosprávnych orgánov prokuratúry, opatrení, ktorých cieľom je zaručiť osobnú bezpečnosť prokurátorov, ako aj ich práva odchodu do dôchodku a poberania peňažných dávok.

54. Celkovo sa toto ustanovenie zdá byť rozumné a vhodné. Článok 17.2 obsahuje jeden dôležitý bod, a to že nezávislosť prokurátora je zaručená „postupom pri výkone právomocí ustanoveným procesnými predpismi a ďalšími zákonmi“. Bolo by vhodné spresniť, o aké zákony ide.

55. Je potrebné poznamenať, že záruky uvedené v čl. 17.1.8 poskytujúce bezpodmienečné bezpečnostné opatrenia na ochranu členov rodiny prokurátora a jeho majetku sú prehnané. Bezpečnostné opatrenia by mali závisieť od stupňa nebezpečenstva v konkrétnom prípade.

Článok 18

56. Tento článok upravuje otázku hierarchie a oprávnenia dávať príkazy v individuálnych veciach. Ustanovuje, že prokurátori musia počas výkonu ich funkcie konať v zákonom ustanovených medziach. Prokurátori sú podriadení ich priamym nadriadeným, článok ale spresňuje, že uvedené platí len pre pokyny administratívnej povahy.

57. Článok 18.1 výslovne ustanovuje, že administratívna podriadenosť prokurátorov nezakladá dôvod na obmedzovanie alebo narúšanie ich nezávislosti pri výkone prokurátorských funkcií. Článok 18.2 definuje „priamych nadriadených“ a do tejto kategórie zaraďuje generálneho prokurátora a zástupcu generálneho prokurátora v prípade generálnej prokuratúry, ale aj v prípade krajských a okresných prokurátorov. V rámci krajských a okresných prokuratúr sú priamymi nadriadenými krajskí a okresní prokurátori. V zmysle čl. 18.3 prokurátor, ktorý dostal pokyn, musí o ňom informovať svojho bezprostredného nadriadeného a uvedený príkaz vykonať. Článok 18.5 ustanovuje, že v prípade jeho pochybností o zákonnosti pokynu alebo obavy, či pokyn nepredstavuje zásah do jeho nezávislosti, má prokurátor „právo požiadať o písomné potvrdenie, po získaní ktorého je povinný pokyn vykonať“. O vykonaní pokynu musí byť písomne informovaný aj bezprostredný nadriadený prokurátora. Prokurátor, ktorý vykoná nezákonný pokyn, ktorý je v rozpore so zákonom, bude za svoje konanie právne zodpovedný. V zmysle čl. 18.6 vydanie a vykonanie zjavne protizákonného pokynu bude mať za následok uloženie trestu v zmysle zákona.

58. Toto riešenie sa zdá byť v súlade so stanoviskom Benátskej komisie: „Aby sa predišlo neprímeraným pokynom, je dôležité vypracovať katalóg garancií pre nezasahovanie do činností prokurátorov. Nezasahovanie znamená zabezpečenie, že nebude vyvíjaný vonkajší tlak na činnosť prokurátora počas súdneho konania a že nebudú vyvíjané ani neprímerané

alebo nezákonné vnútorné tlaky v rámci systému prokuratúry...¹⁵ Právo vyžiadať si písomné potvrdenie je dôležitou zárukou zachovania nezávislosti prokurátora aj v systéme hierarchickej subordinácie.

59. Prokurátor by mal mať taktiež právo odvolať sa, ak sa domnieva, že pokyn je nezákonný: „Každý pokyn, ktorý by mal zvrátiť stanovisko prokurátora na nižšom stupni, by mal byť odôvodnený a v prípade tvrdenia, že pokyn je nezákonný, by mal súd alebo nezávislý orgán ako rada prokuratúry rozhodnúť o zákonnosti pokynu.“¹⁶

60. Avšak niektoré ustanovenia je potrebné objasniť:

(1) na jednej strane sa zdá, že čl. 18.1 ustanovuje podriadenosť voči nadriadenému prokurátorovi, ktorá sa aplikuje len v prípade pokynov „administratívnej povahy“. Toto znenie sa zdá byť v protiklade k pokynom v individuálnych trestných veciach. Tento výklad by bol podporený aj ďalšou vetou, ktorá uvádza, že administratívna podriadenosť prokurátorov „nezakladá dôvod na obmedzovanie alebo narušanie ich prokurátorskej nezávislosti pri výkone ich právomocí“;

(2) na druhej strane sa zdá, že články 18.3 – 18.6 upravujú priamu podriadenosť aj v individuálnych trestných veciach. Ak tieto ustanovenia nie sú určené na to, aby sa aplikovali na uvedené prípady, je ťažké hľadať tu zmysel otázky zákonnosti. Návrh zákona by mal byť v tejto veci jasný. Ak sa ustanovenia aplikujú aj na individuálne prípady, možno pochybovať o ich úplnej zhode s európskymi normami, a to napríklad v otázke práva na nahradenie prokurátora, ak prokurátor považuje pokyn za nezákonný alebo v rozpore s jeho svedomím.¹⁷

Článok 19

61. Dôležitým pravidlom činnosti (nestrannosť) prokurátorov je princíp nezlučiteľnosti a politickej pasivity. Článok 19 upravuje kritériá nezlučiteľnosti, ktoré zahŕňajú aj politické aktivity.

¹⁵ Pozri Správu o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II: Prokuratúra, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-f.pdf)>, bod 32.

¹⁶ Tamtiež bod 59.

¹⁷ Tamtiež body 53 – 60.

62. Benátska komisia vo všeobecnosti akceptovala, že existujú viaceré pravidlá na posúdenie prípustnosti alebo neprípustnosti zapojenia štátnych zamestnancov do politických aktivít. Vo všeobecnosti prokurátor „nemôže vykonávať inú štátnu funkciu alebo zastávať iný štátny úrad, čo by bolo považované za nevhodné aj v prípade sudcov. Prokurátori by sa mali vyhýbať verejným činnostiam, ktoré by mohli byť v rozpore s princípom nestrannosti“¹⁸.

63. Navyše, v zmysle čl. 19.2 prokurátor nemôže vykonávať iné platené alebo podnikateľské aktivity okrem výučby, výskumu, umeleckých činností, lekárskej praxe alebo športovej činnosti. Výnimka pre lekársku prax sa zdá byť skôr kuriózna a mala by byť vyňatá. Podľa čl. 19.3 prokurátor s obchodnými záujmami musí konať prostredníctvom zástupcu. V zmysle čl. 19.4 prokurátor nemôže vstúpiť do politickej strany alebo odborov a ani sa zúčastňovať na politickej činnosti, zhromaždeniach alebo štrajkoch. Následne čl. 19.5 uvádza, že prokurátor nemôže byť kandidátom na voliteľné funkcie v štátnych orgánoch, orgánoch miestnych samospráv a ani zúčastňovať sa na volebných kampaniach.

64. Celkovo sa zákaz akejkoľvek politickej aktivity môže zdôvodňovať súčasnou situáciou polarizácie politického života na Ukrajine. Hoci absolútny zákaz vstupovať do odborov alebo participovať na protestných akciách je možno neprimeraný so zreteľom na nezávislosť prokurátorov a právne záruky ochraňujúce ich status a funkcie, táto úprava môže byť v špecifických prípadoch odôvodnená. Zatiaľ čo prokurátori nemôžu vstupovať do odborov, sú vyslovene oprávnení zriaďovať nevládne organizácie a byť v nich činní za účelom ochrany ich práv a záujmov a zlepšovania ich odbornej úrovne.

65. Benátska komisia konštatovala (ako viackrát v minulosti), že toto pravidlo je aplikované rozdielne v závislosti od krajín a ich špecifických politických a historických podmienok. Zákaz vstúpiť do politickej strany alebo odborov a participovať na politických aktivitách, zhromaždeniach alebo štrajkoch bude musieť byť pravdepodobne akceptovaný, keďže je na Ukrajine považovaný za nevyhnutný.

¹⁸ Tamtiež bod 62.

66. Avšak zákaz vyjadriť svoju „podporu“ politickej strane alebo odborom by mal byť aplikovaný s opatrnosťou. Bolo by potrebné objasniť, že zákaz sa vzťahuje len na výkon odborných činností. Návrh zákona by mal byť v tejto veci jasnejší.

Článok 20

67. V zmysle čl. 20.3 majú prokurátori právo na odborný rast a na dva týždne školenia každé tri roky. Článok 20.4 ustanovuje, že sú povinní dodržiavať svoj sľub, a podľa čl. 20.5 sú povinní správať sa voči osobám s rešpektom a nedopúšťať sa konaní vyvolávajúcich pochybnosti o ich nezávislosti a nestrannosti, nedopúšťať sa ďalších konaní, ktoré môžu mať za následok ich diskreditáciu ako zástupcov prokuratúry, nezverejňovať dôverné informácie a konať v súlade s požiadavkami zákona o zásadách prevencie a boja proti korupcii, ako aj etickým kódexom prokuratúry.

68. V zmysle čl. 20.5.5 musia prokurátori každý rok podávať majetkové priznanie obsahujúce vyhlásenia týkajúce sa ich majetku, príjmov, výdavkov a ich finančných záväzkov. Hoci takéto vyhlásenie môže byť považované za zásah do súkromnej sféry, je odôvodnené, keďže ide o prostriedok znižovania rizika korupcie. Prokurátori nesmú získavať štátne ocenenia ani iné odmeny, rády alebo vyznamenania okrem ocenení za osobnú odvahu a hrdinstvo v situáciách, v ktorých dochádza k ohrozeniu života a zdravia.

Článok 21

69. Toto ustanovenie zaväzuje štát nahradiť škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím prokurátora, čo je vítané.

70. Avšak ustanovenie rovnako predpokladá, že štát má právo po nahradení škody požadovať náhradu od prokurátora. Táto možnosť by mala byť obmedzená na prípady, v ktorých prokurátor konal úmyselne alebo z hrubej neobanlivosti.

E. IV. časť – Vymenovanie (články 23 – 36)

71. Táto časť obsahuje detailné ustanovenia o prvotnom vymenovaní do funkcie prokurátora a o ďalších vymenovaniach do rôznych prokurátorských a administratívnych pozícií.

Články 23 – 25

72. Tieto príliš detailné ustanovenia zverujú veľmi dôležitú úlohu najmä komisii pre kvalifikáciu sudcov a prokurátorov.

73. Základnými požiadavkami pre vymenovanie kandidáta za prokurátora okresnej prokuratúry sú v zmysle čl. 23.1 vysokoškolské právnické vzdelanie, to znamená minimálne magisterský stupeň z odboru práva, špeciálne školenie v národnej škole sudcov a ovládanie štátneho jazyka. V zmysle čl. 23.2 je na vymenovanie kandidáta za krajského prokurátora potrebná 5-ročná prax v pozícii prokurátora. Článok 23.3 ustanovuje, že za generálneho prokurátora môže byť vymenovaná iba osoba, ktorá má 10-ročnú prax v pozícii prokurátora a dosiala vek najmenej 40 rokov. Táto povinnosť dosiahnutia veku 40 rokov predstavuje diskrimináciu na základe veku, ktorá nie je odôvodnená, keďže už samotná povinnosť 10-ročnej praxe zabraňuje vymenovaniu veľmi mladého kandidáta. Na porovnanie, vek kandidáta na prezidenta Ukrajiny je len 35 rokov.

74. V zmysle čl. 24.1 sú kandidáti vyberaní na základe výberového konania. Článok 25 ustanovuje, že komisia pre kvalifikáciu sudcov a prokurátorov musí zverejniť oznam informujúci o vyhlásení výberového konania na voľné pracovné miesta. Osoby, ktoré splnia podmienky výberového konania, vykonajú prípravnú skúšku, ktorej výsledky budú zverejnené. Úspešní kandidáti sú podrobení osobitnej kontrole ich integrity. V tejto súvislosti je dôležité poukázať na to, že informácie môžu byť vyžadované od akéhokoľvek podniku, inštitúcie alebo organizácie a každá mimovládna organizácia alebo jednotlivец môže komisii poskytnúť informácie týkajúce sa integrity kandidátov a títo majú právo oboznámiť sa so všetkými informáciami a následne sa k nim vyjadriť, vyvrátiť ich alebo poprieť.

75. Kandidáti, ktorí prejdú štádiom kontroly, neskôr absolvujú špeciálne školenie na národnej škole sudcov, ktoré sa ukončí záverečnou skúškou. Komisia pre kvalifikáciu musí zatriediť kandidátov podľa ich výsledkov skúšky a zapísať ich do zoznamu, na základe ktorého sú obsadzované voľné miesta.

Články 28 – 35

76. V prípade uvoľnenia niektorej pozície sa uskutoční doplňujúce výberové konanie. V zmysle čl. 28 výberové konanie pozostáva z anonymného písomného testu, praktických príkladov a v zmysle čl. 31.3 aj z ústneho pohovoru, po ktorom komisia pre kvalifikáciu predloží návrh generálnemu prokurátorovi Ukrajiny (čl. 32.5). Status a činnosť komisie pre kvalifikáciu a národnej školy sudcov sú samostatne upravené zákonom o súdnictve a postavení sudcov. Nie je jasné, či generálny prokurátor má právomoc odmietnuť odporúčanie komisie, a ak áno, na akom základe tak môže urobiť. Avšak čl. 33 ustanovuje, že generálny prokurátor vydáva pokyn založený na návrhu komisie, čo naznačuje, že nemôže odmietnuť odporúčanie bez toho, aby na to mal zjavný dôvod. Tento bod by bolo potrebné objasniť.

77. Ustanovenia týkajúce sa skúšok sa zdajú byť trocha zložité, no účelné. Zdá sa byť dosť zaťažujúce zorganizovať najmenej tri skúšky, a dokonca aj špeciálnu kontrolu integrity. V súvislosti s kontrolou integrity kandidátov podľa čl. 29 sa núka nasledovná otázka. Komisia pre kvalifikáciu je na tento účel oprávnená získavať informácie o kandidátoch od rôznych inštitúcií, podnikov a organizácií s akoukoľvek formou vlastníctva. Kontrolu vykonávajú „kompetentné štátne orgány v rámci ich právomocí“. Táto formulácia je príliš všeobecná: na aký typ orgánu sa vzťahuje? Navyše, záruky poskytnuté kandidátovi sú skôr minimálne. Kandidát má právo oboznámiť sa s týmito informáciami, podať príslušné vysvetlenia, vyvrátiť ich alebo poprieť, pretože výsledok špeciálnej kontroly integrity má závažný dopad na kariéru kandidáta na pozíciu prokurátora. Po tejto kontrole môže komisia pre kvalifikáciu rozhodnúť o nepripustení kandidáta k špeciálnemu školeniu. Negatívny výsledok špeciálnej kontroly integrity znemožňuje kandidátovi ďalší postup. Inými slovami, kandidát je vyradený zo zoznamu potenciálnych kandidátov na pozíciu prokurátora. Zatiaľ čo postup predpokladajúci právo na vyjadrenie možno uvítať, uvedené konanie by malo byť opätovne prehodnotené a v návrhu zákona by malo byť podrobnejšie upravené.

78. Článok 35 upravuje vymenovanie prokurátora na inú prokuratúru, a to na základe vlastnej žiadosti.

79. Zjavne neexistujú žiadne ustanovenia týkajúce sa preloženia (nedobrovoľného) na iné úrady prokuratúry. Hoci by takéto preloženie malo byť možné (možno sa domnievať, že to tak aj je), bolo by potrebné upraviť ho, najmä otázky postupu, ktorý treba dodržať, a opravných prostriedkov. V praxi je táto otázka dôležitá z dôvodu nezávislosti.¹⁹

80. Rovnaký typ ustanovení sa aplikuje na vymenovanie do vyšších pozícií a pozícií s administratívnymi povinnosťami. V prípade, že osoba bola zvolená na administratívnu pozíciu, jej právomoci prokurátora jej odchodom z tejto pozície nezanikajú. Keď uplynie funkčné obdobie v jej administratívnej pozícii, ostáva aj naďalej prokurátorom.

81. Vo všeobecnosti sa zdá, že táto časť týkajúca sa vymenovania prokurátorov má dobrý základ.

F. V. časť – Disciplinárna zodpovednosť (články 37 – 45)

82. Táto časť sa týka disciplinárnej zodpovednosti prokurátora. Dôležitú úlohu tu zohráva disciplinárna komisia sudcov a prokurátorov.

Článok 37

83. V tomto ustanovení sú uvedené dôvody, pre ktoré môže byť prokurátor disciplinárne zodpovedný. Ide o nasledujúce prípady:

a) prokurátor sa voči niektorému z účastníkov konania správal zjavne s predsudkami alebo s nedostatočnou úctou. Poukazovanie na neúctivé správanie môže byť príliš široké. Bolo by nesprávne, ak by sa prokurátor správal neúctivo voči strane v spore alebo svedkovi ešte pred ich vypočutím, no bolo by pochopiteľné, hoci nie veľmi rozumné, ak by nebol úctivý voči svedkovi, ktorý zjavne klame. Prokurátor by nemal byť vystavený disciplinárnym sankciám za neúctivé správanie voči svedkovi, o ktorom si myslí, že je nečestný;

b) prokurátor vedome poruší právne predpisy počas výkonu svojich právomocí alebo jeho výkon právomocí je zjavne nedostačujúci. Prokurátor by nemal byť disciplinárne zodpovedný, ak nekonal úmyselne;

c) prokurátor bez zbytočného odkladu nepreskúmal žiadosť alebo sťažnosť;

¹⁹ Tamtiež bod 60.

- d) prokurátor prezradil utajované skutočnosti;
- e) prokurátor nepredložil majetkové priznanie alebo ho predložil oneskorene;
- f) prokurátor sústavne alebo hrubo porušuje etický kódex prokuratúry;
- g) prokurátor úmyselne neplnil svoje úradné povinnosti, čím poškodzuje povest' prokuratúry.

Článok 38

84. Disciplinárne konania sú vedené disciplinárnou komisiou sudcov a prokurátorov, ako to je ustanovené v zákone o súdnictve a postavení sudcov.

Článok 39

85. Každý, komu sú známe skutočnosti, ktoré môžu viesť k disciplinárnej zodpovednosti, môže podať sťažnosť. Konanie nemôže začať na základe sťažností alebo oznámení, ktoré neobsahujú konkrétne informácie, alebo na základe anonymnej sťažnosti.

86. Článok 39.2 ustanovuje, že disciplinárna komisia schvaľuje a zverejňuje na jej oficiálnej internetovej stránke vzor sťažnosti na prokurátora, aby bola prístupná verejnosti. Toto ustanovenie je potrebné uvítať, avšak malo by sa spresniť, že ide o abstraktný príklad sťažnosti na prokurátora „X“.

Článok 40

87. Po podaní sťažnosti náhodne zvolený člen komisie rozhodne o tom, či sa sťažnosť prijme alebo odmietne. Ak sa sťažnosť prijme, bude zvolený inšpektor, ktorý sťažnosť preskúma. Inšpektor je oprávnený žiadať, aby oslovené osoby poskytli odpovede na jeho otázky.

Články 41 – 42

88. Podľa čl. 41 sa správa inšpektora predloží skupine troch členov komisie, ktorí rozhodnú o tom, či sa konanie začne. V zmysle čl. 42 je v prípade začatia konania vec preskúmaná na zasadnutí komisie, na ktorom sa zúčastňuje sťažovateľ a prokurátor, proti ktorému sťažnosť smeruje. Účastníci konania môžu byť zastúpení a prokurátor môže nechať predvolať svedkov. Vec je vedená ako kontradiktórne konanie.

Články 43 – 44

89. Rozhodnutie musí byť vydané najneskôr štyri mesiace po podaní sťažnosti. Možnými sankciami sú správne napomenutie, pokarhanie, prísne pokarhanie, dočasné odvolanie alebo rozhodnutie o porušení sľubu, ktoré má za následok stratu funkcie. Prokurátor môže podať odvolanie vysokej súdnej rade alebo súdu. Bolo by potrebné spresniť, kedy je možné odvolať sa pred vysokou súdnou radou a kedy pred súdom.

90. Celkovo tieto ustanovenia poskytujú dostatočnú záruku spravodlivého konania. Jediným prvkom, ktorý by mohol vyvolať problém, je, že člen komisie môže konať aj ako sťažovateľ. Cieľom je pravdepodobne zjednodušiť prípady, v ktorých sa oznamovateľ neodvážil sám predložiť vec, ale informuje namiesto toho člena komisie. Hoci člen komisie už nemôže vo veci ďalej konať, zdá sa nerozumné, aby člen komisie mal takúto možnosť. Zdá sa byť málo pravdepodobné, aby člen komisie bol jedinou osobou informovanou o veciach vedúcich k podaniu sťažnosti, a je možné očakávať, že člen komisie by konal štandardne aj na základe informácií získaných od iných osôb. Bolo by vhodné objasniť tento bod.

G. VI. časť – Prepustenie, ukončenie funkcie a odvolanie prokurátorov (články 46 – 59)

91. Táto časť sa zaoberá prepustením z dôvodu nesprávneho konania, ako aj pozastavením funkcie z iných dôvodov ako napríklad smrť prokurátora alebo dovŕšenie 65 rokov života. Je nezvyčajné, že takéto rozdielne otázky sú upravené v rovnakej časti návrhu zákona. Avšak v ukrajinskej legislatíve sa takéto konanie už stalo precedentným. Dôvodom prepustenia alebo ukončenia funkcie je (čl. 46.1): neschopnosť vykonávať funkciu zo zdravotných dôvodov; nerešpektovanie kritérií nezlučiteľnosti; porušenie sľubu; odsudzujúce rozhodnutie, ktoré nadobudlo právoplatnosť; strata občianstva; vyhlásenie za nezvestného; smrť; výpoveď; podanie žiadosti o rozviazanie pracovného pomeru.

92. V prípade ukončenia funkcie zo zdravotných dôvodov podľa čl. 47 návrh zákona o prokuratúre nerozlišuje medzi dobrovoľným odchodom sudcu zo zdravotných dôvodov a konaniami smerujúcimi k jeho odvolaniu kvôli zjavne nedostačujúcemu zdravotnému stavu. Návrh zákona hovorí o dvoch možnostiach: predloženie lekárskeho osvedčenia a rozhodnutie súdu vyslovujúce čiastočnú neschopnosť alebo úplnú neschopnosť prokurátora. Podľa názoru

komisie by súd mal vydať rozhodnutie v prípade, ak odchod zo zdravotných dôvodov nie je dobrovoľný.

93. Odvolanie z dôvodu nezlučiteľnosti v zmysle čl. 48 si vyžaduje návrh vysokej súdnej rady. Podľa čl. 49 na odvolanie z dôvodu porušenia sľubu je potrebné uznesenie disciplinárnej komisie. V zmysle čl. 50 má v prípade právoplatného odsudzujúceho rozsudku kompetentný súd povinnosť informovať generálneho prokurátora (čl. 52). Súd taktiež informuje generálneho prokurátora v prípade, ak je prokurátor vyhlásený za nezvestného. V zmysle čl. 53 môže prokurátor kedykoľvek požiadať o prepustenie, ale zdá sa, že o prijatí tejto žiadosti je kompetentný rozhodnúť generálny prokurátor. Prokurátor, ktorý odpracoval 20 rokov, má podľa čl. 54 právo vzdať sa funkcie. Jeho vzdanie sa funkcie stráca účinok v zmysle čl. 55, ak existuje odsudzujúci rozsudok alebo je vyhlásený za nezvestného či mŕtveho. Význam týchto ustanovení je pravdepodobne spätý s právami na poberanie dôchodkov.

94. Okrem konštatovania porušenia sľubu zjavne neexistuje žiaden mechanizmus rozhodovania, ak je vec sporná. Napríklad, sporné môžu byť otázky nezlučiteľnosti, účinku odsudzujúceho rozsudku a toho, či štátne občianstvo bolo odňaté zákonne. Toto by bolo potrebné vyriešiť.

H. VII. časť – Výkon právomocí prokuratúry (články 60 – 64)

95. Táto časť je venovaná rôznorodým otázkam. Právomoci vo vzťahu ku kontrole dodržiavania zákonov orgánmi poverenými činnosťami v prípravnom konaní a výkonom rozsudkov sú zahrnuté v Trestnom poriadku.

Články 61 – 62

96. Článok 61 zveruje prokurátorovi rozsiahle právomoci a povinnosť zastupovať záujmy jednotlivca pred súdom, „ak existujú dostupné informácie o porušení práv a slobôd alebo existuje potreba chrániť záujmy maloletej osoby alebo dieťaťa, právne nespôsobilej osoby, osoby so zdravotným alebo mentálnym postihnutím, ak tieto osoby nie sú schopné

uvedomovať si ich záujmy alebo chrániť ich úplne samostatne a zákonní zástupcovia riadne nechránia ich záujmy.“ Toto ustanovenie sa zjavne vzťahuje na občianskoprávne veci.

97. Avšak je zrejmé, že tento postup sa aplikuje len na prípady, v ktorých osoby nie sú schopné uvedomovať si ich záujmy alebo ich chrániť úplne samostatne a nemajú zákonných zástupcov. Z ustanovenia vyplýva, že prokurátor môže sám rozhodnúť, či existujú opodstatnené dôvody na zastupovanie, ako aj o forme zastupovania. Čo sa týka zastupovania záujmov štátu, zastupovanie prichádza do úvahy iba vo vzťahu k ekonomickým záujmom štátu a tam, kde tieto záujmy nie sú právne chránené štátnymi orgánmi či inými právnickými osobami verejného práva. Nikde nie je uvedené, že záujmy štátu a jednotlivca nemusia byť kompatibilné, a zdá sa, že žiadne pravidlo neupravuje spôsob, ako konať, keď takýto prípad nastane. Tento bod by bolo potrebné objasniť.

98. Článok 62 ustanovuje, že prokurátor zastupuje pred súdmi záujmy štátu, ak disponuje informáciami o porušení alebo ohrození ekonomických záujmov štátu v dôsledku konaní alebo opomenutí akýchkoľvek právnických osôb voči štátu.

99. Vo všeobecnosti Benátska komisia podporuje názor, že prokuratúra by sa mala koncentrovať predovšetkým na trestné právo (pozri vyššie). Odporúčanie CM/Rec(2012)11 o úlohe prokuratúry v netrestnej oblasti poukazuje na nutnosť obmedzenia právomocí, ktorými disponuje prokurátor mimo oblasti trestného práva. Tento text sa nemá chápať ako odporúčanie, aby prokuratúra disponovala takýmito právomocami.

Článok 63

100. Toto ustanovenie predpokladá hierarchickú právomoc aj vo vzťahu k odvolaniam proti súdnym rozhodnutiam. V skutočnosti môže nadriadený prokurátor zrušiť rozhodnutie podriadeného prokurátora o neodvolaní sa, pričom toto pravidlo platí v celom hierarchickom systéme prokuratúry až po generálneho prokurátora. Neustanovuje však, či nadriadený prokurátor zruší aj také rozhodnutie podriadeného prokurátora, ktorým sa naopak chce odvolať proti súdnemu rozhodnutiu. Bolo by potrebné objasniť tento bod.

I. VIII. časť – Prokurátorská samospráva (články 65 – 74)

101. Táto časť zavádza dôležitú zásadu samosprávy prokuratúry. V danom prípade by mohlo ísť o novátorské ustanovenia návrhu zákona o prokuratúre. Ako už bolo uvedené, návrh zákona považuje túto zásadu za jednu zo základných záruk nezávislosti prokurátora.

102. V úvode tejto časti sú uvedené ciele prokurátorskej samosprávy. Cieľom je upraviť otázky týkajúce sa vnútorného fungovania prokuratúry. Uvedené je označované ako „nezávislé kolegiálne posudzovanie niektorých otázok prokurátormi“. Samospráva je považovaná za dôležitú záruku nezávislosti prokurátorov a vedie k zabezpečeniu ochrany prokurátorov proti akémukoľvek zásahu do ich práce a k zlepšovaniu ich činnosti. Otázky, ktoré je potrebné riešiť, sa týkajú najmä organizačnej podpory, sociálneho zabezpečenia prokurátorov a ich rodín, záruky organizačnej unifikácie, účasti na určovaní potrieb v oblasti personálu, finančných zdrojov, logistickej podpory a iných, ako aj vymenovania prokurátorov vysokej súdnej rady, komisie pre kvalifikáciu a disciplinárnej komisie.

103. V zmysle čl. 66 zhromaždenie prokurátorov je súčasťou prokuratúry, a to v rámci každej krajskej a okresnej prokuratúry. Musí byť zvolané najmenej každé tri mesiace na základe rozhodnutia kompetentného nadriadeného prokurátora alebo na žiadosť najmenej jednej tretiny všetkých prokurátorov príslušnej prokuratúry. Prokurátori majú právo sa na ňom zúčastňovať; ďalší zamestnanci môžu byť na zasadnutie pozvaní, no nemajú hlasovacie právo. Rozhodnutia sú prijímané väčšinou hlasov. Je uznášaniaschopné za prítomnosti jednej polovice všetkých členov. Zhromaždenie môže preskúmať otázky týkajúce sa vnútorného fungovania prokuratúry, prokurátora alebo iného zamestnanca sekretariátu a prijímať záväzné rozhodnutia pri vzniknutých problémoch. V podstate návrh zákona by predstavoval demokratickú kontrolu nad správou prokuratúry pri splnení podmienky, že rozhodnutia prijaté počas veľkých zasadnutí budú považované za skutočný výkon demokracie. Prokurátori vykonávajúci administratívne funkcie by boli povinní zodpovedať sa zhromaždeniu.

104. V článkoch 66.1.3 a 69 návrh zákona rovnako predpokladá vytvorenie panukrajinskej konferencie zamestnancov prokuratúry, ktorí by sa stretávali každé dva roky. Konferencia by bola reprezentovaná všetkými zamestnancami prokuratúry. Zvolávala a odvolávala by prokurátorov vysokej súdnej rady, komisie pre kvalifikáciu a disciplinárnej komisie.

Títo prokurátori by sa zodpovedali konferencii. Členovia konferencie by mohli prijímať rozhodnutia záväzné pre všetky prokurátorské samosprávne orgány. Členovia konferencie by boli volení zhromaždeniami a rozhodnutia prijímané verejným hlasovaním. Medzi dvoma zasadnutiami konferencie by najvyšším orgánom samosprávy prokuratúry bola Prokurátorská rada Ukrajiny zložená z 15 členov zvolených prokurátormi. Rada by si zvolila svojho vedúceho, zástupcu vedúceho a jeho sekretára.

105. Úlohou rady by bolo najmä zaviesť opatrenia, ktorými by sa zabezpečila nezávislosť prokurátorov, a zlepšiť organizačnú podporu, preskúmať otázky spojené s právnou ochranou prokurátorov a sociálnym zabezpečením prokurátorov a ich rodín, prijímať príslušné rozhodnutia v týchto oblastiach, schvaľovať a odvolávať riaditeľa Správy súdov Ukrajiny, preskúmavať sťažnosti prokurátorov smerujúce proti prokurátorom vykonávajúcim administratívne činnosti a prijímať nevyhnutné opatrenia, ako aj oboznamovať sa so správami o prácach členov komisie pre kvalifikáciu a disciplinárnej komisie. Rozhodnutia rady by boli záväzné pre všetky prokurátorské samosprávne orgány a všetkých prokurátorov. Jedine konferencia by ich mohla zrušiť.

106. Neexistuje žiadna medzinárodná norma upravujúca zriadenie alebo fungovanie prokurátorských samosprávnych orgánov. Zdá sa teda, že je to výhradne záležitosťou ukrajinského parlamentu, či má v úmysle vytvárať takýto typ orgánu v duchu návrhu zákona o prokuratúre.

107. Je nepochybné, že tieto návrhy sú vizionárske, ba až revolučné. Benátskej komisii nie je známa žiadna jurisdikcia, ktorá by bola zriadila prokurátorské samosprávne orgány vybavené takými širokými právomocami týkajúcimi sa správy prokurátorského systému. Zriadenie takéhoto systému môže zájsť príliš ďaleko, keďže zástupcovia zvolení prokurátormi by mohli konať v záujme ich členov bez akéhokol'vek zváženia iných dôvodov vrátane verejného záujmu alebo záujmov občanov. Za tejto situácie by vytvorenie uvedeného systému mohlo znemožniť správu prokuratúry osobami zvolenými na administratívnych pozíciách.

108. Je možné, že autori návrhu zákona pri svojej snahe zabrániť rozsiahlym právomociam generálneho prokurátora zanedbali možnosť rizika, že rozsiahlymi právomocami bude

disponovať vedúci prokurátorskej rady. Svojím vplyvom na činnosti zástupcov prokuratúry v rámci disciplinárnej komisie a komisie pre kvalifikáciu by nepochybne mohol mať väčší vplyv na vymenovania, povýšenia, disciplinárne rozhodnutia a odvolávania než kedykoľvek v minulosti mali generálny prokurátor alebo vedúci krajských a okresných prokuratúr.

109. Znepokojujúcim aspektom návrhu je myšlienka, že členovia komisie pre kvalifikáciu a disciplinárnej komisie by mali podávať správy svojim voličom. Avšak nemali by podliehať takýmto tlakom, pokiaľ ide o ich povinnosti. Uvedené nemožno považovať za rozumné. Ak sú už raz osoby zvolené do týchto komisií, mali by mať povinnosť konať podobne ako sudcovia a nezávisle od osobných motívov či prianí zo strany voličov. Existuje taktiež závažné riziko, že by členovia týchto inšancií mohli podľahnúť pokusom o korupciu v súvislosti s ich voľbou alebo povýšením, tak ako tomu je v určitých súdnych systémoch. Bolo by preto vhodné prijať opatrenia na zabránenie tomuto riziku. Užitočné by bolo napríklad, ak by sa členovia komisií nemohli uchádzať o pozíciu v druhom funkčnom období.

110. Návrh, podľa ktorého môže rada dávať záväzné pokyny individuálnemu prokurátorovi, by mal byť tiež opätovne preskúmaný. Je prekvapujúce nájsť takéto ustanovenie v návrhu zákona, ktorý sa v mnohých ohľadoch pokúša o zaručenie a ochranu nezávislosti prokurátorov. Toto ustanovenie by malo byť zrušené.

111. Napokon, existuje riziko potenciálnej nejasnosti úloh generálneho prokurátora, ďalších zamestnancov s administratívnou funkciou a rady, keďže všetci sú poverení vykonávaním rozhodnutí samosprávnych orgánov. Kto má vyriešiť nevyhnutne vznikajúce nejasnosti v postupe? Toto by malo byť objasnené.

J. IX. časť – Podpora prokurátorov (články 75 – 82)

112. Je veľmi dôležité, aby sudcom a prokurátorom boli zaručené adekvátne odmeny a vhodné podmienky. V tejto časti sú ustanovené odmeny prokurátorov v porovnaní so sudcami. Tento prístup sa zdá byť vhodný. Rovnako dôležité sú i záruky týkajúce sa platenej dovolenky, zdravotného a sociálneho zabezpečenia, fyzickej ochrany a dôchodkov.

K. X. časť – Organizačná podpora (články 83 – 90)

113. Zabezpečenie podpory prokuratúry prostredníctvom štátneho rozpočtu je dôležité a nevyhnutné. Avšak úroveň kontroly zverená samosprávnym orgánom nad sekretariátom a službami podpory prokuratúry by mohla paradoxne skôr prekážať než zjednodušiť poskytnutie adekvátnej pomoci prokuratúre.

IV. Závery

114. Návrh zákona o prokuratúre predstavuje dôležitý krok smerom k reforme prokuratúry na Ukrajine umožňujúci jeho zosúladienie s európskymi normami. Má v úmysle upustiť od kontrolnej funkcie, ktorú aktuálne vykonávajú prokurátori nad administratívou, berie do úvahy veľkú časť kritik vyjadrených v predchádzajúcich stanoviskách Benátskej komisie.

115. Existuje niekoľko bodov, ktoré je potrebné objasniť. Avšak je zrejmé, že zmysluplnú reformu prokuratúry na Ukrajine bude ťažké dosiahnuť bez nevyhnutných zmien súčasnej ústavy.

116. Objasnené by mali byť predovšetkým nasledujúce ustanovenia:

a) (čl.1) Vzhľadom na to, že v ukrajinskom systéme neexistuje „zásada účelnosti“, ale „zásada rovnosti“, je ťažké povedať, aký typ rovnováhy by mali prokurátori garantovať za účelom výkonu spravodlivosti. Bolo by užitočné preformulovať toto ustanovenie.

b) (čl. 7) Bolo by potrebné ešte raz prehodnotiť myšlienku ustanovenia presného maximálneho počtu prokurátorov na rôznych úrovniach prokuratúr, pretože vývoj kriminality v krajine v rôznych regiónoch Ukrajiny môže vyvolať potrebu zvýšiť počet prokurátorov, či už dočasne alebo natrvalo, čo by si podľa súčasného znenia návrhu zákona vyžiadalo zmenu zákona, čo je nepraktické.

c) (čl. 8) Bolo by vhodné spresniť, aké sú procesné záruky, aby odvolanie a hlasovanie o nedôvere neboli zneužitá na zasahovanie do nezávislosti prokuratúry.

d) (čl. 9) Hierarchický vzťah medzi generálnym prokurátorom (a celým úradom prokuratúry) a politickou úrovňou by mal byť objasnený.

e) (čl. 17) Nezávislosť prokurátora je zaručená „postupom pri výkone právomocí ustanoveným procesnými predpismi a ďalšími zákonmi“. Bolo by vhodné objasniť tento bod.

f) Navyše, ustanovenie garantujúce bezpodmienečné bezpečnostné opatrenia na ochranu členov rodiny prokurátora a jeho majetku sa zdá byť prehnané a bezpečnostné opatrenia by mali závisieť od stupňa nebezpečenstva v konkrétnom prípade.

g) (čl. 18) Zdá sa, že podriadenosť voči nadriadenému prokurátorovi sa aplikuje len v prípade pokynov „administratívnej povahy“. Zdá sa však, že uvedené ustanovenie upravuje priamu podriadenosť aj v individuálnych trestných veciach. Malo by to byť spresnené, pretože ak sa ustanovenie aplikuje aj na individuálne prípady, možno pochybovať o jeho úplnom súlade s európskymi normami.

h) (čl. 19) Kritériá nezlučiteľnosti, ktoré zahŕňajú politické aktivity (zákaz vstúpiť do politickej strany alebo odborov a participovať na politických aktivitách, zhromaždeniach alebo štrajkoch), budú pravdepodobne akceptované, ak sú na Ukrajine posudzované ako nevyhnutné. Avšak zákaz vyjadriť svoju „podporu“ politickej strane alebo odborom by mal byť aplikovaný s opatrnosťou a malo by byť jasné, že sa vzťahuje len na výkon odborných činností.

i) (čl. 21) Vítaná je skutočnosť, že štát je povinný nahradiť škody spôsobené nezákonným rozhodnutím prokurátora, no možnosť štátu požadovať náhradu od prokurátora by mala byť obmedzená na prípady, v ktorých prokurátor konal úmyselne alebo z hrubej nedbanlivosti.

j) (čl. 23) Povinnosť dosiahnutia veku minimálne 40 rokov na to, aby mohol byť kandidát menovaný do funkcie prokurátora, predstavuje diskrimináciu na základe veku, ktorá nie je objektívne odôvodnená.

k) (čl. 61) Právomoc prokurátora zastupovať záujmy jednotlivca pred súdmi by mala byť opätovne preskúmaná.

117. Pokiaľ ide o časť VIII týkajúcu sa samosprávy prokuratúry (články 65 – 74), Benátskej komisii nie je známa žiadna jurisdikcia, ktorá by bola zriadila prokurátorské samosprávne orgány vybavené takými širokými právomocami týkajúcimi sa správy prokurátorského systému. Bolo by vhodné zvážiť rozumný prístup, keďže zástupcovia zvolení prokurátormi by mohli konať v záujme ich členov bez akéhokoľvek zváženia iných dôvodov vrátane verejného záujmu alebo záujmov občanov. Rovnako je potrebné obmedziť riziko vzniku korupcie.

118. Rozsiahle právomoci vedúceho prokurátorskej rady by mali byť preskúmané, pretože tento bude vplývať na činnosť zástupcov prokuratúry v rámci disciplinárnej komisie a komisie pre kvalifikáciu a bude mať určite aj väčší vplyv na vymenovania, povýšenia, disciplinárne rozhodnutia a odvolávania, než kedykoľvek v minulosti mali generálny prokurátor alebo vedúci krajských a okresných prokuratúr.

119. Benátska komisia bola informovaná, že zákon „prinášajúci zmeny niektorých právnych úkonov týkajúcich sa vylepšenia činnosti prokuratúry“ bol prijatý parlamentom 18. septembra 2012. Benátskej komisii bol 3. októbra 2012 doručený list p. M. Lavrynovycha, ministra spravodlivosti, ktorým ju informoval, že pracovná skupina pre reformu prokuratúry Advokátskej komory Ukrajiny v súčasnosti pripravuje návrh zákona o prokuratúre na Ukrajine, ktorý bude predložený Benátskej komisii. Komisia verí, že prvky, ktoré sa v tomto stanovisku nachádzajú, budú pracovnou skupinou pre návrh zákona a ústavným zhromaždením počas prípravy revízie Ústavy Ukrajiny zohľadnené.

120. Benátska komisia ostáva ukrajinským úradom k dispozícii pri poskytnutí pomoci pri tejto dôležitej úlohe, ak o to požiadajú.