

## Stanovisko č. 11 (2016)

Poradnej rady európskych prokurátorov pri Výbore ministrov Rady Európy

### Kvalita a efektívnosť práce prokurátorov, a to aj v boji proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti

---

#### I. ÚVOD

---

1. V súlade s mandátom, ktorý mu zveril Výbor ministrov, poradná rada európskych prokurátorov (CCPE) vypracovala stanovisko ku kvalite a efektívnosti práce prokurátorov, a to aj v boji proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. V členských štátoch, v ktorých prokuratúra vykonáva iné funkcie mimo trestnej justície, sa zásady a odporúčania uvedené v tomto stanovisku vzťahujú aj na tieto funkcie.
2. V čoraz väčšom počte členských štátov Rady Európy sa verejnej službe vo všeobecnosti, a najmä inštitúciám v oblasti trestného súdnictva, vrátane prokuratúry, čoraz viac venuje pozornosť zo strany verejnosti, politikov a médií. Prokuratúra preto musí preukázať, že svoje povinnosti plní s maximálnou a aktuálnou profesionalitou.
3. Cieľom týchto návrhov je určiť, ako môžu prokuratúry plniť svoje poslanie s najvyššou kvalitou a účinnosťou. Zaoberajú sa aj tým, ako by mali organizovať svoju prácu moderným spôsobom s využitím všetkých najnovších technických metód a prostriedkov a ako možno merať a hodnotiť efektívnosť a kvalitu ich práce. Druhá časť stanoviska sa bude zaoberať tým, ako môžu prokuratúry uspokojiť rastúce požiadavky na kvalitu a efektívnosť aj pri riešení osobitných výziev v oblasti boja proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti.
4. CCPE sa domnieva, že prokuratúry sú zložité verejné organizácie. Z tohto dôvodu je potrebné, aby sa primerane reagovalo na rastúce potreby, sociálne výzvy a tlak na poskytovanie lepších verejných služieb, pričom prvoradý význam má celkový právny, organizačný a technický rámec, ako aj potrebné finančné a ľudské zdroje.
5. Členské štáty Rady Európy majú rôzne právne systémy vrátane prokuratúry. CCPE rešpektuje každý z nich v ich rozmanitosti. Nie všetky prvky, o ktorých sa diskutuje v tomto stanovisku, sa preto môžu týkať všetkých členských štátov. Väčšinou však riešia ciele prokurátorov, aby pracovali čo najefektívnejšie a s vysokou kvalitou a prísnyim dodržiavaním práva a ľudských práv.
6. Toto stanovisko bolo vypracované na základe Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDĽP“), ako aj iných nástrojov Rady Európy, vrátane: Európskeho dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach z roku 1959, Európskeho dohovoru o potláčaní terorizmu z roku 1977, Európskeho dohovoru o počítačovej kriminalite z roku 2001, Dohovoru o predchádzaní terorizmu z roku 2005 a jeho dodatkového protokolu z roku 2015, Dohovoru o praní špinavých peňazí, vyhľadávaní, zhabaní a konfiškácii ziskov z trestnej činnosti a o financovaní terorizmu z roku 2005, Dohovoru o boji proti obchodovaniu s ľuďmi z roku 2005, odporúčania Výboru ministrov Rec(2000)19 o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva a odporúčania Výboru ministrov Rec(2012)11 o úlohe prokurátorov mimo trestného súdnictva.
7. Toto stanovisko vychádza aj z usmernení Výboru ministrov o ľudských právach a boji proti terorizmu z roku 2002, odporúčania Výboru ministrov Rec(2005)10 o „špeciálnych vyšetrovacích technikách“ v súvislosti so závažnými trestnými činmi, vrátane teroristických činov a predchádzajúcich stanovísk CCPE, najmä č. 1(2007) o spôsoboch zlepšenia medzinárodnej spolupráce v oblasti trestného súdnictva, č. 7(2012) o riadení prostriedkov prokuratúry, č. 9(2014) o európskych normách a zásadách týkajúcich sa prokurátorov vrátane „Rímskej charty“, č. 10(2015) o úlohe prokurátorov pri vyšetrovaní trestných činov.

8. Zohľadnili sa aj tieto nástroje Organizácie Spojených národov: Dohovor o potláčaní teroristických bombových útokov z roku 1997, Dohovor o potláčaní financovania terorizmu z roku 1999, Dohovor proti nadnárodnému organizovanému zločinu z roku 2000, Dohovor proti korupcii z roku 2003.
9. CCPE zvažila aj štandardy profesionálnej zodpovednosti a vyhlásenie o základných povinnostiach a právach prokurátorov, ktoré prijala Medzinárodná asociácia prokurátorov (IAP) v roku 1999.
10. Pri príprave tohto stanoviska CCPE analyzovala najmä odpovede 30 svojich členov na dotazník, ktorý na tento účel vypracoval sekretariát (zhromaždené odpovede sú k dispozícii na webovom sídle CCPE: [www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)).

## II. KVALITA A ÚČINNOSŤ PRÁCE PROKURÁTOROV

---

### A. Vonkajšie prostredie

11. Kvalita a efektívnosť práce prokurátorov nezávisí len od ich talentu a zručností, ale sú výrazne ovplyvnené aj vonkajšími faktormi, ktoré prokurátori väčšinou nemajú pod kontrolou: legislatívne a súdne rozhodnutia, dostupné zdroje a očakávania od spoločnosti. Tieto faktory si preto zasluhujú starostlivé zváženie najmä z hľadiska ich vplyvu na kvalitu a efektívnosť práce prokurátorov.

#### 1. Právny rámec, národné tradície

12. Dodržiavanie zásad právneho štátu je povinnosťou všetkých členských štátov Rady Európy. V EDĽP sa stanovilo aj niekoľko požiadaviek na kvalitu. V článku 6 sa preto stanovujú dôležité požiadavky na akýkoľvek vnútroštátny právny rámec s cieľom zabezpečiť kvalitu trestného súdnictva, ako je nezávislosť súdnictva, primeraný čas, dostupnosť a publicita.<sup>1</sup> Keďže každá prokuratúra vykonáva svoje funkcie v právnom rámci, právne predpisy sú prvoradým predpokladom kvality a účinnosti jej práce. Väčšinou právne predpisy a v systémoch *common law* rozsudky ovplyvňujú druh a objem vecí, ktoré prokurátori predkladajú súdom, ako aj spôsoby ich spracovania. Tento rámec by mal byť jasný a jednoducho použiteľný, aby sa zabezpečilo, že vnútroštátne systémy nebudú zaplavené prípadmi, napríklad vytvorením alternatívnych spôsobov riešenia sporov. Na druhej strane, nedostatočné formulácie alebo príliš časté zmeny v právnych predpisoch alebo judikatúre sa môžu ukázať ako vážne prekážky pre dobre odôvodnené a presvedčivé rozhodnutia prokuratúry.
13. Jasný a jednoduchý právny rámec uľahčuje prístup k spravodlivosti a prispieva k jej efektívnosti, napríklad tým, že pomáha znižovať vysoký počet prípadov, najmä v rámci systému trestného súdnictva, efektívnejšie a produktívnejšie využívať verejné zdroje, ako aj tým, že umožňuje prideliť viac času a finančných zdrojov na trestné činy, ktoré vážne narúšajú verejný poriadok, najmä na trestné činy terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Podobne by vnútroštátne právne predpisy a justičné systémy mali zohľadňovať technologický vývoj, podporovať jednoduchý prístup prokuratúr k databázam a iným relevantným informáciám a poskytovať základ pre zlepšenie kvality ich práce.
14. Na prácu prokurátorov majú priamy vplyv aj politické systémy a právne tradície. To zahŕňa postavenie prokuratúr, a najmä ich nezávislosť od výkonnej moci. Okrem toho by súčasná bezpečnostná situácia v Európe, v ktorej krajiny čelia rastúcim hrozbám terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti, mala viesť k vnútroštátnym politikám v oblasti trestnej činnosti zameraným na zlepšenie kvality a efektívnosti práce prokurátorov.
15. Hoci sa medzinárodná spolupráca v posledných desaťročiach neustále zlepšuje, niekedy dochádza k oneskoreniam pri odpovedaní na žiadosti iných štátov, ktoré sa môžu zdať

---

1/ Pozri záverečnú správu skupiny Európskej siete súdnych rád (ENCJ) pre riadenie kvality za rok 2008.

neopodstatnené. To bráni účinnému vydávaniu a iným žiadostiam o pomoc a preto oslabuje efektívnosť práce prokurátorov a súdnych konaní v dožadujúcich štátoch. Štáty by sa preto mali naďalej usilovať o okamžitú nadnárodnú spoluprácu v trestných veciach na základe vzájomnej dôvery.

## **2. Zdroje**

16. Dostupnosť finančných a iných zdrojov v členských štátoch má priamy vplyv na kvalitu a efektívnosť práce prokurátorov. V tejto súvislosti CCPE zdôrazňuje najmä potrebu zabezpečiť primerané ľudské a technické zdroje, riadnu a konzistentnú odbornú prípravu, ako aj rozsah balíkov sociálneho zabezpečenia poskytovaných prokurátorom, ktoré by mali zodpovedať významu ich poslania. Situácia v členských štátoch okrem toho ukazuje, že efektívnosť možno zvýšiť určitou úrovňou autonómie (najmä pokiaľ ide o rozpočet) prokuratúr vo väčšine oblastí týkajúcich sa riadenia.
17. Prokurátori by preto mali mať primerané ľudské, finančné a materiálne zdroje, aby mohli zvážiť a preskúmať všetky relevantné záležitosti. Pomoc kvalifikovaného personálu, primeraného moderného technického vybavenia a iných zdrojov môže prokurátorov odbremeniť od neprimeraného tlaku, a tým zlepšiť kvalitu a efektívnosť ich práce.

## **3. Vplyvy zo strany verejnosti**

18. Prokurátori potrebujú rýchlo získať spoľahlivé a komplexné informácie od všetkých relevantných aktérov v spoločnosti. Vzťahy s inými aktérmi v rámci justičného systému aj mimo neho (napr. s políciou a inými štátnymi orgánmi, právnikmi, mimovládnyimi organizáciami) preto zohrávajú kľúčovú úlohu v schopnosti prokurátorov rýchlo prijímať podložené rozhodnutia založené na účinnej výmene relevantných informácií na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni. Na tento účel potrebujú prokurátori koherentné a dostatočné právne normy a postupy, ktoré umožnia zhromažďovať informácie potrebné na prijímanie kvalifikovaných rozhodnutí spôsobom primeraným dotknutým záujmom.
19. Členské štáty by mali prijať opatrenia v súlade s právami stanovenými v EDLP, ktoré môžu pomôcť posilniť dôveru verejnosti v prokuratúru tým, že budú reagovať na rastúce požiadavky médií, a tým pracovať transparentnejšie. Pre prokuratúru je využívanie moderných informačných štruktúr a techník nevyhnutné na poskytovanie rýchlych a presných informácií verejnosti.
20. Uniknutie citlivých informácií médiám v trestných veciach môže nielen znížiť efektívnosť vyšetrovania a porušiť práva obetí, ale aj vytvoriť riziká pre prezumpciu nevinu a právo „ne byť označený“. Aby sa tomu zabránilo, malo by sa zabrániť prístupu neoprávnených osôb k citlivým informáciám. Falošné alebo neobjektívne správy o vyšetrovaniach by mohli zradiť dôveru verejnosti a vyvolať pochybnosti o nezávislosti, nestrannosti a integrite systému trestného stíhania alebo justície. Preto by sa mala nadviazať riadna komunikácia medzi prokuratúrou a médiami, aby sa zabránilo zverejňovaniu nepravdivých alebo neobjektívnych správ alebo aby sa minimalizovali ich negatívne účinky.
21. Každý by mal mať právo podať sťažnosť alebo odvolanie proti opatreniu prijatému prokurátorom. S cieľom zvýšiť kvalitu a zodpovednosť rozhodnutí prokurátorov by sa mal zaviesť účinný a nestranný mechanizmus podávania sťažností a mali by sa analyzovať dôvody a výsledky sťažností, a to nielen z hľadiska práva na spravodlivý proces, ale aj s cieľom podporiť kvalitu práce prokurátorov odstránením ich nedostatkov a predchádzaním zlyhaniam.

## **4. Neoprávnený vonkajší vplyv**

22. Prokurátori by mali vykonávať svoje funkcie bez vonkajších nenáležitých vplyvov, stimulov, tlakov, hrozieb alebo zásahov, či už priamych alebo nepriamych, z akejkoľvek strany alebo z akéhokoľvek dôvodu.

## B. Vnútorné prostredie

### 1. Strategická vízia

23. Kvalita a efektívnosť práce prokurátorov je tiež výrazne ovplyvnená vnútornými faktormi. Vedenie prokuratúr by malo zabezpečovať strategické vedenie. Prácu prokurátorov by mal usmerňovať strategický plán zahŕňajúci profesijné ciele a riadenie ľudských a materiálnych zdrojov. Môže stanoviť interné opatrenia na zlepšenie kvality a efektívnosti prostredníctvom primeraného riadenia ľudských zdrojov a prípadov, ako aj cielené činnosti na tento účel.

### 2. Riadenie ľudských zdrojov: výber, nábor, povýšenie a odborná príprava prokurátorov

24. Na podporu kvality je nevyhnutné, aby sa výber, prijímanie, povyšovanie a premiestňovanie prokurátorov zakladalo na jasných a predvídateľných kritériách stanovených v právnych predpisoch alebo interných usmerneniach v písomnej forme.

25. Kvalita rozhodnutí prokuratúry alebo iných opatrení závisí okrem iného od trvalej odbornej prípravy zapojených prokurátorov. CCPE zastáva názor, že vedúci prokuratúr a/alebo iných príslušných inštitúcií (napr. inštitúcií odbornej justičnej prípravy) by mali byť zodpovední za aktívnu politiku odbornej prípravy vrátane samovzdelávania v rámci svojich inštitúcií, ktorá zabezpečí zvýšenie kvality a efektívnosti práce prokurátorov.

26. Prokurátori by mali mať v každej fáze svojej kariéry program priebežnej odbornej prípravy, aby si udržali a zlepšili svoje odborné zručnosti<sup>2</sup>. Takáto odborná príprava by mala zahŕňať aj informačné technológie, etické a komunikačné zručnosti,<sup>3</sup> ako aj otázky riadenia vo všeobecnosti a konkrétne správy prípadov, a mala by byť dostupná pre každú úroveň prokuratúry. Do hĺbky by sa mali riešiť konkrétne témy (ak je to užitočné, mala by sa zabezpečiť aj spoločná odborná príprava s inými inštitúciami) s cieľom zlepšiť odborné zručnosti potrebné na riešenie neustále sa vyvíjajúcich výziev (ako je terorizmus, ako sa uvádza ďalej).<sup>4</sup>

27. CCPE vo viacerých predchádzajúcich stanoviskách zdôraznila význam podpory špecializácie prokurátorov, najmä prostredníctvom účasti na pravidelných školeniach,<sup>5</sup> odborných podujatiach a konferenciách. Získanie pokročilejších vedomostí prostredníctvom takejto účasti a získanie iných kvalifikácií môže viesť k povýšeniu, postupu alebo lepšiemu odmeňovaniu prokurátorov.

28. Zásady a usmernenia týkajúce sa otázok, ako je časový manažment, primeraná metodika alebo intenzívnejšia spolupráca s inými aktérmi systému justičnej správy, by sa mali zamerať na uľahčenie každodennej práce, a tým na zvýšenie kvality a efektívnosti práce prokurátorov.

29. Súčasťou ich pravidelnej odbornej prípravy by mala byť bezúhonnosť, normy dobrého profesionálneho aj osobného správania a v členských štátoch, v ktorých existujú, aj právne ustanovenia o etike alebo etické kódexy pre prokurátorov.

### 3. Riadenie prokuratúr

#### a. *Organizácia práce prokuratúr: zodpovednosti, administratívne rozdelenie, rozdelenie právomocí atď.*

30. Efektívnosť a kvalita práce prokurátorov si vo všeobecnosti vyžaduje jasnú a primeranú organizačnú štruktúru, povinnosti a kompetencie na správu ľudských a materiálnych zdrojov v súlade so skutočnou trestnou alebo sociálnou situáciou v oblasti ich jurisdikcie.<sup>6</sup> Na druhej strane pri riešení nových trestnoprávných, sociologických, hospodárskych a medzinárodných

2/ Pozri stanovisko CCPE č. 9(2014) k európskym normám a zásadám týkajúcim sa prokurátorov, Rímska charta, článok XIII, vysvetlivka, body 57, 61 a 63.

3/ Tamže, vysvetlivky, bod 62.

4/ Tamže, Rímska charta, článok XX, vysvetlivka, bod 64.

5/ Tamže, Rímska charta, článok XIII, vysvetlivka, body 57 a 62.

6/ Pozri stanovisko CCPE č. 7(2012) k riadeniu prostriedkov prokuratúry, bod 47.

výziev by štruktúra a pracovné mechanizmy prokuratúry mali byť dostatočne pružné, aby mohli reagovať primeraným, dostatočným, rýchlym a zákonným spôsobom.

31. V prípade potreby by sa malo zväžiť najmä zriadenie špecializovaných jednotiek v rámci prokuratúr (napr. prokurátori zaoberajúci sa prípadmi terorizmu, omamných látok, hospodárskych trestných činov, ochrany životného prostredia a pracujúci v oblasti medzinárodnej spolupráce).
32. Prokuratúra by okrem toho mala organizovať riadnu analytickú a metodickú prácu s cieľom zvýšiť kvalitu a efektívnosť práce prokurátorov.
33. V členských štátoch môže šírenie najlepších postupov na riešenie určitých druhov trestných činov, ako aj riadne rozdelenie prípadov a účinné využívanie informačných technológií vrátane riadenia jednotlivých prípadov zvýšiť efektívnosť a zabezpečiť lepšiu kvalitu. Vedúci prokuratúr/úradov a/alebo iných príslušných inštitúcií by mali byť zodpovední najmä za podporu používania takýchto nástrojov riadenia a za výmenu poznatkov o najlepších postupoch v rámci svojich úradov.

#### **b. Etické pravidlá**

34. Vo väčšine členských štátov hodnotí prokuratúra v záujme zvýšenia kvality a efektívnosti bezúhonnosť prokurátorov a iných zamestnancov v strednodobom alebo dlhodobom horizonte. To sa vykonáva rôznymi spôsobmi. Niektoré systémy stanovili právne alebo všeobecné normy, iné prijali etický kódex. Iní stále skladajú prísahy od novovymenovaných prokurátorov, zaväzujú k osobným a profesionálnym kvalitám, nestrannosti a spravodlivosti, integrite a etickej bezúhonnosti. CCPE už v minulosti odporučila, aby sa „prijímali a zverejňovali kódexy profesijnej etiky a správania založené na medzinárodných normách“, pričom zdôraznila,<sup>7</sup> že „prokurátori by mali dodržiavať najvyššie etické a odborné normy a vždy sa správať nestranne a objektívne“.<sup>8</sup>
35. Hlavným cieľom etického kódexu by bolo podporovať normy, ktoré sa považujú za potrebné pre riadnu a nezávislú prácu prokurátorov. Ak majú prokuratúry prijať etické kódexy, mali by, ako už bolo uvedené, byť v súlade s prijatými spoločnými medzinárodnými normami, ako sú napríklad normy stanovené v odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy Rec(2000)19 o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva (ďalej len „odporúčanie Rec(2000)19“),<sup>9</sup> európske usmernenia o etike a správaní pre prokurátorov CPGE z 31. mája 2005 (budapeštianske usmernenia), stanovisko CCPE č. 9(2014) o európskych normách a zásadách týkajúcich sa prokurátorov (Rímska charta) citované vyššie a iné relevantné medzinárodné nástroje.

#### **c. Meranie výkonnosti prokuratúr (kvantitatívne a kvalitatívne)**

36. Vo veľkom počte členských štátov sú k dispozícii štatistiky na meranie kvantitatívneho pracovného zaťaženia, výkonu prokuratúry a trestnej situácie v oblasti jej právomoci. V mnohých členských štátoch sa hodnotenie prokurátorov používa na zvýšenie kvality a efektívnosti prokuratúry.
37. Prokuratúra by mala transparentným spôsobom určovať ukazovatele a mechanizmy následných opatrení, predovšetkým s cieľom motivovať prokurátorov, aby sa usilovali o vyššiu úroveň odbornej práce. Vnútorne následné opatrenia v rámci prokuratúry by mali byť pravidelné, primerané a založené na zásadách právneho štátu.
38. CCPE sa domnieva, že kvantitatívne ukazovatele ako také (počet prípadov, dĺžka konania atď.) by nemali byť jedinými relevantnými kritériami na hodnotenie efektívnosti, či už vo fungovaní úradu alebo v práci jednotlivého prokurátora. Podobne konzultačná rada európskych sudcov

7/ Pozri stanovisko CCPE č. 9(2014) k európskym normám a zásadám týkajúcim sa prokurátorov, Rímska charta, článok VII.

8/ Tamže, článok VI.

9/ Pozri Rec(2000)19, dôvodová správa, komentáre k jednotlivým odporúčaniam, bod 35.

(CCJE) uviedla, že „kvalita“ justície by sa nemala chápať ako synonymum pre jednoduchú „produktivitu“ súdneho systému“. <sup>10</sup>

39. Preto by sa ako spôsob doplnenia ukazovateľov kvantitatívneho charakteru mali zohľadniť aj kvalitatívne ukazovatele, ako je riadne a dôkladné vyšetrovanie (ak je v právomoci prokurátora), primerané využívanie dôkazov, presná konštrukcia obvinenia, profesionálne správanie na súde atď. Vhodnosť rýchleho trestného stíhania by mala zohľadňovať aj záruky stanovené v článku 6 EDLP<sup>11</sup>.
40. Preto by právne systémy ako skutočný a konečný cieľ mali byť schopné zabezpečiť systém hodnotenia schopný posúdiť kvantitatívne aj kvalitatívne ukazovatele práce prokurátorov, ktorý rešpektuje základné zásady spravodlivosti v súlade s EDLP a inými medzinárodnými nástrojmi.
41. Vzhľadom na osobitnú povahu terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti je ešte potrebnejšie dodržiavať a rešpektovať uvedený prístup. V týchto prípadoch bude takisto potrebné zohľadniť záruky uvedené v stanovisku CCPE č. 10(2015) o úlohe prokurátorov pri vyšetrovaní trestných činov, najmä ak sa používajú osobitné vyšetrovacie techniky,<sup>12</sup> vzhľadom na riziko významných obmedzení ľudských práv, ktoré z nich vyplývajú.

**d. Hodnotenie práce jednotlivých prokurátorov (kvantitatívne a kvalitatívne)**

42. Hodnotenie prokurátorov a ich práce môže byť užitočným strategickým nástrojom na zlepšenie zručností potrebných na riešenie vyvíjajúcich sa požiadaviek na kvalitu, efektívnosť a profesionalitu. Individuálne hodnotenia môžu takisto poskytnúť dôležitý vstup pre rozvoj najrelevantnejšej odbornej prípravy prokurátorov na všetkých úrovniach.
43. Z odpovedí členov CCPE na dotazník vyplýva, že sa používajú dva typy hodnotenia: formálne a neformálne. Formálne hodnotenie sa vykonáva v stanovenom časovom rámci (napr. každé 3 alebo 5 rokov). Riadi sa osobitným postupom a zameriava sa na špecifické zručnosti, ktoré sa majú hodnotiť. Niekedy sa kombinuje s hodnotiacim systémom, ktorý umožňuje porovnanie s ostatnými kolegami a rýchlejšie povýšenie. Jeho výsledky sú otvorené súdnemu preskúmaniu, ak ich hodnotený prokurátor neakceptuje. Neformálne hodnotenie je viac-menej diskusia s cieľom zhromaždiť a poskytnúť informácie o tom, ako zlepšiť kvalitu a efektívnosť práce prokurátora (napr. vypracovanie zrozumiteľného obvinenia, schopnosť tímovej práce, zabránenie porušovaniu noriem atď.) alebo strategickjším spôsobom, či napríklad prokurátori majú zručnosti na plnenie svojich povinností. Cieľom oboch typov hodnotenia práce prokurátorov by malo byť preskúmanie rozvoja zručností a pracovnej kapacity, ako aj plánovanie povýšenia a – v niektorých krajinách – stimulov a ocenení, alebo vo všeobecnosti predchádzanie sťažnostiam a pochybeniam a vyhýbanie sa prípadným disciplinárnym opatreniam.
44. CCPE odporúča, aby hodnotenie práce prokurátorov bolo transparentné a predvídateľné, založené na jasných a predtým uverejnených kritériách, pokiaľ ide o hmotnoprávne aj procesné pravidlá.
45. Transparentné a predvídateľné hodnotenie znamená, že hodnotený prokurátor môže prediskutovať výsledky hodnotenia alebo prípadne porovnať výsledky sebahodnotenia s hodnotením, ktoré vykonal nadriadený alebo zodpovedná osoba, ak je iná, a predložiť ich na preskúmanie. Výsledky hodnotenia by sa nemali uverejňovať spôsobom, ktorý by mohol narušiť osobnú integritu a česť hodnoteného prokurátora.
46. Hodnotenie by sa malo vykonávať na základe rovnakých kritérií na rovnakej úrovni v rámci prokuratúry. Podobne ako v prípade merania celkovej výkonnosti prokuratúry sa CCPE

10/ Pozri stanovisko CCJE č. 6(2004) o spravodlivom procese v primeranej lehote a úlohe sudcov v konaní, berúc do úvahy alternatívne spôsoby urovnávania sporov, bod 42.

11/ Pozri stanovisko CCJE č. 11(2008) ku kvalite súdnych rozhodnutí, bod 26.

12/ Pozri body 40 – 43.

domnieva, že vymedzenie kvality práce prokurátorov by malo obsahovať kvantitatívne aj kvalitatívne prvky, ako je počet otvorených a uzavretých prípadov trestného stíhania, druhy rozhodnutí a výsledkov, trvanie trestného konania, zručnosti v oblasti správy prípadov, schopnosť jasne ústne a písomne argumentovať, otvorenosť voči moderným technológiám, znalosť rôznych jazykov, organizačné zručnosti, schopnosť spolupracovať s inými osobami v rámci prokuratúry aj mimo nej.

#### **4. Správa prípadov**

47. Vysoko kvalitné rozhodnutie alebo iné relevantné opatrenie prokurátora je aktom, ktorý odráža dostupný materiál aj zákon a ktorý sa prijíma spravodlivo, rýchlo, úmerne, jasne a objektívne. V tejto súvislosti je zrejmé, že trestné stíhanie by malo v súlade s EDLP a inými príslušnými medzinárodnými nástrojmi rešpektovať práva obetí, ich rodín a svedkov a malo by byť v rovnováhe s právami obžalovaných, ako aj s verejným záujmom na stíhaní trestných činov. Prokurátori by sa preto mali snažiť vykonávať svoju prácu v súlade s týmito zásadami. CCPE zastáva názor, že prokuratúra by mala podporovať prácu prokurátorov stanovením osvedčených postupov správy prípadov v rôznych oblastiach právomocí a povinností prokuratúry. V rozhodnutiach prokurátorov by sa mali ďalej odzrkadľovať tieto prvky:

##### **a. Objektívnosť a nestrannosť**

48. Prokurátori by mali zostať nezávislí pri výkone svojich funkcií a vykonávať ich vždy pri dodržiavaní zásad právneho štátu, integrity systému trestného súdnictva a práva na spravodlivý proces. Prokurátori by mali dodržiavať najvyššie etické a profesionálne normy, mali by vykonávať svoje povinnosti spravodlivo a vždy sa správať nestranne a objektívne.

49. Prokurátori by mali zabezpečiť rovnosť jednotlivcov pred zákonom bez akejkoľvek diskriminácie, a to aj na základe pohlavia, rasy, farby pleti, národného a sociálneho pôvodu, politického a náboženského presvedčenia, majetku, sociálneho postavenia a sexuálnej orientácie.

##### **b. Komplexnosť**

50. Všetky rozhodnutia a kroky by mali prokurátori dôkladne zvážiť. Mali by vyhľadávať dôkazy týkajúce sa viny aj neviny a mali by zabezpečiť vykonanie všetkých príslušných vyšetrovacích postupov vrátane tých, ktoré vedú k dôkazom v prospech obvinených alebo podozrivých osôb. Preto by mali zvážiť, či sú dôkazy predložené v rámci prešetrovania jasné a komplexné. Nevyžaduje si to však, aby sa vyšetrovateľ neprimerane angažoval v oblasti zdrojov, a malo by sa to primerane a realisticky interpretovať na základe skutočností každého prípadu. Nezabavuje obhajcov zodpovednosti vyhľadávať dôkazy, ktoré považujú za relevantné.

51. Prokurátori by sa mali rozhodnúť o stíhaní len na základe riadne podložených dôkazov, o ktorých sa možno odôvodnene domnievať, že sú spoľahlivé a prípustné, a odmietnuť použiť dôkazy zahŕňajúce závažné porušenie ľudských práv.

##### **c. Odôvodnenie**

52. Jasné odôvodnenie a analýza sú základnými požiadavkami práce prokurátorov. Mali by v plnej miere zvážiť všetky relevantné dôkazy a preskúmať faktické a iné otázky, ktoré odhalilo prešetrovanie a strany. Všetky rozhodnutia alebo opatrenia prokurátorov by mali odrážať takéto relevantné dôkazy, mali by byť v súlade so zákonom a všeobecnými usmerneniami, ktoré môžu v tejto oblasti existovať. Rozhodnutia a opatrenia prokurátorov by mali byť odôvodnené konzistentným, jasným, jednoznačným a neprotichodným spôsobom.

##### **d. Jasnosť**

53. Všetky pokyny alebo usmernenia, ako aj všetky úradné akty vydané prokurátormi by mali byť jasne zrozumiteľné pre tých, ktorým sú určené. Ak majú takéto pokyny a usmernenia písomnú

formu, mali by byť vypracované vo veľmi jasnom jazyku. Okrem toho by prokurátori mali venovať osobitnú pozornosť formátu písomných pokynov a usmernení, aby ich bolo možné ľahko identifikovať.

#### e. **Výmena informácií a spolupráca**

54. Spolupráca je nevyhnutná pre efektívnosť prokuratúry tak na vnútroštátnej úrovni, ako aj na medzinárodnej úrovni, medzi rôznymi prokuratúrami, ako aj medzi prokurátormi patriacimi do tej istej prokuratúry, ako aj medzi prokurátormi a orgánmi presadzovania práva/vyšetrovateľmi. Zvýšená špecializácia prokurátorov pravdepodobne zlepší účinnosť takejto spolupráce.
55. Ak prokurátori vykonávajú vyšetrovaciu funkciu, mali by sa snažiť zabezpečiť účinnú výmenu informácií náležitým spôsobom medzi sebou, ako aj medzi sebou a orgánmi presadzovania práva/vyšetrovateľmi. Malo by to pomôcť zabrániť duplicitu práce, ako aj doplniť úsilie rôznych prokurátorov a orgánov presadzovania práva v prípadoch, ktoré sú navzájom prepojené.
56. Ak prokurátori nemajú takúto vyšetrovaciu funkciu, mali by v prípade potreby počas vyšetrovania spolupracovať s príslušným vyšetrovacím orgánom, najmä pri poskytovaní príslušného poradenstva a/alebo usmernení.
57. Takáto spolupráca **by mala** pokračovať až do ukončenia vyšetrovania s cieľom zabezpečiť, aby sa všetky relevantné dôkazy sprístupnili prokurátorovi a prípadne obhajobe.

<b>III. Hlavné súčasné výzvy na kvalitu a efektívnosť v boji proti terorizmu a vážnemu a organizovanému zločinu</b>
---

#### A. **Úvod**

58. Väčšina členských štátov Rady Európy zaznamenala, že závažná a organizovaná trestná činnosť sa stala zložitejšou a medzinárodnou. Terorizmus vážne zasiahol mnohé krajiny a v súčasnosti je hlavnou prioritou v práci prokuratúr. Nelegálna migrácia predstavuje v tejto súvislosti nové výzvy, napríklad v oblasti terorizmu, organizovanej trestnej činnosti a obchodovania s ľuďmi.
59. Prokurátori sú v prvej línii pri stíhaní týchto závažných trestných činov pred súdmi a preto zohrávajú zásadnú úlohu pri zaisťovaní verejnej bezpečnosti a ochrane právneho štátu.

#### B. **Boj proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti na vnútroštátnej úrovni**

##### 1. **Stratégia boja proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti**

60. V súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1566 (2004) o hrozbách pre medzinárodný mier a bezpečnosť spôsobených terorizmom považuje CCPE za kľúčovú povinnosť prokurátorov „vydať alebo stíhať každú osobu, ktorá podporuje, uľahčuje, zúčastňuje sa alebo sa pokúša podieľať na financovaní, plánovaní, príprave alebo páchaní teroristických činov“ alebo závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Na splnenie tejto povinnosti kvalifikovaným a účinným spôsobom musia prokurátori konať v dostatočnom právnom rámci, spolupracovať so všetkými príslušnými zainteresovanými stranami v tejto oblasti na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni a mať dostatočné ľudské a materiálne zdroje. Nové hrozby terorizmu (financovanie závažnej a organizovanej trestnej činnosti, propaganda, nábor a odborná príprava bojovníkov prostredníctvom internetu) si vyžadujú nové reakcie, nové formy vyšetrovacích a trestných techník a opatrení, aby prokurátori mohli konať efektívne a s kvalitou, ktorú spoločnosť čoraz viac vyžaduje.
61. CCPE sa domnieva, že pri vyšetrovaní a stíhaní prípadov terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti by sa mala osobitne chrániť nezávislosť a nestrannosť prokurátorov pri výkone ich povinností.



**2. *Legislatívny rámec, ktorý sa má vytvoriť pre tieto druhy trestnej činnosti, a organizačné a finančné zdroje, ktoré sa majú sprístupniť prokurátorom***

62. Neprimeraný legislatívny a inštitucionálny rámec na boj proti terorizmu, závažnej a organizovanej trestnej činnosti a počítačovej kriminalite a ich financovaniu vrátane prania špinavých peňazí umožňuje teroristom, páchatelom v oblasti závažnej a organizovanej trestnej činnosti a ich podporovateľom konať bez územných obmedzení a využívať svoje finančné prostriedky na vykonávanie a rozširovanie svojej trestnej činnosti. Aby boli prokurátori účinní, závisia od právnych predpisov, ktoré jasne kriminalizujú všetky činnosti, ktoré predstavujú priamu alebo nepriamu podporu teroristických činností a závažnej a organizovanej trestnej činnosti vrátane propagandy teroristov a náboru teroristov atď. To by prokurátorom umožnilo rozšíriť ich oblasť činnosti v boji proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti uplatňovaním právnych nástrojov zriadených pre závažné formy trestnej činnosti.

63. Boj proti terorizmu, a najmä nábor potenciálnych teroristov, prijatie do organizácie, teroristická propaganda a výmena informácií na teroristické účely, výcvik a príprava na teroristické činnosti a preprava na teroristické účely by si vyžadovali, aby sa v počiatočnom štádiu získavali dôverné informácie o teroristickej a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Malo by sa však zabrániť neprimeranému obmedzovaniu základných práv a slobôd. Z rovnakého dôvodu by sa mali stanoviť jasné obmedzenia a kritériá primeraného uplatňovania právnych predpisov, najmä ak sa majú preventívne opatrenia predložiť prokuratúre, a teda podliehajú riadnemu trestnému konaniu.

**3. *Vyšetrovacie techniky a používanie špeciálnych nástrojov a prostriedkov vrátane moderných informačných technológií***

64. Vo väčšine členských štátov sa osobitné vyšetrovacie techniky, ako je elektronické sledovanie a tajné operácie, ukázali ako účinné nástroje na boj proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Tieto nástroje sú k dispozícii prokuratúre, prinajmenšom v jurisdikciách, v ktorých majú prokurátori vyšetrovacie právomoci. Keďže tieto opatrenia porušujú právo na súkromie nielen podozrivých osôb, ale aj iných osôb, ktoré nie sú nevyhnutne zapojené do príslušnej vyšetrovanej trestnej situácie, ich použitie si vyžaduje dôkladné a trvalé posúdenie prokurátormi v ktorejkoľvek fáze konania, aby súdy a spoločnosť ako celok akceptovali výsledok vyšetrovania.

65. Malo by sa zabezpečiť, aby súkromné podniky a komunikačné spoločnosti uchovávali a primerane poskytovali údaje o prenose dát a polohe, pričom by sa mala rešpektovať vnútroštátna a medzinárodná jurisdikcia, ako aj EDLP a Dohovor Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov z roku 1981.

66. Z odpovedí na dotazník vyplýva, že všetky členské štáty prijali organizačné opatrenia na zvýšenie kvality a efektívnosti rozhodnutí prokuratúry v prípadoch teroristických trestných činov a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Niektoré majú špecializované jednotky v rámci prokuratúr, iné presunuli túto povinnosť na jednu prokuratúru pre celú krajinu. CCPE považuje za žiaduce sústrediť vyšetrovanie a stíhanie týchto trestných prípadov do osobitných jednotiek. To môže zabezpečiť potrebnú profesionalitu nielen pri používaní špeciálnych vyšetrovacích techník, ale aj pri rozvoji komunikácie s ostatnými zainteresovanými stranami v tejto oblasti. Môže sa tým zabezpečiť aj osobitná odborná príprava zainteresovaných prokurátorov a umožniť im získať najmodernejšie dostupné technické, právne a organizačné prostriedky. Špecializované policajné jednotky alebo experti, ktorí sú priamo podriadení a v prípade potreby k dispozícii subjektom činným v trestnom konaní, môžu zvýšiť kvalitu a efektívnosť vyšetrovaní v oblasti boja proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Takýto organizačný rámec ďalej pomôže prokurátorom vykonávať ich povinnosti úplne nezávisle a nestranne, s nevyhnutným dodržiavaním ľudských práv podozrivých osôb a potrebnou ochranou obetí, svedkov a iných osôb zapojených do trestného konania.

#### **4. Správa prípadov**

67. Správnou metodikou správy prípadov sa môže zabezpečiť, aby sa osobitné vyšetrovacie techniky, ktoré sú rušivé, používali len pod nevyhnutným súdnym dohľadom, ak existuje dostatočný dôvod domnievať sa, že jeden alebo viacero jednotlivcov alebo zatiaľ neidentifikovaný jednotlivec alebo skupina jednotlivcov spáchali alebo pripravujú závažný trestný čin.
68. CCPE zdôrazňuje, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) sa osobitné vyšetrovacie techniky majú používať len pri dodržaní zásady proporcionality a mali by spĺňať minimálne požiadavky dôvernosti, integrity a dostupnosti.<sup>13</sup>
69. V prípadoch, keď sa v zákone o terorizme a závažnej a organizovanej trestnej činnosti stanovuje obmedzenie práv jednotlivcov v trestnom konaní, prokurátori, ktorí sa rozhodnú uplatniť takéto obmedzenie, by mali vždy zvážiť, či je to odôvodnené vzhľadom na povinnosť proporcionality, a zabezpečiť, aby sa dôkazy nezískavali mučením alebo iným krutým, neľudským alebo ponižujúcim zaobchádzaním, pričom by mali vychádzať z výkladu týchto pojmov v judikatúre ESLP. Bez ohľadu na závažnosť trestných činov terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti sa kvalifikovaným a účinným riadením prípadov zabezpečuje, aby sa rozhodnutia prokuratúry prijímali s ohľadom na lehoty a aby sa vykonávali objektívnym, nestranným a profesionálnym spôsobom pri rešpektovaní prezumpcie neviny a práva na obhajobu, ako aj práv obetí trestných činov. Súčasťou ich právomocí je, aby prokurátori monitorovali dodržiavanie týchto základných zásad a slobôd počas celého konania orgánov presadzovania práva.
70. Ak sa obetiam a svedkom umožní zachovať si anonymitu, mala by sa zachovať správna rovnováha s právami obvinených osôb.
71. Primeraná ochrana by sa mala uplatňovať voči obetiam, svedkom a iným osobám zapojeným do konania vrátane samotných prokurátorov a ich rodín.

#### **5. Odborná príprava**

72. Rec(2000)19 uvádza, že v priebežnej odbornej príprave prokurátorov by sa osobitná pozornosť mala venovať vzniku nových foriem trestnej činnosti a potreba pokračovať v medzinárodnej spolupráci v trestných veciach. V záujme čo najúčinnšieho trestného stíhania prokurátori musia svoje vedomosti neustále aktualizovať a špecializovať na vyšetrovanie a stíhanie terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti vo všetkých ich formách. Pokiaľ ide o osobitné potreby v týchto oblastiach trestnej činnosti, odborná príprava prokurátorov by sa mala zamerať najmä na zhromažďovanie a využívanie dôkazov na regionálnej, vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni, formy a techniky spolupráce zainteresovaných strán, výmenu skúseností a najlepších postupov, chápanie možného porušovania ľudských práv, úlohu sociálnych médií pri nábore potenciálnych teroristov a riadnu komunikáciu s médiami.
73. CCPE zastáva názor, že odborná príprava v tejto oblasti by sa mala vzťahovať aj na príslušné vnútroštátne a medzinárodné právne nástroje a judikatúru Súdneho dvora.

#### **6. Riadenie informácií (výmena, spolupráca)**

74. Výmena dôkazov alebo informácií s príslušnými jednotkami patrí medzi najdôležitejšie prvky boja proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Takéto informácie by sa mali poskytovať najmä spravodajským a bezpečnostným jednotkám, justičným jednotkám a prípadne inštitúciám, ktoré boli viackrát terčom teroristických činností. Okrem toho, ak sa to

---

13/ Zoznam prípadov ESLP týkajúcich sa terorizmu sa nachádza na adrese <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-Terrorism.html>. Pozri aj knihu s názvom Boj proti terorizmu a ľudské práva v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorú vydala Ana Salinas de Frias (2012), pozri na adrese <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-Terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html>.

považuje za potrebné a prospešné, dôkazy a informácie týkajúce sa teroristov sa môžu priamo sprístupniť aj verejnosti.

75. K jednému z možných nedostatkov vo vyšetровaniach dochádza vtedy, keď polícia a iné orgány presadzovania práva a spravodajské orgány neposkytnú prokurátorom relevantné získané informácie v správnom čase. Aby sa predišlo tomuto problému, mohlo by byť vhodné podporovať spoločné vyšetrovania medzi príslušnými orgánmi prokuratúry a policajnými orgánmi. V členských štátoch, v ktorých majú prokurátori vyšetrovacie právomoci, mali by tieto činnosti koordinovať a riadiť.
76. V záujme väčšej efektívnosti sa okrem spolupráce a spoločného riešenia konkrétnych problémov v operáciách osvedčilo aj usporadúvanie konzultačných stretnutí s členmi multidisciplinárnych skupín za účasti prokurátorov.
77. CCPE zdôrazňuje potrebu zvýšiť efektívnosť vyšetrovania a stíhania systémov financovania terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti prostredníctvom intenzívneho, systematického a konzistentného prístupu. V prvom rade je potrebné vymieňať si informácie prostredníctvom vnútroštátneho informačného systému založeného na údajoch. Okrem toho je potrebné nadviazať úzku spoluprácu medzi orgánmi presadzovania práva a bankami, ako aj inými súkromnými právnymi subjektmi a jednotlivcami (poisťovňami, maklérmi, notármi, advokátmi, súdnymi exekútormi atď.). Ďalším čoraz dôležitejším vyšetrovacím prístupom je spolupráca s poskytovateľmi internetových služieb s cieľom sledovať virtuálne alebo digitálne peniaze.

### **C. Boj proti terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti na medzinárodnej úrovni**

78. Medzinárodná spolupráca medzi prokurátormi sa stala dôležitým nástrojom vzhľadom na rastúci počet cezhraničných trestných činov, najmä závažnej a organizovanej trestnej činnosti vrátane terorizmu. Medzinárodný rozsah vzťahov medzi zločineckými skupinami a jednotlivcami, uľahčený globalizáciou a modernými komunikačnými prostriedkami, znamená, že výlučne vnútroštátne zameranie sa na vyšetovanie a stíhanie týchto trestných činov, ako aj na ich predchádzanie, nie je dostatočné.
79. Ako potvrdila CCPE, prokurátori by mali vždy preukázať ochotu spolupracovať a „by mali riešiť medzinárodné žiadosti o pomoc v rámci svojej jurisdikcie s rovnakou starostlivosťou ako v prípade svojej práce na vnútroštátnej úrovni a mali by mať k dispozícii potrebné nástroje vrátane odbornej prípravy na podporu a udržanie skutočnej a účinnej medzinárodnej justičnej spolupráce“.<sup>14</sup>
80. Splnenie týchto požiadaviek sa dnes stalo obzvlášť naliehavým vzhľadom na úroveň útokov a výziev, ktoré prináša terorizmus a medzinárodná závažná a organizovaná trestná činnosť. Účinná medzinárodná spolupráca je nevyhnutná nielen na predchádzanie, ale aj na vyšetovanie, stíhanie, dokazovanie a zákonné potrestanie páchatel'ov týchto trestných činov a na konfiškáciu a vymáhanie príjmov z trestnej činnosti. Tieto ciele predpokladajú spoločné maximálne úsilie o odhaľovanie a prekazenie financovania zločineckých skupín a jednotlivcov, ich logistických a operačných základní, dodávok falošných dokladov, zbraní a výbušnín. Veľkou výzvou pre moderných zločincov je využívanie moderných komunikačných prostriedkov (vrátane sociálnych médií a sietí na internete), ktorých monitorovanie a zákonné odpočúvanie si vyžaduje globálne opatrenia.
81. Priame kontakty medzi vnútroštátnymi prokuratúrami sú účinným a primeraným spôsobom na zvýšenie efektívnosti a kvality v cezhraničných trestných veciach, a to nielen reagovaním na žiadosti o právnu pomoc, ale aj podporou výmeny informácií pochádzajúcich zo súbežných vyšetovaní a niekedy zriadením spoločných vyšetrovacích tímov. CCPE nabáda členské štáty, aby zlepšili právny základ pre priamu spoluprácu a podporovali rýchlu a flexibilnú spoluprácu

---

14/ Pozri stanovisko CCPE č. 9(2014) k európskym normám a zásadám týkajúcim sa prokurátorov, Rímska charta, článok XX.

prostredníctvom vymenovania národných kontaktných miest pre určité druhy trestnej činnosti, ako je terorizmus alebo závažnú a organizovanú trestnú činnosť, a/alebo vymenovaním styčných sudcov v iných krajinách.

82. Harmonizácia vnútroštátnych právnych predpisov s medzinárodnými právnymi normami, pokiaľ ide o právnu klasifikáciu trestných činov a zákonnosť konania, by výrazne uľahčila cezhraničnú spoluprácu. To isté platí pre možnú systematizáciu a harmonizáciu vnútroštátnych právnych predpisov. Malo by sa preto vynaložiť veľké úsilie na prekonanie prekážok vyplývajúcich z národných kultúr, ktoré považujú autonómiu v trestnom práve za cennú súčasť identity každého vnútroštátneho trestného systému.
83. S cieľom zlepšiť a uľahčiť medzinárodnú spoluprácu by sa mali zväziť tri hlavné aspekty: právny základ pre bezproblémovú a účinnú spoluprácu; primerané vykonávanie medzinárodných právnych nástrojov v každom zúčastnenom štáte; vytvorenie praktických a operačných nástrojov.
84. Mali by sa odstrániť prekážky medzinárodnej spolupráce. Nepoznanie kolegov na druhej strane hranice, nehovorenie rovnakým jazykom, nepochopenie iných kultúr v boji proti zločinu spôsobujú prirodzené váhanie spolupracovať. Na tento účel boli zriadené inštitucionálne aj neformálne orgány a siete medzinárodnej spolupráce. Formálne sieťové organizácie na úrovni presadzovania práva, ako sú Europol a Interpol, a na justičnej úrovni, ako sú Eurojust a Európska justičná sieť, sú rýchlymi a účinnými spôsobmi rozvoja cezhraničnej právnej spolupráce, čím sa preklenú rozdiely medzi právnymi systémami, kultúrami a jazykmi. Štáty by mali týmto organizáciám poskytnúť kapacity potrebné na bezproblémovú a úspešnú medzinárodnú pomoc. V boji proti cezhraničnej trestnej činnosti môžu byť užitočné aj menej formálne organizácie, ako napríklad Medzinárodné združenie prokurátorov, ktoré prispieva k systematizácii medzinárodných noriem týkajúcich sa výkonu funkcií prokuratúry a k prepájaniu prokurátorov na celom svete prostredníctvom tisícov kontaktných miest (napr. sieť prokurátorov zaoberajúcich sa prípadmi terorizmu zriadená v roku 2015 a sieť prokurátorov zaoberajúcich sa počítačovou kriminalitou vytvorená v roku 2010).

## ODPORÚČANIA

1. S cieľom reagovať na požiadavky verejnosti týkajúce sa transparentnosti a zodpovednosti by prokuratúra mala konať strategicky s cieľom zabezpečiť najvyššiu možnú úroveň kvality a efektívnosti práce prokurátorov.
2. Keďže každá prokuratúra vykonáva svoje funkcie v právnom rámci, riadna legislatíva je prvoradým predpokladom pre kvalitu a účinnosť jej práce.
3. S cieľom zlepšiť a uľahčiť medzinárodnú spoluprácu, a to aj v oblasti vydávania osôb, právnej pomoci a vymáhania príjmov z trestnej činnosti, mali by sa zväziť tri hlavné aspekty: právny základ pre bezproblémovú a účinnú spoluprácu; primerané vykonávanie medzinárodných právnych nástrojov v každom zúčastnenom štáte a vytváranie praktických a operačných nástrojov.
4. Nezávislosť prokurátorov je dôležitou požiadavkou na zlepšenie kvality ochrany ľudských práv. Členské štáty by preto mali zabezpečiť, aby prokurátori mohli vykonávať svoje funkcie s maximálnou nezávislosťou, bez nenáležitých vplyvov, stimulov, tlakov, hrozieb alebo zasahovania, či už priamych alebo nepriamych, z akejkoľvek strany alebo z akéhokoľvek dôvodu.
5. Kvalita práce prokurátorov závisí aj od záruk osobnej bezpečnosti prokurátorov a ich rodín. Najmä ak sú prokurátori zapojení do prípadov terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti, prokuratúry by mali prijať proaktívne opatrenia na ochranu ich životov, zdravia, slobody, fyzickej integrity a majetku.
6. Falošné alebo zaujaté správy o vyšetrovaní by mohli zradiť dôveru verejnosti v kvalitu spravodlivosti a vyvolávať pochybnosti o nezávislosti, nestrannosti a integrite systému trestného stíhania a súdov. Preto by sa mala dosiahnuť aktívna informačná politika voči médiám a verejnosti.
7. Aby mohli prokurátori konať s efektívnosťou a kvalitou, ktorú očakáva verejnosť, mali by mať primerané ľudské, finančné a materiálne zdroje s cieľom venovať náležitú pozornosť všetkým relevantným záležitostiam pri posudzovaní ich prípadov vrátane špecializovaných jednotiek v rámci prokuratúr. Poskytnutie pomoci kvalifikovaným pracovníkom, počiatočná a priebežná odborná príprava, primerané moderné technické vybavenie vrátane centralizovaných databázových systémov a iné zdroje môžu prokurátorov odbremeniť od neprímeraného tlaku a tým zvýšiť kvalitu ich rozhodnutí a efektívnosť prokuratúr. Všetky tieto opatrenia by sa mali zahrnúť do strednodobého alebo dlhodobého strategického výhľadu.
8. CCPE sa domnieva, že normy na vymedzenie kvality práce prokuratúr a prokurátorov by mali obsahovať kvantitatívne aj kvalitatívne prvky, ako je počet otvorených a uzavretých prípadov trestného stíhania, druhy rozhodnutí a výsledkov, trvanie trestného konania, zručnosti v oblasti správy prípadov, schopnosť jasne argumentovať v hovorenej a písomnej forme, otvorenosť voči moderným technológiám, znalosť iných jazykov, organizačné zručnosti, schopnosť spolupracovať s inými osobami v rámci prokuratúry aj mimo nej.
9. Jasné odôvodnenie a analýza sú základnými požiadavkami na kvalitu práce prokurátorov. Z tohto dôvodu mali by v plnej miere zväziť všetky relevantné dôkazy a preskúmať všetky relevantné faktické a iné otázky, ktoré odhalilo prešetrovanie a strany. Všetky rozhodnutia alebo opatrenia prokurátorov by mali

odrážať takéto relevantné dôkazy, mali by byť v súlade so zákonom a všeobecnými usmerneniami, ktoré môžu v tejto oblasti existovať. Rozhodnutia a opatrenia prokurátorov by mali byť odôvodnené konzistentným, jasným, jednoznačným a neprotichodným spôsobom.

10. V prípade potreby a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi by prokuratúra mala uverejniť usmernenia pre prokurátorov, v ktorých sa všeobecne stanovujú zásady, ktorými by sa malo riadiť začatie a vedenie trestného stíhania. V týchto usmerneniach by sa mali stanoviť faktory, ktoré sa majú zohľadniť v rôznych fázach trestného stíhania, aby sa zásah prokuratúry opieral o spravodlivú, odôvodnenú a konzistentnú politiku. Prokuratúra by mala transparentným spôsobom určovať ukazovatele a nadväzujúce mechanizmy, predovšetkým s cieľom motivovať prokurátorov k vyššej úrovni odbornej práce. Vnútroštné následné opatrenia v rámci prokuratúr by mali byť pravidelné a založené na zásadách právneho štátu.
11. V záujme zvýšenia kvality práce prokurátorov sa ukázalo, že účinný a nestranný systém podávania sťažností a pravidelné dotazníky vykonávané s príslušnými zainteresovanými stranami sú prospešné z hľadiska identifikácie možných nedostatkov v systéme. Kontrolný mechanizmus, ktorým sa monitorujú rozhodnutia prokurátorov, najmä pokiaľ ide o trestné činy bez sťažovateľa alebo obeť, môže umožniť nápravu možných chýb, ku ktorým došlo vo fáze vyšetrovania a trestného stíhania.
12. Kvalifikovanou a účinnou správou prípadov sa zabezpečuje, aby sa rozhodnutia prokuratúry prijímali s ohľadom na všetky lehoty a aby sa vykonávali objektívnym, nestranným a profesionálnym spôsobom pri rešpektovaní prezumpcie neviny a práva na obhajobu, ako aj práv obetí trestných činov. Súčasťou ich právomocí je aj to, aby prokurátori monitorovali dodržiavanie týchto základných práv a slobôd počas celého konania orgánov presadzovania práva.
13. V prípadoch terorizmu a závažnej a organizovanej trestnej činnosti by členské štáty mali prijať vhodné a primerané opatrenia, ktoré prokurátorom umožnia používať osobitné vyšetrovacie techniky.