

## Stanovisko č. 3 (2008)

Poradnej rady európskych prokurátorov pri Výbore ministrov Rady Európy

### Úloha prokuratúry mimo oblasti trestného práva

---

#### I. ÚVOD

1. Poradná rada európskych prokurátorov (CCPE) bola zriadená Výborom ministrov Rady Európy 13. júla 2005 s cieľom vypracúvať stanoviská k otázkam týkajúcim sa prokuratúry a podporovať účinné vykonávanie odporúčania Rec(2000)19 zo 6. októbra 2000 o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva (ďalej len „odporúčanie“).<sup>1</sup>
2. Toto stanovisko bolo vypracované v súlade s rámcovým celkovým akčným plánom pre prácu CCPE, ktorý prijal Výbor ministrov Rady Európy 29. novembra 2006,<sup>2</sup> keďže CCPE bol tiež poverený Výborom ministrov Rady Európy zhromažďovať informácie o fungovaní prokuratúr<sup>3</sup> v Európe.
3. V odporúčaní sa špecifikuje situácia prokurátorov a prokuratúr v systéme trestného súdnictva a ich základné zásady fungovania, ale nespomína sa v ňom úloha prokurátorov nad rámec systému trestného súdnictva. Vo väčšine členských štátov sa však táto úloha a povinnosti v rôznej miere vzťahujú aj na právomoci, či už jurisdikčné alebo nie, mimo oblasti trestného práva.
4. Pokiaľ ide o úlohu prokuratúry, v Európe existuje široká škála systémov, a to aj mimo oblasti trestného práva, ktoré vyplývajú z rôznych právnych a historických tradícií.<sup>4</sup> Je na členských štátoch, aby vymedzili svoje právne štruktúry a fungovanie za predpokladu, že plne rešpektujú ľudské práva a základné slobody, zásadu právneho štátu a svoje medzinárodné záväzky vrátane záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Úloha prokuratúry a rozsah jej právomocí vrátane ochrany ľudských práv a verejného záujmu sú vymedzené vo vnútroštátnych právnych predpisoch členských štátov. Prítomnosť alebo neprítomnosť a rozsah netrestných funkcií prokurátorov sú hlboko zakorenené v kultúrnom dedičstve, právnej tradícii a ústavnej histórii národov<sup>5</sup>.
5. CCPE pri príprave tohto stanoviska vychádzala ako z hlavného referenčného bodu z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“) a venovala osobitnú pozornosť cieľom Rady Európy, zásade právneho štátu a rozvoju kultúrnej identity a rozmanitosti Európy. Súd poukázal na porušenia dohovoru týkajúce sa iných ako trestných

---

1/ Právny štát a dodržiavanie ľudských práv sú základnými zásadami prokurátorov ako „...orgánov verejnej moci, ktoré v mene spoločnosti a verejného záujmu zabezpečujú uplatňovanie práva v prípadoch, keď porušenie práva zahŕňa trestnú sankciu, pričom zohľadňujú práva jednotlivca, ako aj potrebnú účinnosť systému trestného súdnictva. Odporúčanie sa výslovne nezaobera netrestnými úlohami prokurátorov, ale v článku 1, ako sa uvádza v dôvodovej správe, sa implicitne uznáva, že „prokurátori môžu mať takéto misie a v dôvodovej správe sa jasne uvádza, že „prokurátorom môžu byť v niektorých krajinách pridelené aj iné dôležité úlohy, napríklad v oblasti obchodného alebo občianskeho práva“.

2/ V celkovom akčnom pláne pre prácu CCPE sa táto situácia neignorovala a zohľadnilo sa v ňom, že „funkcie prokurátorov v Európe sa značne líšia v dôsledku rozdielov v ich postavení a úlohe v justičných systémoch členských štátov Rady Európy... možné funkcie prokurátorov by sa mohli riešiť buď vypracovaním štúdie o ich výkone (právomoci a obmedzenia v práve a praxi) v členských štátoch Rady Európy alebo preskúmaním ich výkonu (právomoci a obmedzenia v práve a praxi) v členských štátoch Rady Európy, alebo vypracovaním stanoviska (napr. o potrebe vypracovať usmernenia alebo normy týkajúce sa ich výkonu)“.

3/ Pozri CCPE (2006)05 rev, konečné znenie. Mandát CCPE na roky 2007 – 2008, pozri CCPE (2006)04 rev. v konečnom znení.

4/ Tamtiež. Pozri tiež CPE (2008)3.

5/ Budapešťianska konferencia: „Konferencia opäť zdôraznila rôznorodosť systémov prokuratúry v tejto oblasti, ktorá vyplýva z rôznych tradícií v Európe“, pozri CPGE (2005)Concl.

úloh prokurátorov a zdôraznil požiadavku riadnych postupov<sup>6</sup>. Odporúčanie Európskeho parlamentu č. 1604 (2003). Zohľadnilo sa aj odporúčanie Parlamentného zhromaždenia 1604(2003) o úlohe prokuratúry v demokratickej spoločnosti založenej na zásadách právneho štátu<sup>7</sup> a odpoveď Výboru ministrov na toto odporúčanie.<sup>8</sup>

6. Už od svojich prvých úvah si generálni prokurátori Európy uvedomovali, že *„zásah prokuratúry nad rámec trestnej sféry môže byť odôvodnený len jej všeobecnou úlohou konať „v mene spoločnosti a vo verejnom záujme s cieľom zabezpečiť uplatňovanie práva“, ako sa uvádza v odporúčaní Rec(2000)19, a že takéto funkcie nemôžu spochybniť zásadu delby moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej, ani skutočnosť, že v konečnom dôsledku je na príslušných súdoch rozhodujúcich vo veci samej, aby po vypočutí oboch strán urovnávali spory.“*<sup>9, 10</sup>
7. Po ukončení bratislavskej konferencie zameranej na prehľad netrestnoprávných úloh prokurátorov bolo východiskovým bodom uznanie zo strany konferencie Celle, že *„... vo väčšine právnych systémov mali prokurátori aj povinnosti, niekedy podstatné, v občianskych, obchodných, sociálnych a správnych veciach a dokonca aj zodpovednosť za dohľad nad zákonnosťou rozhodnutí vlád“*.<sup>11</sup> Táto konferencia však uznala aj nedostatok akýchkoľvek medzinárodných usmerňujúcich zásad v tejto oblasti a poverila svoje predsedníctvo, aby na svojom nasledujúcom plenárnom zasadnutí predložilo dokument na reflexiu.
8. Diskusný dokument predložený na budapeštianskej konferencii v roku 2005, v ktorom sa<sup>12</sup> zhrnuli a vyhodnotili odpovede na dotazník vypracovaný Predsedníctvom, preto slúžil ako prvé preskúmanie činností prokurátorov mimo oblasti trestného práva a závery zasadnutí CPGE, ktoré sa na ňom zakladali, boli prvými európskymi úvahami o tejto téme. Na tejto konferencii sa *„dospelo k záveru, že táto dôležitá a zložitá otázka si zaslúži ďalšie zváženie v neskoršej fáze“*.<sup>13</sup>
9. Na moskovskej konferencii (2006) sa dospelo k záveru, že: *... tie najlepšie postupy, o ktorých sa diskutovalo počas konferencie, týkajúce sa účinnej ochrany jednotlivcov zo strany prokuratúry... mimo oblasti trestného práva, ktoré patria do ich právomoci, by sa mohli preskúmať s cieľom možného uplatnenia tejto pozitívnej skúsenosti členskými štátmi, v ktorých má prokuratúra takúto právomoc“*.<sup>14</sup>
10. Konferencia generálnych prokurátorov Európy (Saint Petersburg, 2008) zdôraznila *„rastúcu potrebu našich spoločností účinne chrániť práva zraniteľných skupín, najmä detí a mladých ľudí, svedkov, obetí, osôb so zdravotným postihnutím, ako aj sociálne a hospodárske práva obyvateľstva vo všeobecnosti. Vyjadrila názor, že prokurátori môžu v tejto súvislosti zohrávať kľúčovú úlohu a že rastúce zapojenie štátu do riešenia súčasných problémov, ako je ochrana životného prostredia, práva spotrebiteľov alebo verejné*

---

6/ Pozri napr. veci *Brumarescu/Rumunsko* (28342/95), *Nikitin/Rusko* (50187/99), *Grozdanoski/FYR Macedónsko* (21510/03), *Rosca/Moldavsko* (6267/02), *LM/Portugalsko* (15764/89), *P./Slovenská republika* (10699/05).

7/ Text prijatý stálym výborom konajúcim v mene zhromaždenia 27. mája 2003.

8/ Pozri dokument CM/AS(2004)Rec1604 final zo 4. februára 2004.

9/ CCPE tiež posúdila pracovné dokumenty a závery niekoľkých zasadnutí Konferencie generálnych prokurátorov Európy (CPGE), ako napríklad 4.zasadnutie (Bratislava, Slovenská republika, 1. – 3. júna 2003), na ktorom bola táto otázka prvýkrát navrhnutá na diskusiu na nasledujúcej konferencii; 5.(Celle, Dolné Sasko, Nemecko, 23. – 24. mája 2004) prvé preskúmanie témy; 6.zasadnutie (Budapešť, Maďarsko, 29. – 31. mája 2005), na ktorom sa diskutovalo o prvej správe na túto tému a táto otázka bola postúpená na ďalšie zváženie; tejto otázke sa v plnej miere venovala 7. konferencia (Moskva, Ruská federácia, 5. – 6. júla 2006) a Konferencia generálnych prokurátorov Európy (CPE), ktorá sa konala v Petrohrade (Ruská federácia, 2. – 3. júla 2008)

10/ Celle Conference, pozri CPGE (2008) Concl.

11/ Pozri dokument CPGE (2004) Concl.

12/ Pozri dokument CPGE (2005)02.

13/ Pozri CPGE (2005) Concl.

14/ Pozri dokument CPGE (2006) zo 6. júla 2006, bod 7.

*zdravie, môže viesť k rozšíreniu rozsahu pôsobnosti prokuratúry.*<sup>15</sup>

11. CCPE nadviazala na úvahy Konferencie generálnych prokurátorov Európy. Predchádzajúci dotazník bol zmenený a doplnený predsedníctvom CCPE na jeho 3.schôdzi v Popowe (Poľsko 4. – 5. júna 2007) s cieľom vypracovať podrobnú štúdiu. Na základe odpovedí 43 členských štátov<sup>16</sup> na dotazník zmenený a doplnený v Popowe (Poľsko 4. – 5. júna 2007) bola vypracovaná nová podrobná správa, ktorá bola predložená na petrohradskej konferencii.<sup>17</sup> Táto konferencia sformulovala niekoľko osobitných požiadaviek na iné ako trestné právomoci,<sup>18</sup> ktoré sú zohľadnené v tomto stanovisku.
12. Okrem toho sa počas prípravy tohto stanoviska zväžili<sup>19</sup> niektoré dokumenty prijaté inými medzinárodnými orgánmi a organizáciami vrátane Organizácie Spojených národov<sup>20</sup> a Spoločenstva nezávislých štátov.
13. Cieľom tohto stanoviska je na základe práce, ktorú predtým vykonali CPGE, zasadnutia CPE a CCPE, vymedziť postavenie, právomoci, prax a cenné skúsenosti, ktoré majú prokuratúry väčšiny členských štátov Rady Európy vo svojich činnostiach mimo oblasti trestného práva, a vyvodiť určité závery zamerané na rozvoj a zlepšenie týchto činností. Vypracovanie stanoviska poukázalo aj na potrebu zväžiť v budúcej práci relevantnosť zásad odporúčania pre právomoci prokuratúr v inej ako trestnej oblasti.

## **II. Súčasná situácia**

14. Vzhľadom na odpovede na dotazník a závery zasadnutí CPGE a CPE CCPE zistila, že súčasnú situáciu európskych systémov trestného stíhania, pokiaľ ide o iné ako trestné úlohy, možno načrtnúť takto:
15. Môžu sa určiť dve hlavné skupiny členských štátov: Tie, v ktorých prokuratúra nemá žiadne právomoci mimo oblasti trestného práva, a tie, v ktorých prokuratúra má niektoré alebo rozsiahle právomoci mimo oblasti trestného práva.
16. Prokuratúra vo väčšine členských štátov Rady Európy má aspoň niektoré úlohy a funkcie mimo oblasti trestného práva<sup>21</sup>. Oblasti pôsobnosti sú rôzne a zahŕňajú *okrem iného* občianske, rodinné, pracovné, administratívne, volebné, legislatívne, ako aj ochranu environmentálnych, a sociálnych práv a práv zraniteľných skupín, ako sú maloleté osoby, osoby so zdravotným postihnutím a osoby s veľmi nízkym príjmom. V niektorých členských štátoch môžu úlohy a pracovné zaťaženie prokurátorov v tejto oblasti dokonca prevážiť nad úlohou prokuratúry v systéme trestného súdnictva. Na druhej strane, prokuratúry niektorých štátov vyhlasujú, že ich právomoci v tejto oblasti nie sú veľmi

---

15/ Petrohradská konferencia, pozri CPE (2008) 3.

16/ V dotazníku sa posudzovali druhy iných ako trestných právomocí, ich pôvod, úloha prokurátorov, účinné využívanie a najdôležitejšie z týchto právomocí, plánované reformy, osobitné organizácie prokuratúr, osobitné právomoci a možná rozhodovacia úloha prokurátorov, príslušná judikatúra Európskeho súdu a ústavných súdov členských štátov.

17/ Pozri správu Assoc. Profesor Andras Zs.Varga v CCPE-Bu (2008) 4 rev.

18/ Pozri dokument CPE (2008)3, bod 8.

19/ Pozri vzorový zákon o prokuratúre, ktorý prijalo Medziparlamentné zhromaždenie členských štátov SNŠ 16. novembra 2006.

20/ Pozri rezolúciu 17/2 „Posilnenie právneho štátu zlepšením integrity a kapacity prokuratúry“, ktorú prijala Komisia OSN pre prevenciu kriminality a trestnú justíciu (dokument OSN E/2008/30) a normy profesijnej zodpovednosti a vyhlásenie o základných povinnostiach a právach prokurátorov schválené Medzinárodným združením prokurátorov v roku 1999 a pripojené k uvedenej rezolúcii.

21/ Albánsko, Arménsko, Rakúsko, Azerbajdžan, Belgicko, Bulharsko, Chorvátsko, Česká republika, Cyprus, Dánsko, Francúzsko, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Lotyšsko, Lichtenštajnsko, Litva, Luxembursko, Moldavsko, Monako, Čierna Hora, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Ruská federácia, San Maríno, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko, Turecko, Ukrajina.

dôležité alebo sa v praxi vykonávajú veľmi zriedkavo<sup>22</sup>.

17. V niektorých členských štátoch nemajú prokuratúry iné ako trestné právomoci.<sup>23</sup>
18. Úlohy občianskeho práva patria do rôznych oblastí práva, ako je občianske, rodinné, pracovné, obchodné, environmentálne, sociálne právo, a pozostávajú z právomocí súvisiacich napríklad s nulitou manželstva, vyhlásením smrti, odopretím otcovstva alebo zrušením adopcie, držaním osôb v zdravotníckych zariadeniach, obmedzením právnej spôsobilosti, ochranou práv detí, diskvalifikáciou riaditeľov alebo zrušením obchodných spoločností, majetkovými právami a záujmami štátu, privatizáciou, náhradou škody spôsobenej súdnictvom, dohľadom nad etickým správaním niektorých (regulovaných) odborníkov, zrušením občianskych združení, vyhlásením porušenia pracovnoprávných alebo sociálnoprávných predpisov, ochranou prírodného prostredia. Okrem toho, v niektorých štátoch môžu prokurátori vystupovať ako právni zástupcovia štátu s cieľom začať konanie, napríklad podať žalobu proti osobám, ktoré spôsobili škodu na verejnom majetku.
19. V niektorých členských štátoch môže prokuratúra nielen chrániť právne záujmy a práva jedného alebo niektorých jednotlivcov, ale zároveň reagovať na porušenia, ktoré majú vplyv na práva mnohých osôb. Takáto právomoc ako dohľad nad uplatňovaním zákonov a zákonnosťou právnych aktov vydaných orgánmi štátnej a miestnej samosprávy robí z prokuratúry nástroj skutočnej ochrany práv a slobôd veľkých skupín jednotlivcov alebo širokej verejnosti.
20. V situáciách týkajúcich sa činností v oblasti verejného práva možno nájsť dve spoločné charakteristiky. Vo všetkých krajinách, v ktorých majú prokurátori právomoc kontrolovať činnosť správnych orgánov, majú prokurátori právomoc aj začať súdne konania proti rozhodnutiam takýchto orgánov. Niektoré prokuratúry majú právo formulovať stanoviská k návrhom právnych predpisov týkajúcich sa napríklad štruktúry súdnictva, procesných pravidiel alebo hmotného práva. Niektoré prokuratúry získali špeciálne právomoci napríklad v správnych rozhodnutiach, ako je poskytovanie právnych stanovísk k návrhom právnych predpisov, žiadostiach o povinnú mediáciu alebo mimosúdne urovnanie pred prijatím akéhokoľvek iného súdneho opatrenia proti štátu, dohľade nad dodržiavaním pravidiel zadržiavania, monitorovanie a dodržiavanie vykonávania právnych predpisov, varovanie, protest alebo napadnutie rozhodnutia daného správneho orgánu s odkladnou právomocou alebo bez nej, návrh na vyslovenie protiústavnosti, žaloba spochybňujúca platnosť volieb alebo referenda, účasť na zasadnutiach vlády a členstvo v parlamentných vyšetrovacích komisiách. V niektorých krajinách majú prokurátori poradné úlohy v oblasti občianskeho, správneho, pracovného alebo sociálneho práva; poskytovanie poradných stanovísk môže byť jedinou úlohou, ktorú vykonávajú.
21. Z hľadiska procesného práva sa niektoré právomoci obmedzujú na začatie súdnych konaní (to je typické pre občianskoprávne úlohy, ale je to primerané aj pre niektoré právomoci v oblasti verejného práva), zatiaľ čo iné právomoci, zvyčajne tie, ktoré sa týkajú verejného práva, sa vykonávajú prostredníctvom priamych (mimosúdnych) činností (okrem iného protesty, upozornenia, preskúmania) s možnosťou, aby sa dotknuté strany obrátili na súd. V niektorých krajinách – s cieľom zabrániť preťaženiu súdov – boli prokurátorom udelené právomoci rozhodovať o niektorých žiadostiach podaných jednotlivcami, pričom dotknutá strana mala možnosť obrátiť sa na súd.
22. Súdne žaloby – bez ohľadu na procesné pravidlá, ktorými sa riadia (pravidlá občianskeho súdneho konania alebo osobitné pravidlá správneho práva) – sú viazané na súdne

22/ Albánsko, Rakúsko, Azerbajdžan, Dánsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Taliansko, Lichtenštajnsko, Luxembursko, Moldavsko, San Maríno, Slovinsko.

23/ Estónsko, Fínsko, Gruzínsko, Island, Malta, Nórsko, Švédsko, Švajčiarsko a justičné systémy Spojeného kráľovstva.

konanie. Prokurátori v ňom vystupujú ako účastníci konania. Prokuratúra neoznámila žiadne osobitné právomoci ani oprávnenia. Keď sa prokurátori zúčastňujú na občianskom súdnom konaní ako navrhovatelia, majú rovnaké právomoci ako ostatné strany. Ich stanovisko nie je výlučné, konanie môžu začať aj iné zainteresované osoby. V takýchto prípadoch prokurátori určite nemajú rozhodovacie právomoci týkajúce sa skutkovej podstaty prípadov, ich rozhodnutia sa týkajú len začatia konania, podanie návrhu na občianskoprávny súd.

23. Takmer vo všetkých krajinách, v ktorých majú prokurátori právomoci v inej ako trestnej oblasti, sú prokurátori oprávnení začať nové súdne konania, využívať bežné a mimoriadne opravné prostriedky (odvolania) ako účastníci konania. Mohli by sa však určiť niektoré pravidlá (zákaz mimoriadneho opravného prostriedku alebo návrh na opätovné začatie konania; zákaz vyrovnania v mene strany).
24. V niektorých členských štátoch majú prokurátori aj určité špecializované kompetencie, ako je ich úloha pri správe a riadení justičného systému alebo poradné funkcie pre súdnictvo, výkonnú a zákonodarnú moc.
25. Ciele netrestnej činnosti prokurátorov, bez ohľadu na ich vecné alebo procesné rozdiely, sú oveľa zhodnejšie: Zabezpečenie právneho štátu (integrita demokratických rozhodnutí, zákonnosť, dodržiavanie práva, prostriedok nápravy proti porušeniu práva), ochrana práv a slobôd osôb (väčšinou tých, ktoré nie sú schopné chrániť svoje práva – maloletých osôb, osôb s neznámym bydliskom, duševne nespôsobilých osôb), ochrana majetku a záujmov štátu, ochrana verejného záujmu (alebo verejného poriadku), harmonizácia právomoci súdov (osobitné prostriedky nápravy proti právoplatným súdnym rozhodnutiam v najlepšom záujme práva, žaloby ako účastníkov takýchto konaní na najvyšších súdoch).
26. Prokuratúra s rozšírenými právomocami mimo oblasti trestného práva má vo svojej organizačnej štruktúre často osobitné alebo zmiešané útvary, ktoré sa zaoberajú inými ako trestnými úlohami. Niektoré členské štáty nemajú osobitné útvary, ale tieto úlohy vykonávajú osobitní prokurátori vymenovaní podľa potrieb svojich útvarov, v závislosti od počtu prípadov môžu byť títo prokurátori vylúčení z účasti na trestnom konaní.
27. Na druhej strane si je CCPE vedomá občasnej nevhodnej praxe prokurátorov konajúcich mimo oblasti trestného súdnictva, vo veciach ktoré posudzoval Súd alebo ústavné súdy<sup>24</sup> alebo orgány Rady Európy. Najznepokojujúcejšie udalosti sa týkali zamietnutia žiadostí o začatie občianskoprávných súdnych konaní bez dôvodu; zásah do súdneho konania bez primeraného záujmu (štátu, verejného záujmu alebo na základe ochrany práv) v rozpore so zásadou rovnosti zbraní; zrušenie právoplatného rozsudku súdov, ktorý porušuje zásadu právnej istoty (*res judicata*)<sup>25</sup>; účasť prokurátorov v senátoch najvyšších súdov, ktoré si zamieňajú rozhodovaciu úlohu sudcov s úlohami prokurátorov; neobmedzené právo na začatie súdneho konania.
28. Príspevok prokurátorov ku konsolidácii judikatúry súdov je skutočnosťou v mnohých členských štátoch. Úloha prokurátorov by im v tejto súvislosti nemala umožňovať vykonávať neprimeraný vplyv na konečný rozhodovací proces sudcov.

### III. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

29. V súčasnosti sú činnosti prokuratúry mimo oblasti trestného práva určované predovšetkým potrebami spoločnosti na riadne zabezpečenie ľudských práv a verejného záujmu.

---

24/ Pozri CCPE-Bu (2008)4rev.

25/ Zásada *res judicata* nie je absolútna, ako sa uvádza v niektorých rozsudkoch EDĽP, môžu existovať určité výnimky z tejto zásady stanovené zákonom [pozri vec Ryabykh/Rusko (žiadosť č. 52854/99), Pravednaya/Rusko (žiadosť č. 69529/01), Sergey Petrov/Rusko (žiadosť č. 1861/05)].

30. Okrem úlohy súdov a iných inštitúcií, ako sú ombudsmani, sa úloha prokuratúry pri ochrane ľudských práv vymedzená vo vnútroštátnych právnych predpisoch v niektorých členských štátoch oceňuje ako veľmi cenná<sup>26</sup>.
31. Neexistujú žiadne spoločné medzinárodné právne normy a pravidlá týkajúce sa úloh, funkcií a organizácie prokuratúry mimo oblasti trestného práva. Prokuratúra zároveň vo všetkých právnych systémoch zohráva dôležitú úlohu pri ochrane ľudských práv, zabezpečovaní zákonnosti a právneho štátu a posilňovaní občianskej spoločnosti. Rozmanitosť funkcií prokuratúry mimo oblasti trestného práva vyplýva z vnútroštátnych právnych a historických tradícií. Je suverénnym právom štátu, aby definoval svoje inštitucionálne a právne postupy na vykonávanie svojich funkcií v oblasti ochrany ľudských práv a verejných záujmov pri dodržiavaní zásady právneho štátu a svojich medzinárodných záväzkov. Harmonizácia rôznych systémov „väčšiny Európy“ vychádza z ustanovení Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pričom sa zohľadňuje judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.
32. Úlohou všetkých štátov Európy je rozvíjať a posilňovať potenciál všetkých jej orgánov vrátane súdov a prokuratúr v oblasti ľudských práv. Úspešné vykonávanie funkcií v oblasti ochrany ľudských práv a základných slobôd by sa mohlo dosiahnuť nie oslabením niektorých ľudských práv a postupov na posilnenie iných, ale ich súčasným rozvojom. Všetky majú jeden cieľ – ochranu práv a slobôd jednotlivcov, záujmov spoločnosti a štátu.
33. V mnohých európskych štátoch sa úloha ombudsmana zvyšuje (spoločná právomoc a špecializácia na ochranu práv jednotlivcov – napríklad žien a detí). Je potrebné, aby sa problematikou ochrany ľudských práv a slobôd zaoberalo dostatočné množstvo orgánov, organizácií a úradníkov. Ľudia musia mať právo zvoliť si úradný alebo neoficiálny postup na ochranu svojich záujmov vrátane postupov zahŕňajúcich štruktúry občianskej spoločnosti.
34. V demokratickom štáte prokurátori môžu alebo nemusia mať právomoci mimo oblasti trestného práva. CCPE vyzýva tie členské štáty, v ktorých sú prokuratúre zverené funkcie mimo oblasti trestného práva, aby zabezpečili, že tieto funkcie sa budú vykonávať v súlade s týmito zásadami:
- a. zásada del'by moci by sa mala dodržiavať v súvislosti s úlohami a činnosťami prokurátorov mimo oblasti trestného práva a úlohou súdov pri ochrane ľudských práv;
  - b. rešpektovanie nestrannosti a spravodlivosti by malo charakterizovať konanie prokurátorov, ktorí konajú aj mimo oblasti trestného práva;
  - c. tieto funkcie sa vykonávajú „v mene spoločnosti a vo verejnom záujme“<sup>27</sup>, s cieľom zabezpečiť uplatňovanie práva pri súčasnom rešpektovaní základných práv a slobôd a v rámci právomocí udelených prokurátorom zákonom, ako aj dohovorom a judikatúrou Súdu;
  - d. takéto právomoci prokurátorov by mali byť upravené zákonom čo najpresnejšie;
  - e. do činnosti prokuratúr by sa nemalo neprimerane zasahovať;
  - f. ak prokurátor koná mimo oblasti trestného práva, mal by mať rovnaké práva a povinnosti ako ktorákoľvek iná strana a nemal by mať privilegované postavenie v súdnom konaní (rovnosť zbraní);
  - g. konanie prokuratúry v mene spoločnosti na ochranu verejného záujmu v iných ako trestných veciach nesmie porušovať zásadu záväznosti právoplatných súdnych rozhodnutí (*res judicata*), s určitými výnimkami stanovenými v súlade s

26/ Petrohradská konferencia, pozri: CPE (2008) 3, pozri aj príspevky generálneho tajomníka Terryho Davisa a komisára pre ľudské práva Thomasa Hammarberga na tejto konferencii ([www.coe.int.ccpe](http://www.coe.int.ccpe)).

27Petrohradská konferencia, pozri CPE(2008)3.

medzinárodnými záväzkami, vrátane judikatúry Súdu;

- h. povinnosť prokurátorov odôvodniť svoje konanie a sprístupniť tieto dôvody osobám alebo inštitúciám, ktoré sú zapojené do prípadu alebo majú oň záujem, by mala byť stanovená zákonom;
  - i. malo by sa zabezpečiť právo osôb alebo inštitúcií, ktoré sú zapojené do občianskoprávných prípadov alebo sa o ne zaujímajú, na uplatnenie nároku proti opatreniu alebo neplneniu zo strany prokurátorov;
  - j. vývoj judikatúry Súdu týkajúcej sa činností prokuratúry mimo oblasti trestného práva by sa mal pozorne sledovať s cieľom zabezpečiť, aby bol právny základ pre takéto činnosti a zodpovedajúca prax v plnom súlade s príslušnými rozsudkami.
35. V závislosti od počtu prípadov sa prokuratúre s právomocami mimo oblasti trestného práva odporúča, aby mala v rámci svojej organizačnej štruktúry špecializované jednotky alebo, ak to nie je možné, prokurátorov a dostatočne kvalifikované ľudské a finančné zdroje na riešenie iných ako trestných úloh.
36. Príslušné prokuratúry sa vyzývajú, aby v rámci svojich činností mimo oblasti trestného práva nadviazali a v prípade potreby rozvíjali spoluprácu alebo kontakty s ombudsmanom a inštitúciami podobnými ombudsmanovi, ako aj s organizáciami občianskej spoločnosti vrátane masmédií.
37. Mali by sa vydať obežníky alebo usmernenia, v ktorých sa zhrnú osvedčené postupy a odporúčania zamerané na prípadnú harmonizáciu prístupu k činnosti prokuratúry mimo oblasti trestného práva v rámci každého systému.
38. Dotknuté členské štáty alebo prokuratúry by mali rozvíjať odbornú prípravu prokurátorov zapojených do činností mimo oblasti trestného práva.
39. Dotknuté členské štáty alebo prokuratúry by si mali vymieňať svoje skúsenosti vrátane najlepších postupov, legislatívnych aktov a iných normatívnych materiálov.
40. CCPE odporúča Výboru ministrov, aby zvážil vypracovanie spoločných európskych zásad týkajúcich sa najmä postavenia, právomocí a praxe prokurátorov mimo oblasti trestného práva. Táto otázka by sa mala posudzovať z hľadiska významu ochrany ľudských práv, základných slobôd, demokratickej zásady deľby moci a rovnosti zbraní.

## ZHRNUTIE ODPORÚČANÍ

**CCPE zastáva názor, že štáty, v ktorých majú prokurátori mimotrestné právomoci, by mali zabezpečiť, aby sa tieto vykonávali v súlade so zásadami, ktorými sa riadi demokratický štát, podľa zásad právneho štátu, a najmä aby:**

- a. zásada deľby moci sa dodržiava v súvislosti s úlohami a činnosťami prokurátorov mimo oblasti trestného práva a úlohou súdov pri ochrane ľudských práv;
- b. rešpektovanie neustrannosti a spravodlivosti charakterizuje činnosť prokurátorov, ktorí pôsobia aj mimo oblasti trestného práva;
- c. tieto funkcie sa vykonávajú „v mene spoločnosti a vo verejnom záujme“ s cieľom zabezpečiť uplatňovanie práva pri rešpektovaní základných práv a slobôd a v rámci právomocí, ktoré prokurátorom udeľuje zákon, ako aj dohovor a judikatúra Súdu;
- d. takéto právomoci prokurátorov sú upravené zákonom čo najpresnejšie;
- e. nedochádza k neprimeranému zasahovaniu do činností prokuratúry;

- f. ak prokurátor koná mimo oblasti trestného práva, má rovnaké práva a povinnosti ako ktorákoľvek iná strana a nemá privilegované postavenie v súdnom konaní (rovnosť zbraní);
- g. konanie prokuratúry v mene spoločnosti na ochranu verejného záujmu v iných ako trestných veciach neporušuje zásadu záväznosti právoplatných súdnych rozhodnutí (*res judicata*) s určitými výnimkami stanovenými v súlade s medzinárodnými záväzkami, vrátane judikatúry Súdu;
- h. povinnosť prokurátorov odôvodniť svoje konanie a sprístupniť tieto dôvody osobám alebo inštitúciám, ktoré sú zapojené do prípadu alebo sa oň zaujímajú;
- i. je zaručené právo osôb alebo inštitúcií, ktoré sa zapojujú alebo sú zainteresované do občianskoprávných konaní, uplatniť si nárok proti opatreniu alebo opomenutiu prokurátorov;
- j. je pozorne sledovaný vývoj judikatúry Súdu týkajúcej sa činností prokuratúry mimo oblasti trestného práva s cieľom zabezpečiť, aby bol právny základ pre takéto činnosti a zodpovedajúca prax v plnom súlade s príslušnými rozhodnutiami;
- k. dotknuté prokuratúry v prípade potreby nadväzujú a rozvíjajú spoluprácu alebo kontakty s ombudsmanom a inštitúciami podobnými ombudsmanovi, ako aj s organizáciami občianskej spoločnosti, vrátane masmédií;
- l. dotknuté členské štáty alebo prokuratúry si vymieňajú svoje skúsenosti, vrátane najlepších postupov, legislatívnych aktov a iných normatívnych materiálov;
- m. členské štáty alebo prokuratúry rozvíjajú odbornú prípravu prokurátorov zapojených do činností mimo oblasti trestného práva;
- n. vydávajú sa obežníky alebo usmernenia, v ktorých sa sumarizujú osvedčené postupy a odporúčania zamerané na prípadné zosúladenie prístupu k činnosti prokurátorov mimo trestnej oblasti v rámci každého systému.

CCPE odporúča Výboru ministrov, aby zvážil vypracovanie spoločných európskych zásad týkajúcich sa najmä postavenia, právomocí a praxe prokurátorov mimo oblasti trestného práva. Táto otázka by sa mala posudzovať z hľadiska významu ochrany ľudských práv, základných slobôd, demokratickej zásady delby moci a rovnosti zbraní.