



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

K ZÁKONU CLXIII Z ROKU 2011 O PROKURATÚRE A K ZÁKONU CLXIV Z ROKU 2011 O POSTAVENÍ GENERÁLNEHO PROKURÁTORA, PROKURÁTOROV A INÝCH ZAMESTNANCOV PROKURATÚRY A KARIÉRNOM POSTUPE PROKURÁTORA

MAĎARSKA

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 91. plenárnom zasadnutí
(Benátky 15. – 16. júna 2012)

na základe komentárov
p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)
p. Jorgena Steen SORENSENA (Dánsko)
p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)

Predkladá:

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

Z anglického originálu:

OPINION ON ACT CLXIII OF 2011 ON THE PROSECUTION SERVICE AND ACT CLXIV OF 2011 ON THE STATUS OF THE PROSECUTOR GENERAL, PROSECUTORS AND OTHER PROSECUTION EMPLOYEES AND THE PROSECUTION CAREER OF HUNGARY

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.	ÚVODNÉ POZNÁMKY	3
III.	ŠTANDARDY PROKURATÚRY	4
IV.	ÚSTAVNOPRÁVNY ZÁKLAD	4
I.	STATUS KARDINÁLNEHO ZÁKONA.....	5
II.	ZÁKON CLXIII Z ROKU 2011 O PROKURATÚRE	6
A.	Všeobecné ustanovenia (kapitola I).....	6
B.	Organizácia prokuratúry, právny status prokurátorov (kapitola II)	7
C.	Činnosti prokurátorov súvisiace s trestným právom (kapitola III).....	8
D.	Povinnosti prokuratúry súvisiace s ochranou verejného záujmu (kapitola IV).....	9
E.	Spravovanie údajov na prokuratúre (kapitola V).....	10
III.	ZÁKON CLXIV Z ROKU 2011 O STATUSE GENERÁLNEHO PROKURÁTORA, PROKURÁTOROV A INÝCH ZAMESTNANCOV PROKURATÚRY A KARIÉRNOM POSTUPE PROKURÁTORA	11
A.	Orgány prokuratúry (kapitola II)	11
B.	Vznik a zmena pracovnoprávných vzťahov v rámci prokuratúry, poverenie a vymenovanie vedúcich zamestnancov, zrušenie vymenovania a zánik poverenia vedúcich zamestnancov (kapitola III)	13
C.	Konflikt záujmov (kapitola V).....	14
D.	Hodnotenie (kapitola VI)	15
E.	Výkon práce (kapitola VII).....	15
F.	Odmeňovanie (kapitola VIII).....	15
G.	Disciplinárna zodpovednosť (kapitola X)	16
H.	Vzťahy medzi vyššími úradníkmi, nižšími úradníkmi a pomocnými zamestnancami prokuratúry (kapitola XV)	17
IV.	POSTÚPENIE SÚDNYCH PRÍPADOV	17
V.	ZÁVERY	18

I. Úvod

1. Listom z 1. februára 2012 predseda Monitorovacieho výboru Parlamentného zhromaždenia Rady Európy pán Herkel požiadal Benátsku komisiu o poskytnutie stanoviska *inter alia* k maďarským zákonom o prokuratúre.

2. Toto stanovisko sa zaoberá prokuratúrou, ktorej právna úprava je obsiahnutá v zákone CLXIII z roku 2011 o prokuratúre [CDL-REF (2012)015] a zákone CLXIV z roku 2011 o statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérnom postupe prokurátora [CDL-REF(2012)016]. Komisia pozvala pána Hamiltona, pána Sorensena a pani Suchocku, aby v tejto záležitosti pôsobili ako spravodajcovia.

3. Delegácia Komisie zložená z pána Hamiltona a pána Sorensena sprevádzaných pánom Dürrom navštívila 4. apríla 2012 Budapešť. Delegácia sa stretla (v chronologickom poradí) s pánom Poltom, generálnym prokurátorom Maďarska, pánom Matécsom, prezidentom národnej asociácie prokurátorov, ministrom spravodlivosti pánom Répassym, s predstaviteľmi parlamentných výborov, menovite ústavného výboru, súdneho výboru a výboru pre rokovací poriadok, ako aj s predstaviteľmi mimovládnych organizácií. Stanovisko delegácie berie do úvahy výsledky tejto návštevy. Vyjadrenia a odpovede k položeným otázkam poskytli i generálny prokurátor a zástupca generálneho prokurátora. Benátska komisia ďakuje maďarským orgánom za excelentnú spoluprácu pri organizovaní návštevy a za poskytnuté vysvetlenia.

4. Toto stanovisko bolo Komisiou prijaté na jej 91. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. jún 2012) po diskusiách s ministrom spravodlivosti pánom Répassym.

II. Úvodné poznámky

5. Stanovisko by malo byť vnímané v súvislosti so Stanoviskom k novej Ústave Maďarska¹ a so Stanoviskom k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a k zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov Maďarska.²

6. Stanovisko vychádza z anglického prekladu zákona CLXIII z roku 2011 o prokuratúre (ďalej aj „ZP“) a zákona CLXIV z roku 2011 o postavení generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérnom postupe prokurátora (ďalej aj „ZPGPPZPKP“). Je možné, že preklad sa úplne presne nezhoduje s originálnou verziou, vzhľadom na čo môžu byť niektoré pripomienky dôsledkom nepresného prekladu.

¹ CDL-AD(2011)016, prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. jún 2011).

² CDL-AD(2012)001, prijaté Benátskou komisiou na jej 90. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marec 2012).

III. Štandardy prokuratúry

7. Pre organizáciu prokuratúry je relevantných mnoho medzinárodných dokumentov. Uvádzame iba niektoré:

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

8. Benátska komisia ustanovila platné štandardy v Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému, časti II – Prokuratúra.³

9. Výbor ministrov Rady Európy a Komisie pre právnu spoluprácu v súčasnosti pripravuje odporúčanie o „úlohe verejných prokurátorov mimo oblasti systému trestného súdnictva“.

IV. Ústavnoprávny základ

10. Ústavnoprávnym základom prokuratúry je Základný zákon Maďarska (CDL-REF(2011)019), a to predovšetkým jeho čl. 29, ako aj čl. 1.2.e, čl.7 a čl. 9.3.j. Do úvahy musia byť brané aj prechodné ustanovenia k základnému zákonu prijaté 30. decembra 2011, najmä čl. 11.4 a čl. 13 (pozri tiež preambulu, bod 2.i a bod 5 a čl. 2). Benátska komisia zistila, že otázku ústavnoprávneho charakteru prechodných ustanovení v súčasnosti preskúmava Ústavný súd Maďarska.

11. V porovnaní s hlavou XI predchádzajúcej ústavy čl. 29 základného zákona odzrkadľuje vývoj v prístupe k úlohe prokuratúry. Zatiaľ čo sa zdá, že v predchádzajúcej ústave bola primárnou úlohou hlavného verejného prokurátora ochrana práv, nová ústava je zameraná na prínos generálneho prokurátora a prokuratúry v oblasti správy súdnictva.

V Stanovisku k návrhu zákona Ukrajiny o úrade verejného prokurátora Benátska komisia konštatovala:

„17. (...) Všeobecná ochrana ľudských práv nie je vhodnou oblasťou pre činnosť prokuratúry. Túto ochranu by mal vykonávať skôr ombudsman než úrad prokuratúry.“⁴

³ CDL-AD(2010)040, prijaté Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. december 2010).

⁴ Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny o úrade verejného prokurátora prijaté Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. jún 2009), CDL-AD(2009)048, bod 17.

12. Článok 29.2 základného zákona ustanovuje, že generálny prokurátor a prokuratúra „vykonávajú práva v procese vyšetrovania, v súdnych konaniach zastupujú verejnú obžalobu a dozerajú na zákonnosť pri presadzovaní trestného práva“. Tento postoj je v súlade s názormi Benátskej komisie, tak ako to bolo vyjadrené v Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému, časti II.⁵

13. Článok 29.2 základného zákona však obsahuje aj veľmi všeobecné ustanovenie, na základe ktorého **prokurátori vykonávajú aj iné povinnosti a kompetencie ustanovené zákonom**. Takáto formulácia poskytuje zákonodarnému orgánu možnosť vyššej flexibility. „Iné“ kompetencie regulované zákonom by mali byť v súlade s postavením prokurátorov upraveným základným zákonom vo všeobecnosti. Zdá sa, že ústavnoprávne postavenie prokuratúry je zamerané na trestné právo, zatiaľ čo kardinálne zákony jej priznávajú širšie právomoci mimo oblasti trestného práva.

14. Princíp nezávislosti (autonómie) prokuratúry nie je vyjadrený priamo, ale skôr nepriamou formou. Na základe čl. 29.4 základného zákona generálny prokurátor je volený parlamentom na návrh prezidenta republiky na obdobie deviatich rokov. Voľba generálneho prokurátora vyžaduje dvojtretinovú väčšinu hlasov všetkých členov parlamentu. Ide o ústavnoprávnu väčšinu. Toto ustanovenie určuje dlhší mandát než predchádzajúca maďarská ústava (6 rokov). Generálny prokurátor musí každoročne predkladať zákonodarnému zboru správu o svojej činnosti (čl. 29.5).

15. Základný zákon nezachádza do detailov a v súvislosti s právnym postavením prokurátorov ostáva lakonický. Takúto právnú úpravu však nachádzame aj v predchádzajúcej ústave. Základný zákon odkazuje na kardinálny zákon, v ktorom sa nachádzajú detailnejšie pravidlá organizácie a riadenia prokuratúry, právneho postavenia a odmeňovania generálneho prokurátora a prokurátorov (čl. 29.7).

16. Článok 29.3 základného zákona ustanovuje, že „organizácia prokuratúry je vedená a riadená generálnym prokurátorom, ktorý menuje verejných prokurátorov“. Prokuratúra je tak zostavená ako hierarchicky usporiadaný útvar na čele s generálnym prokurátorom. Táto právna úprava je v súlade s európskymi štandardmi. Súčasné stanovisko preskúmava, či kardinálne zákony obsahujú dostatočný systém brzd a protiváh, ktorý by zabezpečil súlad aktivít prokuratúry s demokratickými štandardmi.

I. Status kardinálneho zákona

17. Veľká časť zákona CLXIII o prokuratúre a zákona CLXIV o statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérnom postupe prokurátora má status „kardinálneho“ zákona. § 42 zákona CLXIII o prokuratúre vyhlasuje § 1 – § 30, § 40, § 41 a § 43. a – c za kardinálne na základe čl. 29.7 základného zákona a § 49 zákona CLXIII o prokuratúre za kardinálny na základe čl. 46.6 základného zákona. § 159 zákona CLXIV o statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérnom postupe prokurátora vyhlasuje, že „kapitolu I, kapitolu III až XIII, § 151 a § 152, § 154 až § 157, § 158.2, § 160 až § 165 a prílohy 1 až 3 a prílohu č.7“ možno kvalifikovať ako kardinálne.

⁵ CDL-AD(2010)040.

18. Podľa čl. T.4 základného zákona kardinálne zákony musia byť prijaté maďarským parlamentom dvojtretinovou väčšinou. V Stanovisku o novej Ústave Maďarska Benátska komisia pripustila, že „nevyhnutnosť určitého kvóra však môže byť úplne odôvodnená v určitých prípadoch, ako sú záležitosti tvoriace jadro základných práv, súdnych záruk alebo rokovacieho poriadku parlamentu“.⁶ Napriek tomu Benátska komisia odporúčala obmedziť „oblasti a predmet úpravy kardinálnych zákonov v ústave na oblasti, v ktorých je značne opodstatnená požiadavka dvojtretinovej väčšiny“. Benátska komisia na základe čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd argumentovala: «Ak budú nielen základné princípy, ale aj veľmi konkrétne a „podrobné pravidlá“ o určitých záležitostiach prijaté kardinálnymi zákonmi, princíp demokracie je sám osebe v ohrození. To taktiež zvyšuje riziko prijímania prípadne nevyhnutných reforiem, dlhodobo trvajúcich politických konfliktov a nepatričného tlaku a nákladov pre spoločnosť».

19. Oba zákony preskúmané v tomto stanovisku obsahujú veľmi detailné ustanovenia týkajúce sa všetkých aspektov organizácie a správy prokuratúry. S cieľom zabrániť uvedeným problémom je Benátska komisia toho názoru, že „**kardinálne prvky**“ v týchto zákonoch by mali byť obmedzené len na základné princípy a dôležité pravidlá a jedine technické detaily by mali byť upravené na úrovni bežného zákona, ktorý môže byť ľahšie pozmenený jednoduchou parlamentnou väčšinou. Toto tvrdenie je platné pre súdnictvo, no najmä pre prokuratúru.⁷

II. Zákon z roku 2011 CLXIII o prokuratúre

A. Všeobecné ustanovenia (kapitola I)

20. § 2.1.h ZP vyzýva prokuratúru, aby venovala zvýšenú pozornosť boju s trestnými činmi spáchanými maloletými, resp. proti maloletým v súlade s osobitnými rokovacími poriadkami v správnych a trestných konaniach vedených proti mladistvým, aby sa zúčastňovala na presadzovaní práv maloletých a začínala súdne konania tak, aby boli zabezpečené dostatočné opatrenia na ochranu detí v prípadoch ustanovených zákonom. **Hoci ochrana maloletých by mala byť predovšetkým úlohou rodičov a sociálnych služieb, prokurátor má dôležitú úlohu v trestnom konaní aj v prípade maloletých, ktorí vystupujú či už ako páchatelia alebo ako obeť trestných činov.**

21. § 3.5 – § 7 ZP poskytuje generálnemu prokurátorovi a prokurátorom rovnaký stupeň imunity ako členom parlamentu. Takýto široký rozsah imunity očividne zachádza do krajností. V Stanovisku o prokuratúre Benátska komisia uviedla, že „prokurátori by nemali mať všeobecnú imunitu, ktorá by mohla viesť ku korupcii, ale mali by mať funkčnú imunitu pre činnosti vykonávané v dobrej viere pri výkone svojich povinností“.⁸ Generálny prokurátor informoval delegáciu Benátskej komisie, že prokurátor je v skutočnosti svojej imunity systematicky pozbavovaný. Napriek tejto praxi **by imunita prokurátorov mala byť zúžená len na funkčnú imunitu**, a to aj na zákonodarnej úrovni.

⁶ CDL-AD(2011)016, bod 24.

⁷ Pozri kapitolu IV Stanoviska o súdnictve – CDL-AD(2012)001.

⁸ CDL-AD(2010)040, bod 61.

22. § 4.1 ZP ustanovuje, že „každý musí zabezpečiť, aby prokurátori mohli uplatňovať zákonom im priznané práva bez akéhokoľvek zasahovania“. Zatiaľ čo by mali existovať zákazy zásahov do práce prokurátorov, ustanovením pozitívnej povinnosti pre každého, zahŕňajúc jednotlivcov a súkromnoprávne subjekty, „zabezpečiť“, aby prokurátori mohli využívať svoju právomoc, zachádza do krajností.

23. Podľa § 4.3 ZP právnické osoby musia prokurátorovi na základe jeho úradnej moci poskytnúť údaje a dokumenty v lehote stanovenej prokurátorom. Takéto všeobecné vyhlásenie istotne **zachádza do krajností a malo by byť definované inak**. V oblasti kriminálneho práva § 4.3 limituje tieto právomoci prostredníctvom Trestného poriadku. Zdá sa ale, že takéto obmedzenie neexistuje v mimotrestnej oblasti aj napriek tomu, že nie sú stanovené žiadne sankcie za odmietnutie poskytnutia údajov a dokumentov.

24. § 4.4 ZP poskytuje prokurátorovi právomoc vstupovať na pozemky a do priestorov i len na základe preukázania sa občianskym preukazom. Zdá sa, že tieto právomoci sa rozširujú až na súkromné osoby („pozemky alebo priestory k dispozícii orgánu alebo osobe postihnutých konaní.“) Počas návštevy Budapešti bola delegácia Benátskej komisie informovaná, že ustanovenia takéhoto charakteru by nemali byť chápané samostatne, ale v kontexte s detailnými ustanoveniami legislatívy Trestného poriadku. Takéto právomoci by mali byť obmedzené na verejné inštitúcie a **vstup na súkromné pozemky (a tiež prehľadávanie) proti vôli vlastníka pozemku by mal byť možný iba na základe súdneho príkazu.**⁹

25. Komisia víta povinnosť podať vysvetlenia obetiam a účastníkom konania (§ 5.3 a § 26.5 ZP), ako aj možnosť žiadať preskúmanie negatívneho rozhodnutia (§ 26.5 ZP).

26. Benátska komisia taktiež víta, že ZP ustanovuje povinnosť spolupracovať s národnými a medzinárodnými subjektmi zahŕňajúc organizácie zamerané na ochranu ľudských práv (§ 7.2.a ZP).

B. Organizácia prokuratúry, právny status prokurátorov (kapitola II)

27. Ako pozitívny znak otvorenosti prokuratúry ZP ustanovuje publikovanie nariadení (§ 8.4 ZP) a obežníkov (§ 9.3 ZP).

28. **Zdá sa, že účasť generálneho prokurátora na plenárnych zasadnutiach Kúrie** („Najvyšší súd“ bol podľa novej ústavy a jej prechodných ustanovení premenovaný na „Kúria“; pozn. prekl.) (§ 11.2.a ZP) sa netýka rokovaní v jednotlivých prípadoch, ale vzťahuje sa iba na všeobecné správne a riadiace záležitosti. Mohlo by to zahŕňať aj zasadnutia za účelom volieb týkajúcich sa samotnej správy súdu. **Dokonca aj v správnych (administratívnych) otázkach by mal súd pozvať generálneho prokurátora na jeho rokovania.** Takéto pozvania sa samozrejme môžu stať bežnou praxou, ale absencia povinnosti pozvať generálneho prokurátora môže byť v špecifických prípadoch dôležitá pre nezávislosť súdu.

⁹ Tieto obmedzujúce podmienky by mali platiť pre všetky štátne orgány vrátane protiteroristického centra, ktorého činnosť sa nezdá byť kontrolovaná prokurátorom (<http://ah.gov.hu/english/html/tek.html>).

29. Benátska komisia v kapitole VI.6 Stanoviska o súdnictve¹⁰ kritizovala skutočnosť, že ako subjekt poverený správou súdov môže predseda národného súdneho úradu (ďalej aj „NSÚ“) iniciovať zjednocujúcu procedúru, ktorou Kúria vypracuje hlavné smernice týkajúce sa výkladu zákona. § 11.2.d a § 11.2.j ZP ustanovuje, že takúto procedúru môže iniciovať aj generálny prokurátor. Komisia v stanovisku spochybnila nutnosť takéhoto postupu.

30. Ústavná história a právne tradície danej krajiny môžu odôvodňovať určité špecifické riešenia, ak neodporujú demokratickým princípom. Zdá sa, že v Maďarsku má zjednocujúca procedúra dlhú tradíciu, ktorá sa datuje už od 19. storočia. Právomoci generálneho prokurátora sú výsledkom príslušnosti súdu vykonávať zjednocovacie postupy. Pokiaľ je tento proces nevyhnutný, generálny prokurátor sa zdá byť v lepšej pozícii ako predseda NSÚ pri rozhodovaní o začatí takéhoto postupu.

31. § 11.2.h ZP splnomocňuje generálneho prokurátora na podanie „individuálnej sťažnosti“ ústavnému súdu v prípadoch, keď to neurobia sporové strany. K tomuto bodu pozri bod 29 Stanoviska k zákonu CLI o Ústavnom súde Maďarskej republiky z roku 2011, ktorý bol pripravovaný súčasne s týmto stanoviskom.

32. § 13.1 ZP ustanovuje, že nadriadení prokurátori môžu prevziať prípady od podriadených prokurátorov alebo prideliť prípady iným podriadeným prokurátorom. Napriek tomu zákon neustanovuje žiadne kritériá, na základe ktorých môže byť prípad podriadenému prokurátorovi odňatý. Bez určenia týchto kritérií môže byť odňatie prípadu aj svojvoľné. Podriadení prokurátori nie sú nezávislí, ale svoju činnosť vykonávajú pod právomocou generálneho prokurátora. Odňatie prípadu bez určenia presných kritérií môže byť zneužitie tak, že prípad bude pridelený inému prokurátorovi, ktorý je náchylnejší nasledovať nelegálne pokyny. Samozrejme, za normálnych okolností k tomuto v praxi nedochádza, ale zákon by mal ustanoviť garancie i v prípade jednoduchých možností zneužitia zákona. **Mali by existovať kritériá na odňatie prípadu podriadenému prokurátorovi.**

C. Činnosti prokurátorov súvisiace s trestným právom (kapitola III)

33. Komisia víta, že § 19.3 ZP ukladá prokurátorom povinnosť predložiť súdu všetky fakty, jednotlivé dôkazy a argumenty. Prístup k spisom pred zasadnutím súdu sa zdá byť upravený v Trestnom poriadku.

34. Na základe § 22 ZP prokurátor môže dať väzenskej správe pokyny „súvisiace so zabezpečením právneho súladu a podmienok odňatia slobody“. Na základe poskytnutých informácií má toto vymedzenie právomoci zabezpečiť zaobchádzanie s väzňami v súlade so zákonom na ochranu ľudských práv väzňov. Osoba zodpovedná za väzenskú správu môže „podať sťažnosť prostredníctvom nadriadeného orgánu a nadriadeného prokurátora proti pokynu prokurátora do 15 dní, a to bez odkladného účinku“. Tento opravný prostriedok podáva väzenská správa, nie väzni. Len v niektorých prípadoch, napríklad v prípade odvolania proti disciplinárnemu trestu, akým je trest

¹⁰ Stanovisko k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a k zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov Maďarska, CDL-AD(2012)001, prijaté Benátskou komisiou na jej 90. plenárnom zasadnutí (Benátsky 16. – 17. marec 2012).

izolácie, môžu väzni podať súdu odvolanie proti rozhodnutiam väzenskej správy. Tieto právomoci, ktoré nie sú vykonávané pod kontrolou súdu, sa datujú spätne k zákonu XXXIII z roku 1871.

D. Povinnosti prokuratúry súvisiace s ochranou verejného záujmu (kapitola IV)

35. § 27.1.b a § 27.4 ZP poskytuje **prokurátorovi široké právomoci zasahovať do vzťahov medzi súkromnými stranami sporu** („prokurátori... môžu využiť svoje právomoci a zakročiť do súdneho sporu medzi inými stranami“, „prokurátori majú právo požadovať odškodné, aj keď neboli stranou v spore“). Hoci v niektorých špecifických prípadoch sa táto právna úprava vyžaduje (napr. naliehavé opatrenia vykonané v mene utečenca s cieľom ochraňovať jeho alebo jej práva), takéto **široké kontrolné právomoci by mali byť užšie definované v ZP**.

36. § 28.4 ZP oprávňuje prokurátorov zrušiť právnickú osobu, ak je „v rozpore“ so „základným zákonom a inými právnymi predpismi“. Je veľa takých porušení zákona, ktoré neoprávňujú zrušiť právnickú osobu (napr. porušenie daňovej legislatívy v menšom rozsahu). Rozpustenie právnickej osoby v týchto prípadoch by bolo považované za porušenie slobody združovať sa. **Zákon by mal presne určiť, ktoré porušenia zákona vedú k rozpusteniu právnickej osoby**.

37. Spoločným cieľom väčšiny nových demokracií bolo pozbaviť prokuratúru jej rozsiahlych právomocí v oblasti všeobecnej kontroly, ktoré by mali byť prevzaté tak súdmi (všeobecnými súdmi, správnymi súdmi, ústavnými súdmi), ako aj ombudsmanom. Smernica, v ktorej Benátska komisia podporuje odporúčanie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy, ustanovuje, že „právomoc a zodpovednosť prokurátorov sú obmedzené na stíhanie trestných činov a všeobecnú úlohu pri ochrane verejného záujmu prostredníctvom sústavy trestných súdov s oddelenými, vhodne umiestnenými a účinnými orgánmi zriadenými za účelom vykonávania akejkoľvek inej funkcie“.

38. Nemalo by to však byť považované za dogmatické vyhlásenie nepripúšťajúce žiadne výnimky. Neexistujú žiadne námietky voči obmedzeným právomociam prokurátorov ako napríklad v prípade právneho postavenia osôb alebo disciplinárneho konania týkajúceho sa právnického povolania. Ba čo viac, prokuratúre je možné taktiež zveriť úlohu ochrany štátneho záujmu v súdnom konaní aj mimo oblasti trestného práva. Akokoľvek, všeobecná kontrolná právomoc prokurátora nad oboma – štátnou správou a súdnym systémom – nie je v súlade s princípom delenia právomocí, ktorý nachádzame v demokratických ústavách.

39. Nová maďarská právna úprava sa pokúša riadiť týmto názorom a zdržať sa používania starého systému zvaného „*prokuratura*“ a jeho klasických prostriedkov, akým bol napríklad *nadzor*. Právomoci prokurátorov sa odvodzujú z kapitoly IV, najmä § 29 ZP a ostávajú veľmi rozsiahle. § 29.1 ZP ustanovuje, že „prokurátori overujú zákonnosť jednotlivých rozhodnutí a administratívnych opatrení prijatých správnymi orgánmi a inými subjektmi vykonávajúcimi právo (iné subjekty ako súdy), či už ide o záväzné alebo konečné rozhodnutia, a to za predpokladu, že sa týmito rozhodnutiami nezaoberajú súdy“. To znamená, že **prokurátori môžu zasahovať do akéhokoľvek administratívneho postupu vydaním „pripomienok“**, na základe ktorých „adresát pripomienky okamžite ukončí výkon až do momentu rozhodnutia prípadu“ (čl. 29.3 ZP).

Ak sa tieto pripomienky minú účinku, prokurátori napadnú toto opatrenie na súde (čl. 29.5 ZP). A tak navyše k ich funkciám v oblasti trestného práva **uvedené z prokuratúry vytvára všeobecný kontrolný subjekt nad všetkými administratívnymi činnosťami štátu. Tieto silné právomoci prokurátorského systému nie sú vyvážené vhodnými prvkami zodpovednosti.**

40. Dalo by sa povedať, že § 30.6 ZP ruší účinok právoplatných rozhodnutí súdu *res iudicata*: „Prokurátori môžu uplatniť opravný prostriedok proti konečným rozhodnutiam súdu.“ Táto kompetencia je „predmetom samostatného zákona so zreteľom na dôvody a prípady ustanovené zákonom“. Zdá sa, že tieto „konečné“ rozhodnutia súdu sú rozhodnutiami prvej a druhej inštancie, ktoré možno stále zrušiť rozhodnutím Kúrie.

E. Spravovanie údajov na prokuratúre (kapitola V)

41. Podľa § 31 ZP prokurátori majú mimoriadne široké právomoci v oblasti zhromažďovania údajov: „Prokuratúra môže operovať s centrálnymi, regionálnymi a miestnymi údajmi riadiacich orgánov vrátane jej organizácie, spravovať osobné a špeciálne údaje v oblasti určenej v súbore nariadení vydaných generálnym prokurátorom.“ To znamená, že generálny prokurátor môže akumulovať a centralizovať všetky osobné údaje zhromažďované vo verejných registroch¹¹ podľa jeho pokynov. Na základe žiadosti môže prokuratúra preniesť údaje národnému (§ 32.6 ZP) a medzinárodnému (§ 32.9 ZP) subjektu. Osobné údaje uchovávané v súvislosti s trestným právom môžu byť prepojené s inými súbormi údajov „za účelom prevencie trestnej činnosti, výkonu práva a národnej bezpečnosti, ustanovujúc, že požiadavky na spravovanie údajov sú v súlade s rešpektovaním každej zložky obsahujúcej osobné údaje“ (§ 32.10 ZP). Táto úprava naznačuje, že prokuratúra má preklenujúce právomoci v oblasti kontroly širokého množstva záležitostí. **Prokuratúra by samozrejme mala byť schopná sprístupniť verejné údaje požadované pre vyšetrovanie trestného činu, ale jej právomoci týkajúce sa zhromažďovania údajov by už nemali zájsť ďalej.**

42. § 32.3 ZP ustanovuje, že vo vzťahu k spravovaniu údajov **pokyny vydané vyšetrovateľom orgánu v konkrétnom prípade môžu byť zverejnené až po ukončení trestného konania.** Môže sa vyskytnúť prípad, keď sa tieto pokyny týkajú súdneho procesu a napomáhajú odporcovi. Pravdepodobne by v takomto prípade generálny prokurátor vykonával svoju činnosť podľa § 32.4 ZP, aby sa od týchto ustanovení odklonil a uverejnil tieto pokyny, ale vhodnejšie by bolo, ak by tak urobil na **základe výslovne ustanovenej povinnosti.**

¹¹ Napríklad: „register osobných údajov a bydliska, centrálny register priestupkov, centrálny register cestnej dopravy, register osôb obmedzených cestovať mimo krajiny a pasov, register trestov prevádzkovaný osobitne, register hľadaných osôb alebo predmetov, obchodný register, kataster nehnuteľností, register väzňov, systém spracovania colnej registrácie a informačné systémy prevádzkované jednotlivými vyšetrovacími orgánmi.“

III. Zákon CLXIV z roku 2011 o statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérom postupe prokurátora

43. Zákon o statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérom postupe prokurátora je napísaný súvislým spôsobom a obsahuje mnoho pozitívnych prvkov. Do úvahy sú vzaté aj európske štandardy týkajúce sa najmä pripomienok podriadených prokurátorov voči pokynom nadriadených prokurátorov. Zastúpenie kolektívnych práv možno nájsť v § 4.6, § 6.4 b, § 7.2, a § 89 a sociálnu ochranu v § 27.3, § 36.5 a § 95.2 ZPGPPZPKP.

A. Orgány prokuratúry (kapitola II)

44. V rámci prokuratúry sa v zákone ZPGPPZPKP ustanovili dva typy rád: rady zamestnancov prokuratúry reprezentujúce najmä všeobecné záujmy prokurátorov ako zamestnancov (§ 4.3 ZPGPPZPKP) a rady prokurátorov, ktoré sú oprávnené poskytovať stanoviská k jednotlivému vymenovaniu prokurátorov (§ 7.3 ZPGPPZPKP).

45. Právomoci oboch týchto rád sú limitované a majú len poradný charakter. Navyše, § 7.2 ZPGPPZPKP explicitne vyníma generálneho prokurátora a zástupcu generálneho prokurátora z kompetencií rady prokurátorov.

46. Na základe § 14 ZPGPPZPKP to je práve generálny prokurátor, ktorý menuje prokurátorov najprv na obdobie troch rokov a potom na dobu neurčitú. Počas návštevy Budapešti generálny prokurátor informoval delegáciu Komisie, že v prípade prvého (trojročného) vymenovania generálny prokurátor konzultuje svoje rozhodnutie s radou prokuratúry, zatiaľ čo v prípade zvolenia na dobu neurčitú rozhoduje sám. Komisia bola taktiež informovaná, že v praxi k takémuto vymenovaniu na časovo neobmedzené obdobie dochádza takmer pravidelne, samozrejme, závisí to tiež od výsledkov vyhodnotenia kandidáta, ktorý sa môže odvolať proti negatívnemu hodnoteniu.

47. Problémom zákona je, že generálnemu prokurátorovi udeľuje veľmi široké právomoci, ktoré môžu byť tiež zneužitú v prípade, ak sa dostanú do rúk nesprávnej osoby. Zákony majú byť navrhnuté tak, aby v maximálnej miere zabránili možnosti ich zneužitia. Zákony by mali vziať do úvahy, že do dôležitých štátnych pozícií nie sú vždy zvolení spoľahliví ľudia. Inými slovami, nevyhnutné sú silnejšie garancie zohľadňujúce zároveň administratívnu a riadiacu kontrolu generálneho prokurátora nad jeho úradom. Napríklad, zákon vyžaduje konzultácie s rôznymi radami prokurátorov, avšak neustanovuje, že ich odporúčania musia byť i akceptované, hoci, ako bola delegácia Komisie informovaná, tomu v praxi tak je.

48. **Ak sa generálny prokurátor nebude riadiť týmto odporúčaním, toto jeho rozhodnutie by malo byť odôvodnené a odporúčanie by malo byť tiež zverejnené.** Existujú aj iné spôsoby garancií efektívneho fungovania úradu bez toho, aby boli nerozumne obmedzované právomoci generálneho prokurátora. Napríklad, niektoré súdne systémy zaviedli koncept inšpektorátu, ktorý preveruje spôsob fungovania úradu a prijatia rozhodnutí a osvedčuje, či tieto rozhodnutia boli prijaté správne, alebo dáva odporúčania, ktorými sa bude riadiť v budúcnosti.

49. Rady zriadené zákonom ZPGPPZPKP sú zložené iba z prokurátorov a neexistuje žiaden priestor pre „užívateľov“ prokuratúry – obhajcov, občianskej spoločnosti alebo dokonca aj sudcov. Problému vonkajšieho odporúčania sa dotýka bod 48 Stanoviska o prokuratúre.¹²

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

50. Benátska komisia teda v zásade akceptuje „externé“, ako aj „interné“ poradné orgány. Výber modelu by mal závisieť od celkového zhodnotenia prokuratúry, ktorej sa to týka. Generálny prokurátor by mal mať poradný výbor, ktorý by mohol pozostávať zo služobne starších úradníkov jeho úradu a z vhodnej vonkajšej účasti. Tomuto by podával správy a obracal sa naň o poskytnutie rady.

51. Vytvorenie orgánu so zmiešaným zložením by umožnilo prokurátorom prijímať pravidelné spätné väzby od spoločnosti týkajúce sa ich práce. Takýto orgán by mohol poskytnúť cennú externú radu alebo podnet parlamentu. **Práve preto sa javí rozumné zabezpečiť pre radu prokurátorov minimálne vonkajšie zastúpenie, napríklad v prípade menovania prokurátorov nad určitú úroveň.** Toto by nemalo kompromitovať právomoci generálneho prokurátora pri jeho záverečných rozhodnutiach v záležitostiach menovania. Najmä ak má generálny prokurátor široké právomoci, ako je tomu napr. v Maďarsku, môže prokurátorská rada predstavovať dôležitý prvok na zabezpečenie demokratického systému bŕzd a protiváh. Samotný parlament nemôže vykonávať rovnaký typ kontroly na právnom základe.

52. § 6.6 ZPGPPZPKP ustanovuje, že v prípade určenia, či je schôdza uznášaniashopná, by sa nemal brať ohľad na tých prokurátorov, ktorí nie sú schopní „zarobiť si na svoje živobytie“. Tento pojem sa vzťahuje na prokurátorov, ktorí nie sú schopní plniť si pracovné povinnosti napríklad z dôvodu choroby či epidemickej karantény. Takáto metóda určujúca uznášaniashopnosť je opodstatnená.

53. Uvoľnenie (vylúčenie) členov z rady prokurátorov bez určenia kritérií je veľmi problematické. Podľa § 9.2 ZPGPPZPKP sa na odňatie členstva vyžaduje viac ako polovica platných hlasov. Rada môže vylúčiť jedného z členov jednoduchou väčšinou. **Kedy môže byť člen rady prokurátorov vylúčený, by malo byť špecifikované v zákone.** Takéto ustanovenie by si samozrejme zasluhovalo status „kardinálneho zákona“.

¹² CDL-AD(2010)040.

B. Vznik a zmena pracovnoprávných vzťahov v rámci prokuratúry, poverenie a vymenovanie vedúcich zamestnancov, zrušenie vymenovania a zánik poverenia vedúcich zamestnancov (kapitola III)

54. Komisia víta, že prísaha prokurátorov ich zaväzuje konať nestranne a nezaujato (§ 16.3 ZPGPPZPKP).

55. Podľa § 22.2.a ZPGPPZPKP generálny prokurátor aj po vypršaní jeho alebo jej mandátu pokračuje vo vykonávaní svojich právomocí, a to až do začatia mandátu nového generálneho prokurátora.

56. Prolongácia mandátu generálneho prokurátora zo šiestich na deväť rokov bola v Maďarsku zjavne kontroverzná, keďže nový parlament musí na nejakú dobu prijať generálneho prokurátora zvoleného ešte predchádzajúcou vládou. Pre Benátsku komisiu by bolo zložité kritizovať túto úpravu. Na základe štandardov Komisie by generálny prokurátor mal „byť zvolený bez časového obmedzenia alebo na relatívne dlhé obdobie bez možnosti znovuzvolenia po skončení jeho funkčného obdobia“ a „jeho funkčné obdobie by sa nemalo zhodovať s obdobím, na aké bol zvolený parlament“.¹³

57. Vypršanie mandátu generálneho prokurátora je len prechodným problémom. § 22.2.a ZPGPPZPKP ustanovuje, že 1/3 plus jeden člen parlamentu môže platne udržať generálneho prokurátora vo funkcii blokováním voľby nového generálneho prokurátora a takto predĺžiť jeho alebo jej mandát na dobu neurčitú. Nie je jasné, do akej miery a akých detailov bola táto otázka rozoberaná, keď bol prijatý základný zákon a ZPGPPZPKP. Základný zákon ustanovil pre generálneho prokurátora funkčné obdobie deviatich rokov a bolo by neprijateľné, ak by menšina členov parlamentu mohla jeho alebo ju udržať vo funkcii natrvalo zablokovaním systému pri voľbe nástupcu.

58. Benátska komisia v Správe o prokuratúre vyslovila: „Požiadavka kvalifikovanej väčšiny pre voľbu generálneho prokurátora by mohla byť chápaná ako mechanizmus na podporu širokého konsenzu pri takýchto menovaniach. Je ale potrebné poskytnúť aj alternatívny mechanizmus, ak by nebolo možné dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu, aby sa predišlo riziku zablokovania systému.“¹⁴ Zatiaľ čo toto tvrdenie je viac zamerané na riziko nezvolenia (nového) generálneho prokurátora než na zabránenie časovo neobmedzenému predĺženiu mandátu súčasného generálneho prokurátora, problém ostáva prakticky rovnaký.

59. Mohli by existovať rôzne riešenia. Jednou z možností by bolo ustanovenie konečného termínu, a to v základnom zákone alebo ZPGPPZPKP, do ktorého by musel parlament zvoliť generálneho prokurátora. Ďalším riešením by bolo jednoducho zrušiť § 22.2.a ZPGPPZPKP, a tak by poverenie generálneho prokurátora vypršalo automaticky po skončení jeho alebo jej mandátu. Pri oboch riešeniach môže nastať problémová situácia, že môže dôjsť k obdobiu bez formálne zvoleného generálneho prokurátora, čo ale môže klásť potrebný nátlak na parlament, aby bol zvolený nástupca. Potrebné je vyhnúť sa taktiež rovnakému blokovaniu prostredníctvom 1/3 menšiny, ktoré môže natrvalo predĺžiť prechodné obdobie zástupcu generálneho prokurátora, ktorý bol zvolený odstupujúcim generálnym prokurátorom.

¹³ CDL-AD(2010)040, bod 37.

¹⁴ CDL-AD(2010)040, bod 36.

60. Obdobným problémom je dočasné funkčné obdobie predsedu NSÚ, ktorým sa zaoberalo stanovisko o zákonoch v súdnictve.¹⁵ Zatiaľ čo v prípade predsedu NSÚ by mohla zohrávať úlohu súdna rada, v danom prípade by dočasným riešením mohla byť poverená rada prokurátorov.

61. V § 23.2 ZPGPPZPKP je ďalej ustanovené, že na základe odporúčania prezidenta republiky môže parlament generálneho prokurátora pozbaviť funkcie, ak nie je schopný plniť povinnosti vyplývajúce z jeho alebo jej mandátu z dôvodov spadajúcich pod jeho/jej dohľad. Podľa § 23.7 ZPGPPZPKP parlament na základe odporúčania prezidenta republiky odvolá generálneho prokurátora z funkcie taktiež v prípade, ak si neplní jeho/jej povinnosti vyplývajúce z jeho mandátu pre dôvody spadajúce pod jeho kontrolu alebo ak spácha zločin potvrdený konečným a právoplatným rozhodnutím, alebo ak sa inak stane nehodným funkcie. **Generálny prokurátor by mal mať právo byť vypočutý ešte pred odvolaním alebo stratou funkcie.**¹⁶

62. § 24.2 ZPGPPZPKP ustanovuje, že na základe odporúčania generálneho prokurátora môže prezident republiky kedykoľvek bez uvedenia dôvodov odvolať zástupcu generálneho prokurátora z funkcie. Na základe § 25.1 a § 128.1 ZPGPPZPKP sú vymenovania do riadiacich funkcií spadajúce pod kompetencie generálneho prokurátora platné na dobu neurčitú a vymenovaní môžu byť odvolaní kedykoľvek aj bez uvedenia dôvodu. Rovnako je to aj v prípade vymenovania do riadiacej funkcie nižšieho úradníka. **Odvolávanie v prípadoch vymenovania do riadiacich funkcií by malo byť odôvodnené.**

63. Podľa § 28.5 ZPGPPZPKP generálny prokurátor vykonáva svoje disciplinárne právomoci aj voči prokurátorom presunutým na ministerstvo v súlade s ustanoveniami kapitoly X s podmienkou, že minister spravodlivosti môže iniciovať disciplinárne konanie. Minister má teda veľmi slabú pozíciu vo vzťahu k prokurátorom pracujúcim na ministerstve. Napriek tomu toto ustanovenie neodporuje štandardom.

C. Konflikt záujmov (kapitola V)

64. Prokurátori sa nemôžu angažovať politicky, čo je jednoznačne upravené maďarským právnym poriadkom, ktorý sleduje európsku prax. § 44.1 ZPGPPZPKP ustanovuje, že „prokurátor nemôže byť členom parlamentu, členom Európskeho parlamentu, členom mestského zastupiteľstva, starostom alebo hlavou štátu“.

65. Maďarská právna úprava obsahuje taktiež antikorupčné pravidlá, ktoré sú vítané (pravidlá priznávania majetkových pomerov ustanovené v § 44.2 a ďalšie ZPGPPZPKP). Podľa § 45 ZPGPPZPKP prokurátori nemôžu byť členmi predstavenstva alebo členmi povinnými na účasti v podnikateľských združeniach, obchodných spoločnostiach a družstvách, nemôžu byť členmi dozorných rád (členmi s neobmedzenou zodpovednosťou) v uvedených inštitúciách a členmi jednotlivých podnikov.

¹⁵ CDL-AC(2012)001, bod 31.

¹⁶ CDL-AD(2010)040, bod 40.

D. Hodnotenie (kapitola VI)

66. Hoci existuje možnosť odvolať sa na súde z dôvodu chybných či nepravdivých posudkov (§ 52.4 ZPGPPZPKP), čo je pozitívne, § 51.2 ZPGPPZPKP ustanovuje automatickú výzvu rezignovať do 30 dní po „nepriaznivom“ ohodnotení bez práva na interné odvolanie. Prirodzene, prokurátor nie je nútený rezignovať a môže sa odvolať proti opatreniam, ktoré viedli k jeho alebo jej „vylúčeniu“ po tom, ako on sám rezignovať odmietol.

E. Výkon práce (kapitola VII)

67. Možnosť písomne žiadať o vykonanie pokynu a o odklad vykonania pokynu až do jeho predloženia v písomnej forme je vítaná (§ 53.2 ZPGPPZPKP).

68. § 53 ZPGPPZPKP upravuje zadávanie pokynov služobne staršími prokurátormi podriadeným prokurátorom. Tieto sú v súlade so súčasnými štandardmi Rady Európy: „Na žiadosť prokurátora by mal mať pokyn písomnú formu (...) Prokurátor odmietne (môže odmietnuť) vykonať pokyn v prípade, ak (3) by sa jeho vykonaním on/ona dopustil/a spáchania trestného činu alebo priestupku, (4) (môže odmietnuť) v prípade, ak výkon bezprostredne a závažným spôsobom ohrozuje jeho/jej život, zdravie alebo fyzický stav.“ Táto garancia je vítaná.

69. Podľa bodu 5 „ak prokurátor zistí, že pokyn nie je v súlade s právnym poriadkom alebo s jeho/jej presvedčením o jeho zákonnosti, môže podať písomnú žiadosť o vzdanie sa vedenia daného prípadu spoločne s jeho/jej právnym stanoviskom. Takúto žiadosť nemožno odmietnuť. V tomto prípade by vedenie daného prípadu malo byť zverené buď inému prokurátorovi, alebo nadriadený prokurátor môže danú záležitosť viesť v rámci svojej právomoci sám“. Táto úprava je úplne v súlade s Odporúčaním Rec(2000)19. Benátska komisia je taktiež toho názoru, že „tvrdenie o tom, že pokyn je nezákonný, je veľmi závažné a nemalo by vyvrcholiť len odobratím prípadu sťažujúcemu sa prokurátorovi. Každý pokyn, ktorého výkon je podriadeným prokurátorom odmietnutý, by mal byť odôvodnený a v prípade potvrdenia, že pokyn je nezákonný, by súd alebo nezávislý orgán ako napríklad prokurátorská rada mali rozhodnúť o zákonnosti pokynu“.¹⁷

F. Odmeňovanie (kapitola VIII)

70. V súvislosti so zabránením korupcii v rámci prokuratúry je vítanou skutočnosťou, že § 58.1 ZPGPPZPKP ustanovuje odmeňovanie v súlade s vážnosťou tejto profesie.

71. § 73 ZPGPPZPKP ustanovuje ďalšie výhody pre prokurátorov, ako sú napríklad štipendijné granty, platobné výhody, podpora pri ubytovaní atď. Zdá sa, že kritériá získania týchto výhod sú špecifikované v iných predpisoch.

¹⁷ CDL-AD(2012)040, bod 59.

G. Disciplinárna zodpovednosť (kapitola X)

72. Kapitola X analyzujúca disciplinárnu zodpovednosť je veľmi detailná. Podmienky pre disciplinárnu zodpovednosť, ktoré sú ustanovené v § 82.1 ZPGPPZPKP, sú ale opísané veľmi všeobecným spôsobom.

73. Disciplinárna zodpovednosť je vykonávaná prokurátormi na rôznych úrovniach. Benátska komisia v Stanovisku o prokuratúre vyslovila, že „disciplinárny systém úzko súvisí s hierarchickou organizáciou prokuratúry. V takýchto systémoch sú disciplinárne opatrenia obvykle iniciované nadriadeným dotknutej osoby. V disciplinárnych prípadoch vrátane odvolania/preradenia by mal mať dotknutý prokurátor právo byť vypočutý v adverziálnom konaní. V systémoch, v ktorých existuje rada prokuratúry, môže táto rada alebo jej disciplinárna komisia riešiť disciplinárne prípady. Prokurátor by mal mať možnosť odvolať sa na súde voči disciplinárnym postihom“.¹⁸

74. Toto právo podať odvolanie na súde je garantované v § 94.3 ZPGPPZPKP. „Prokurátor, ktorého sa rozhodnutie týka, a jeho/jej obhajca sa môžu obrátiť na súd proti rozhodnutiu generálneho prokurátora do pätnástich dní od doručenia rozhodnutia.“ Toto riešenie je v súlade so stanoviskom Benátskej komisie, hoci je vyjadrené lakonickým spôsobom bez určenia špecifického konania.

75. Komisia víta možnosť žiadať o vydanie súdneho príkazu v písomnej forme z dôvodu možnosti odvolania sa proti nemu (§ 82.4 ZPGPPZPKP).

76. Komisia taktiež víta, že neexistuje žiadna možnosť „zdržiavania“ priestupkov dlhšie ako tri mesiace, čo zabraňuje tomu, aby boli zhromažďované tajné spisy proti prokurátorovi a použité vo vhodnom momente s cieľom vyvinúť tlak na prokurátora. (§ 83.1 ZPGPPZPKP).

77. Podľa § 86.1 ZPGPPZPKP disciplinárne konania sú nariadené osobou disponujúcou disciplinárnymi právomocami na základe zdôvodneného a písomného príkazu, tak ako to je ustanovené v § 85.1. Na základe § 148.f ZPGPPZPKP osoba vykonávajúca zamestnávateľské práva je oprávnená stanoviť disciplinárnu zodpovednosť a toto právo môže delegovať na prokurátora riadiaceho okresnú prokuratúru. **Disciplinárne opatrenia by nemali byť určované nadriadeným, ktorý je žalobcom a zároveň aj sudcom ako v inkvizičnom systéme. Niektorá forma prokurátorskej rady by bola vhodnejšia pre rozhodnutie disciplinárnych prípadov.**

78. Podľa § 87.1 ZPGPPZPKP prokurátor je podrobený disciplinárnym konaniam a jeho/jej právny zástupca môže podať odvolanie proti rozhodnutiu v prípade suspendovania do ôsmich dní a podľa § 94.3 a § 148.h ZPGPPZPKP do 15 dní. Tieto lehoty na podanie odvolania proti disciplinárnym sankciám sú nedostačujúce. Pripraviť obhajobu k odvolaniu do 8 či 15 dní sa zdá byť obtiažné.

79. Podľa § 87.3 ZPGPPZPKP prokurátor je počas doby suspendovania oprávnený poberať plat vo výške rovnajúcej sa celému jeho základnému platu a pravidelným príplatkom. **Päťdesiat percent tejto sumy mu môže byť odopretá až do konca doby suspendovania.** Neexistujú žiadne kritériá určujúce, kedy môže byť týchto 50 percent

¹⁸ CDL-AD(2010)040, bod 52.

z platu zadržaných. Táto úprava by mohla byť zneužitá ako nátlak proti prokurátorovi. **Voľná úvaha by mala byť v tomto prípade vylúčená.**¹⁹

80. Komisia víta, že obžalovaný prokurátor musí byť v disciplinárnych konaniach vypočutý (§ 88.2 ZPGPPZPKP).

81. Podľa § 92.3 ZPGPPZPKP námietka zaujatosti podaná proti generálnemu prokurátorovi ako osobe vykonávajúcej disciplinárne právomoci bude vyhodnotená ním samým, zatiaľ čo námietka zaujatosti proti akejkoľvek inej ďalšej osobe s disciplinárnymi právomocami bude vyhodnotená jemu nadriadeným prokurátorom. **Námietka zaujatosti proti generálnemu prokurátorovi by nemala byť vyhodnotená generálnym prokurátorom samotným, ale radou prokurátorov.**

H. Vzťahy medzi vyššími úradníkmi, nižšími úradníkmi a pomocnými zamestnancami prokuratúry (kapitola XV)

82. Podľa § 139.2 ZPGPPZPKP „zamestnávateľ môže zvýšiť základné mzdy vyšším úradníkom a nižším úradníkom na dobu určitú alebo dobu neurčitú maximálne o tridsať percent zohľadňujúc štandardy ich práce, a to na ťarchu rozpočtu platieb personálu pridelených na prioritné účely určené v rozpočtovej kapitole zákona o centrálnom rozpočte týkajúceho sa prokuratúry alebo môže určiť ich platy sadzbou zníženou o maximálne dvadsať percent“. Zdá sa, že neexistujú žiadne kritériá **zvýšenia platu a, čo je dôležitejšie, zníženia platu. Takéto opatrenia by mali byť spojené s hodnotiacim konaním alebo disciplinárnymi opatreniami a nemali by spočívať na voľnej úvahe zamestnávateľa.**

IV. Postúpenie súdnych prípadov

83. Podľa čl. 11.4 prechodných ustanovení Základného zákona Maďarska (platného od 1. januára 2012) generálny prokurátor má právo nariadiť prídelenie prípadu inému súdu s rovnakou jurisdikciou. Na základe informácie poskytnutej delegácii Benátskej komisie generálnym prokurátorom problém sa zdá byť rovnaký ako v prípade stanoviska Benátskej komisie o zákonoch v súdnictve vo vzťahu k predsedovi NSÚ.²⁰ Komisia vyjadrila vážne obavy týkajúce sa možnosti predsedu NSÚ postúpiť súdne prípady iným súdom. Podľa odporúčania Benátskej komisie by „predsedovia súdov a predseda NSÚ nemali mať právomoc rozhodnúť o tom, ktoré prípady by mali byť preložené, alebo určiť „zasielajúce“ či „prijímajúce“ súdy a „každé takéto postúpenie by malo byť preskúmané“.²¹ Komisia trvá na tom, že je potrebné vyhýbať sa postupovaniu prípadov, ak to nie je úplne objektívne“,²² a zároveň odporučila všeobecné opatrenia ako napríklad prebudovanie súdnych okresov alebo dobrovoľné preloženie sudcov do hlavného mesta s cieľom prekonať problém preťažovania súdov.

¹⁹ Pozri tiež CDL-AD(2012)001, bod 84 ustanovujúci rovnaký problém vo vzťahu k sudcom.

²⁰ CDL-AD(2012)001, bod 86.

²¹ CDL-AD(2012)001, bod 91.

²² CDL-AD(2012)001, bod 94.

84. Skutočnosť, že v tomto kontexte ide o generálneho prokurátora, a nie o predsedu NSÚ, ktorý postupuje prípady, problém nezmenšuje, ale práve naopak. Okrem týchto argumentov spočívajúcich v stanovisku o zákonoch v súdnictve môže prokuratúra ako strana v procese mať navyše záujem na vybratí súdu známeho pre svoj tvrdý postoj voči niektorým typom trestných činov. Ponechať výber súdu žalujúcej strane je vážnym porušením zásady kontradiktórnosti a ponecháva nespravodlivú výhodu prokuratúre. **Generálnemu prokurátorovi by mala byť odobratá možnosť výberu súdu.**

V. Závery

85. Berúc do úvahy rozmanitosť možných modelov organizácie prokuratúry v Európe sú všeobecné princípy činnosti prokurátorov v súlade s platnými štandardmi v demokratickej spoločnosti. Zákon CLXIII z roku 2011 o prokuratúre (ZP) a zákon CLXIV z roku 2011 o právnom statuse generálneho prokurátora, prokurátorov a iných zamestnancov prokuratúry a kariérnom postupe prokurátora (ZPGPPZPKP) ustanovujú pre autonómne subjekty s hierarchickou organizáciou nemožnosť politickej aktivity prokurátorov a dôležité antikorupčné pravidlá.

86. Podľa Benátskej komisie ZP i ZPGPPZPKP obsahuje mnoho pozitívnych aspektov, a to inter alia:

1. Povinnosť podať vysvetlenie obetiam a účastníkom konania (§ 5.3 a § 26.5 ZP), ako aj možnosť žiadať o preskúmanie negatívnych rozhodnutí (§ 26.5 ZP);
2. Povinnosť spolupracovať s národnými a medzinárodnými subjektmi vrátane organizácií zameraných na ochranu ľudských práv (§ 7.2.a ZP);
3. Povinnosť prokurátorov predložiť súdom všetky fakty, dôkazy a argumenty (§ 19.3 ZP);
4. Prísaha prokurátorov ukladajúca im povinnosť konať nestranne a nezaujato (§ 16.3 ZPGPPZPKP);
5. Antikorupčné pravidlá – pravidlá priznávania majetkových pomerov (§ 44.2 a ďalšie ZPGPPZPKP);
6. Možnosť písomne požiadať o vykonanie pokynu a o odklad vykonania pokynu až do jeho predloženia v písomnej forme (§ 53.2 ZPGPPZPKP);
7. Odmeňovanie v súlade s vážnosťou povolania (§ 58.1 ZPGPPZPKP);
8. Možnosť požiadania o vydanie súdneho príkazu v písomnej forme z dôvodu možnosti odvolania sa proti nemu (§ 82.4 ZPGPPZPKP);
9. Vylúčenie možnosti „zdržiavania“ priestupkov dlhšie ako tri mesiace (§ 83.1 ZPGPPZPKP);
10. Povinnosť v disciplinárnych konaniach vypočúť obžalovaného prokurátora pred súdom (§ 88.2 ZPGPPZPKP).

87. Hlavným problémom, na ktorý Komisia v súvislosti s týmito zákonmi upozornila, je vysoký stupeň nezávislosti generálneho prokurátora, ktorá je posilnená jeho/jej pevnou hierarchiou kontroly nad všetkými ostatnými prokurátormi. Takáto široká nezávislosť a hierarchický model nie sú v rozpore s európskymi štandardmi. V každom prípade musia byť doplnené dostatočným systémom brzd a protiváh, ktorý ale nie je v maďarskom systéme dostatočne rozvinutý. Hlavným prvkom zodpovednosti generálneho prokurátora je povinnosť predkladať parlamentu ročnú správu o jeho/jej činnosti. Jednotlivé zákony

sú vo väčšine prípadov pod kontrolou súdov. Napriek tomu neexistuje žiadna prokurátorská rada, ktorá by mala efektívny vplyv na výkon extrémne širokých právomocí generálneho prokurátora.

88. Je dôležité poznamenať, že väčšina zistených problémov nevyplýva zo zákonov v rámci nového základného zákona, ale zo zastrešujúcich právomocí, ktorými disponoval prokurátor ešte pred demokratickým prevratom v Maďarsku. Väčšina problémov, ktoré sú v tomto stanovisku uvedené, nenarušujú právny poriadok, avšak Benátska komisia dáva svoje odporúčania s cieľom navrhnúť spôsoby, ako vylepšiť systém prokuratúry.

89. V ZP je potrebné znovu preskúmať tieto základné body:

1. Imunita prokurátorov by mala byť zúžená len na funkčnú imunitu (§ 3);
2. Povinnosť právnických osôb poskytnúť prokurátorovi údaje a dokumenty zachádza do krajností a mala by byť definovaná inak (§ 4);
3. Vstup na súkromné pozemky proti vôli vlastníka pozemku by mal byť možný iba na základe súdneho príkazu (§ 4);
4. Plenárne zasadnutie Kúrie by malo pozvať generálneho prokurátora na jej zasadnutia (§ 11.2.a);
5. Mali by existovať kritériá na odňatie prípadu podriadenému prokurátorovi (§ 13);
6. Široké kontrolné právomoci umožňujúce prokurátorovi zasahovať do vzťahov medzi súkromnými stranami sporu by mali byť v ZP užšie definované (§ 27);
7. Zrušenie právnickej osoby by malo byť len krajným opatrením a nemalo by byť uplatnené v prípade porušenia „akéhokoľvek právneho predpisu“ (§ 28);
8. Všeobecná kontrolná úloha prokuratúry vo všetkých administratívnych konaniach je príliš široká (§ 29);
9. Prokuratúra by mala byť schopná sprístupniť verejné údaje požadované pre vyšetrovanie trestného činu, ale jej právomoci týkajúce sa zhromažďovania údajov by už nemali zájsť ďalej.

90. V zákone ZPGPPZPKP je potrebné znovu preskúmať tieto základné body:

1. Prokurátori by mali byť povinní poskytnúť obžalovanej osobe informácie o všetkých relevantných dôkazoch (§ 19);
2. Kontrolné právomoci zasahujúce do vzťahov medzi súkromnými stranami sporu a odporujúce princípu *res iudicata* musia byť zredukované (§ 27);
3. Ak sa generálny prokurátor nebude riadiť odporúčaním rady prokuratúry, toto jeho rozhodnutie by malo byť odôvodnené a odporúčanie by malo byť tiež zverejnené;
4. Rada prokurátorov by mala byť zložená aj z vonkajšieho zastúpenia, napríklad v prípade menovania prokurátorov nad určitú úroveň;
5. Kedy môže byť člen rady prokuratúry vylúčený, by malo byť špecifikované v zákone (§ 9.2);
6. Generálny prokurátor by mal mať právo byť vypočutý ešte pred vylúčením alebo odvolaním z funkcie (§ 23);
7. Odvolanie v prípadoch vymenovania do riadiacich funkcií by malo byť odôvodnené (§ 24, § 25);

8. V prípade posudku, ktorého výsledkom je „nepriaznivé“ hodnotenie, by na prvom mieste mala byť ustanovená možnosť interného odvolania sa namiesto výzvy rezignovať do 30 dní (§ 51.2);
9. O disciplinárnych opatreniach by nemal rozhodovať nadriadený, ktorý je v pozícii žalobcu a zároveň aj sudcu. Prokurátorská rada by bola vhodnejšia pre rozhodovanie disciplinárnych prípadov (§ 148.f);
10. Rozhodnutie o odopretí päťdesiatich percent platu suspendovanému prokurátorovi by nemalo byť založené na voľnej úvahe (§ 87);
11. Námietka zaujatosti proti generálnemu prokurátorovi by nemala byť vyhodnotená generálnym prokurátorom samotným, ale radou prokurátorov (§ 92);
12. Zvýšenie a zníženie platu by malo byť spojené s hodnotiacim konaním alebo disciplinárnymi opatreniami a nemalo by byť založené na voľnej úvahe zamestnávateľa (§ 139).

91. Tieto problémy môžu byť napravené prostredníctvom noviel ku kardinálnym zákonom. Navyše, je nevyhnutné zrušiť čl. 11.4 prechodných ustanovení, ktorý umožňuje generálnemu prokurátorovi vybrať súd, ktorý bude pojednávať.

92. Benátska komisia ostáva Parlamentnému zhromaždeniu a maďarským orgánom k dispozícii pre ďalšiu spoluprácu.