

Stanovisko č. 7 (2012)

Poradnej rady európskych prokurátorov pri Výbore ministrov Rady Európy

Riadenie prostriedkov prokuratúry

I. ÚVOD

1. Poradnú radu európskych prokurátorov (CCPE) zriadil Výbor ministrov Rady Európy v roku 2005, s úlohou vydávať stanoviská týkajúce sa fungovania prokuratúr a podporovať účinné vykonávanie odporúčania Výboru ministrov členským štátom Rec(2000)19 o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva.

2. Výbor ministrov dal v roku 2012 pokyn CCPE, aby prijala stanovisko k riadeniu prostriedkov prokuratúry¹.

3. CCPE vypracovala toto stanovisko na základe odpovedí 30 členských štátov na dotazník². Podľa týchto odpovedí sa zdá, že úroveň finančnej autonómie má vplyv na nástroje, ktoré majú prokuratúry k dispozícii na riadenie svojich zdrojov. Právomoc zostavovať rozpočet je vo väčšine prípadov rozdelená medzi prokuratúru a ministerstvo spravodlivosti; často je do toho priamo zapojené aj ministerstvo financií. Približne polovica štátov uvádza, že rozpočty ich prokuratúr sa systémom riadia podľa výsledkov, vrátane cieľov, ako je efektívnosť a produktivita.

4. Značný počet krajín okrem toho uviedol, že rozpočty vyčlenené na trestné stíhanie sa považujú za nedostatočné; Táto situácia je posilnená súčasnou krízou. Súčasná hospodárska situácia predstavuje výzvu pre efektívnosť súdnictva; môže to však byť aj príležitosť na zavedenie zmien v spôsobe riadenia prostriedkov prokuratúry. Prokuratúra by v každom prípade mala mať na pamäti potrebu využívať dostupné zdroje čo najefektívnejším spôsobom.

A. Referenčné texty

5. CCPE zdôrazňuje význam odkazu na Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súdny dvor“).³

6. CCPE vzala do úvahy odporúčanie Rec(2000)19, a najmä časť o zárukách pre prokuratúru pri výkone jej úlohy. Zohľadnila aj príslušné závery a odporúčania uvedené v predchádzajúcich stanoviskách CCPE, najmä v stanoviskách č. 3 (2008) o úlohe prokuratúry mimo oblastí trestného práva a č. 4 (2009) o vzťahoch medzi sudcami a prokurátormi v demokratickej spoločnosti.

7. CCPE vzala do úvahy aj európske usmernenia o etike a správaní prokurátorov – budapeštianske usmernenia⁴, stanovisko Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) č. 2 (2001) o financovaní a riadení súdov s odkazom na efektívnosť súdnictva a článok 6 EDĽP, ako aj správu Európskej komisie pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ) s názvom Európske justičné systémy: vydanie 2010⁵ a správu Benátskej komisie o európskych normách týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému – časť II: prokuratúra⁶.

1/ 1127.zasadnutie zástupcov ministrov (23. novembra 2011).

2/ Pozri odpovede členských štátov na dotazník na webovom sídle CCPE (www.coe.int/ccpe) v časti „Predbežná práca – príprava 7. stanoviska CCPE“.

3/ Pozri najmä *Broniowski v. Poľsko* (22. júna 2004), § 183.

4/ Prijaté na 6. konferencii generálnych prokurátorov Európy v Budapešti v máji 2005.

5/ Pozri internetovú stránku CEPEJ na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

6/ Prijaté na 85. plenárnom zasadnutí Benátskej komisie (17. – 18. decembra 2010).

8. CCPE napokon vzala na vedomie aj nástroje, ktoré prijali niektoré iné medzinárodné organizácie. ako je Organizácia spojených národov a Medzinárodné združenie prokurátorov, ako aj záverečný dokument z 5. plenárneho zasadnutia siete prokurátorov alebo rovnocenných inštitúcií na najvyšších súdoch členských štátov Európskej únie prijatý 26. mája 2012 v Budapešti.⁷

B. Rozsah a účel týchto návrhov

9. Toto stanovisko sa vzťahuje na prokuratúru, pokiaľ ide o výkon všetkých funkcií, ktoré sú jej zverené v súlade so zákonom. Ak majú funkcie mimo systému trestného súdnictva⁸, zásady a ustanovenia tohto stanoviska sa *mutatis mutandis* vzťahujú aj na tieto funkcie. Prokuratúra zohráva kľúčovú úlohu vo vnútroštátnom justičnom systéme a zabezpečuje dodržiavanie ľudských práv, a to v niektorých jurisdikciách aj na miestach zadržiavania. Prokuratúra ako orgán poverený monitorovaním uplatňovania práva a stíhaním akéhokoľvek trestného konania musí predovšetkým reagovať na spoločnú potrebu bojovať proti vnútroštátnej a medzinárodnej trestnej činnosti.

10. Prokuratúra je v súčasnosti konfrontovaná s nárastom trestnej činnosti, ktorá vedie k rastúcemu pocitu neistoty. Vzhľadom na vážne nebezpečenstvo, ktoré predstavuje pre spoločnosť, si rozširovanie organizovanej trestnej činnosti, vrátane teroristických činov, obchodovania s drogami a počítačovej kriminality, vyžaduje zvýšenú efektívnosť činností prokurátorov a zvýšenú ochranu ľudských práv a verejných záujmov.

11. Aj keď právomoci prokuratúry samostatne spravovať svoje vlastné rozpočty a zdroje sa v jednotlivých členských štátoch líšia, autonómia riadenia predstavuje jednu zo záruk ich nezávislosti a efektívnosti. Preto je nevyhnutné spoliehať sa na odborníkov v oblasti riadenia a rozvoja všeobecných zásad, pokiaľ ide o riadenie prostriedkov, najmä finančných.

12. Cieľom tohto stanoviska je stanoviť odporúčania, ktoré umožnia určiť potreby a prideliť a efektívnejšie využívať zdroje prokuratúry.

II. POTREBY PROKURÁTORSKÝCH SLUŽIEB

A. Príprava rozpočtu

13. Rozpočet každej prokuratúry by sa mal začleniť do štátneho rozpočtu ako samostatný riadok. Je dôležité zabezpečiť, aby postupy zostavovania rozpočtov prokuratúr a pridelenia dodatočných finančných zdrojov boli stanovené v zákone o rozpočte alebo v iných finančných nariadeniach. Napriek tomu, že pridelenie finančných prostriedkov prokuratúre sa považuje za politické rozhodnutie, dotknuté legislatívne a výkonné orgány by nemali mať možnosť neprimerane ovplyvňovať prokuratúru pri rozhodovaní o jej rozpočte. Rozhodnutie o pridelení prostriedkov prokuratúre by sa malo prijímať v prísnom súlade so zásadou jej nezávislosti a mali by sa ním zabezpečiť nevyhnutné predpoklady na splnenie jej poslania.

14. Prokuratúra by sa mala spolu s výkonnou zložkou podieľať na príprave rozpočtu. V krajinách, v ktorých to právny systém umožňuje, môže byť právo prokuratúry obrátiť sa priamo na parlament s cieľom vyjadriť svoj názor na jeho potreby jednou z foriem aktívnej účasti na príprave vlastného rozpočtu. V každom prípade by sa v postupe prijímania rozpočtu prokuratúry parlamentom malo stanoviť zohľadnenie stanoviska samotnej prokuratúry.

15. Aby sa umožnilo dostatočné pridelenie prostriedkov parlamentom (alebo iným príslušným štátnym orgánom), odhadované náklady je potrebné vypočítať vopred. To si vyžaduje

7/ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_7_Ref_doc_Network_pros_gen_en.asp

8/ Pozri odporúčanie CM/Rec(2012)11 Výboru ministrov členským štátom o úlohe prokurátorov mimo systému trestného súdnictva.

spoľahlivé systémy plánovania rozpočtu, či už ide o prevádzkové alebo investičné rozpočty. Trestné a iné relevantné štatistiky z predchádzajúcich rokov, ako aj udržateľné trendy a činnosti prokuratúry, najmä plánované a prebiehajúce projekty, môžu slúžiť ako základ pre prípravu celkového minimálneho rozpočtu na nasledujúci rok alebo obdobie. Riadenie podľa výsledkov ponúka množstvo užitočných nástrojov na zostavenie rozpočtov na budúce obdobia.

16. V každom prípade je dôležité, aby zodpovednosť za všetky administratívne rozhodnutia týkajúce sa pridelovania zdrojov, ktoré majú priamy vplyv na činnosti prokuratúry, niesli príslušné prokuratúry.

17. Hospodárenie s rozpočtovými zdrojmi by mala vykonávať samotná prokuratúra efektívnym a zodpovedným spôsobom, v súlade so zásadami dobrej správy vecí verejných. Preto by sa okrem iných opatrení mala zorganizovať primeraná odborná príprava prokurátorov v tejto oblasti. Prokuratúra by mala mať v prípade potreby k dispozícii aj špecializovaných zamestnancov so skúsenosťami v oblasti financií, auditu a riadenia na vykonávanie takýchto funkcií a zabezpečenie primeraného využívania zdrojov. Prokuratúra by si mala byť vedomá možnosti spoľahnúť sa na takýchto špecializovaných pracovníkov a mala by mať k dispozícii zdroje potrebné na tento účel. Mali by mať posledné slovo a zodpovednosť za zásadné rozhodnutia.

18. Rozpočet prokuratúry musí za každých okolností umožňovať jej rýchlu reakciu na nepredvídané udalosti a vývoj.

B. Potreby prokuratúry

19. Nové výzvy v oblasti trestnej činnosti, ako aj rastúca zložitosť určitých druhov trestnej činnosti sú spôsobené rýchlym rozvojom nových technológií, rastúcou medzinárodnou integráciou a globalizáciou, rozširujúcim sa medzinárodným obchodom a tokom údajov. Táto skutočnosť umožnila nové spôsoby páchania trestných činov, z čoho vyplýva potreba spolupracovať, a to aj na medzinárodnej úrovni, pri ich odhaľovaní a stíhaní páchatel'ov. Vyžaduje sa aj osobitná odborná príprava, aby bolo možné čeliť hrozbám, ktoré predstavujú uvedené javy.

20. V čase hospodárskej krízy, keď chudoba a nerovnosť ľudí môže vyvolať nárast spoločenských nepokojov a kriminality a všetkých druhov podvodov a nespravodlivosti, ktorých sa dopúšťajú tí, ktorí porušujú zákon, sú pre obyvateľstvo ešte neúnosnejšie. Prostriedky pridelené prokuratúre by sa preto mali zachovať na rovnakej úrovni alebo prípadne zvýšiť, aby mohla byť strážcom verejného záujmu, ľudských práv a základných slobôd.

21. Narastá dopyt po ľudských zdrojoch v prokuratúre, ako aj potrebné materiálne a rozpočtové prostriedky na vykonávanie úloh prokuratúry. Vzhľadom na skutočnosť, že v mnohých krajinách prokurátori vykonávajú aj úlohy mimo oblasti trestného práva, vrátane tých, ktoré zmierňujú sociálne a environmentálne problémy⁹, sa táto požiadavka určite stáva oveľa evidentnejšou.

22. Vo vzťahu k prokurátorom by pri výkone ich funkcií v oblasti trestného práva alebo mimo nej mali byť prijaté správne opatrenia týkajúce sa ich bezpečnosti. Na tento účel by členské štáty mali zabezpečiť, aby prokurátori a v prípade potreby ich rodinní príslušníci boli fyzicky chránení, ak ich osobná bezpečnosť môže byť ohrozená v dôsledku riadneho plnenia pracovných povinností prokurátorov.¹⁰

9/ Pozri rezolúciu (77) 28 Výboru ministrov Rady Európy o prínose trestného práva k ochrane životného prostredia.

10/ Pozri najmä Deklaráciu minimálnych noriem týkajúcich sa bezpečnosti a ochrany prokurátorov a ich rodín, ktorú prijala Medzinárodná asociácia prokurátorov v marci 2008.

23. Účasť prokurátorov na medzinárodnej spolupráci v trestných veciach sa stáva drahšou. Na zabezpečenie toho, aby sa táto funkcia vykonávala rýchlo a efektívne, sú potrebné moderné technológie (ako sú videokonferencie a šifrovanie); sú potrebné dodatočné finančné prostriedky a ľudské zdroje, napríklad na vypracovanie medzinárodných dohôd, vysielanie styčných dôstojníkov (najmä prokurátorov) na národné veľvyslanectvá v cudzích štátoch, financovanie spoločných vyšetrovacích tímov a účasť v príslušných koordinačných orgánoch.¹¹

24. Vzhľadom na význam ochrany ľudských práv na miestach pozbavenia osobnej slobody, dostatočné zdroje by sa mali vyčleniť aj na vykonávanie dohľadu nad nimi, ak sú prokuratúre zverené takéto funkcie.

1. V oblasti trestného práva (vyšetrovanie a trestné stíhanie)

25. Primerané pridelovanie zdrojov na zabezpečenie činností prokuratúry je nevyhnutnou podmienkou uplatňovanie zásady nezávislosti prokurátorov a/alebo prokuratúr, najmä v oblasti trestného práva.

26. Finančná nezávislosť prokuratúry je zameraná na zaručenie spravodlivosti v trestnom konaní, účinnú ochranu ľudských práv a základných slobôd v trestnom konaní vo všeobecnosti a napokon na riadny výkon trestného súdnictva.

27. Riadenie finančných zdrojov pre prebiehajúce vyšetrovania sa výrazne líši v závislosti od členských štátov. Rovnaká rozmanitosť sa vzťahuje aj na úlohu prokuratúry v priebehu vyšetrovania: V niektorých členských štátoch má samotná prokuratúra určité alebo úplné vyšetrovacie právomoci; v iných členských štátoch nemá vyšetrovaciu právomoc, ale môže alebo nemusí mať právo nariadiť vyšetrovacím orgánom, aby vykonali vyšetrovacie a iné procesné úkony, aj keď nemá vlastnú vyšetrovaciu právomoc.

28. Náklady na takéto vyšetrovacie a iné procesné úkony zvyčajne hradí vyšetrojúci orgán. Úrady ich skutočne vykonávajú. V mnohých členských štátoch preto prokurátori často čelia problému, že vyšetrovacie orgány – vzhľadom na ich nízke rozpočtové prostriedky – nie sú schopné alebo ochotné vykonať príkaz prokurátora na vykonanie vyšetrovacích a iných procesných úkonov. Tento problém je relevantný najmä v prípadoch, keď vyšetrovanie spôsobuje dodatočné náklady, ako sú náklady na niektoré druhy odborných znalostí (napr. odborné znalosti v oblasti homogenetiky, odborné znalosti v hospodárskych záležitostiach, analýza DNA alebo náklady na osobitné vyšetrovacie techniky).

29. Členské štáty by mali vyčleniť dostatočné prostriedky na všetky vyšetrovania nariadené prokurátormi, aby mohli byť vykonané. Takýto prístup by významne prispel k tomu, aby sa vyšetrovanie ukončilo a aby v trestnom konaní neexistovali medzery, ktoré by mohli brániť výkonu spravodlivosti.

30. Členské štáty, v ktorých je vyšetrovanie jednou z funkcií zverených prokuratúre, by preto mali:

- zabezpečiť okamžitý a neobmedzený prístup prokurátorov k hlavným zdrojom prideleným na vykonávanie všetkých opatrení potrebných na účinné a nestranné vyšetrovanie;
- umožniť im využívať moderné technológie vhodným spôsobom na vyšetrovanie a na zabezpečenie právneho štátu počas vyšetrovaní (nástroje na vyhľadávanie počítačov, forenzné zariadenia, elektronické databázy, videokonferenčné a šifrovacie zariadenia,

^{11/} Napríklad Eurojust, Európska justičná sieť, Sieť prokurátorov alebo rovnocenné inštitúcie pri najvyšších súdoch členských štátov Európskej únie, Konzultačné fórum generálnych prokurátorov a riaditeľov prokuratúry, Poradná rada európskych prokurátorov a Koordinačná rada generálnych prokurátorov Spoločenstva nezávislých štátov alebo iné siete prokurátorov, ktoré sa objavujú zo dňa na deň.

odpočúvanie telekomunikácií, audio a video dohľad atď.).

Rovnaké zásady by sa mali uplatňovať na zdroje, ktoré prokurátori potrebujú na primerané postup v súdnych konaniach.

31. Okrem toho by sa osobitná pozornosť mala venovať úplnej úhrade a – ak je to stanovené v zákone – následnému vymáhaniu nákladov, ktoré vznikli počas trestného konania, rôznymi orgánmi. Mali by sa vytvoriť potrebné mechanizmy na zabezpečenie takéhoto vymáhania. Tento aspekt má osobitný význam pre členské štáty a ich súdne orgány v čase hospodárskej krízy.

32. Členské štáty môžu preskúmať vypracovanie politik konfiškácie zameraných na zbavenie páchatelom trestnej činnosti príjmov z trestnej činnosti, ktoré môžu pomáhať pri stíhaní trestných činov, pričom sa vždy rešpektuje úloha a nezávislosť prokurátorov.

33. Prokuratúra by nemala byť neprimerane obmedzovaná pri spravovaní rozpočtových prostriedkov vyčlenených na účely vyšetrovania. Využívanie takýchto zdrojov by malo byť racionálne, účinné a transparentné.

2. Mimo oblasti trestného práva

34. Prokurátorské činnosti mimo oblasti trestného práva, ktoré sa v rôznej miere vykonávajú vo väčšine členských štátov Rady Európy niekedy vyžadujú okrem iných procesných krokov osobitné forenzné preskúmania a zapojenie odborníkov z rôznych oblastí odbornosti (napr. psychológov v prípadoch týkajúcich sa rodinného práva, účtovníkov a finančných expertov na konkurz, chemikov a biológov vo veciach týkajúcich sa ochrany životného prostredia atď.).

35. V závislosti od rozmanitosti a rozsahu práce môže vzniknúť potreba vytvoriť mimo rámca trestného stíhania útvary špecializované na služby alebo funkcie prokurátora na vykonávané mimo oblasti trestného práva vo všeobecnosti alebo v konkrétnych oblastiach. Osobitná povaha takejto činnosti si môže vyžadovať osobitnú odbornú prípravu personálu.

III. MOŽNÉ RIEŠENIA

A. Ľudské zdroje

36. Súčasná situácia si vyžaduje prispôsobenie potreby ľudských zdrojov potrebám verejnej činnosti, či už to znamená dostatočné odmeňovanie alebo primeranú odbornú prípravu,¹² a to počiatočnú aj priebežnú.

37. Vo všeobecnosti existujú v modernej prokuratúre tri rôzne profesionálne úrovne:

- Prokurátorské funkcie vykonávajú samotní prokurátori. V prípade potreby (a ak je to zlučiteľné s právnym systémom) na osobitné právne funkcie môžu byť prijatí právni špecialisti;
- Odborníci v špecifických oblastiach, napríklad psychológovia alebo psychiatri, môžu byť nevyhnutní na riešenie prípadov kriminality mladistvých a duševne chorých páchatelov alebo na pomoc obetiam. Sociológovia a odborníci v oblasti štatistiky môžu byť veľmi užitoční, keď je potrebné spoliehať sa na štatistické údaje, počítačoví špecialisti – pri výskume čohokoľvek, čo súvisí s počítačovou kriminalitou, alebo biológovia či chemici pri vyšetrovaní trestných činov proti životnému prostrediu atď.;
- Administratívni pracovníci sú nevyhnutnou súčasťou prokuratúry. Tento personál musí byť kvalifikovaný a zvládať pracovné zaťaženie v spracovaných prípadoch, ktoré sa

12/ Pozri „Správu o európskych normách týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Prokuratúra“, ktorú prijala Benátska komisia na svojom 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. decembra 2010).

nevyhnutne zvyšuje súbežne so špecializáciou alebo zložitou záležitosťou, ktorými sa zaoberá prokurátor.

38. Musí sa navrhnúť systém na výpočet pracovného zaťaženia prokurátorov s cieľom identifikovať ich vyvíjajúci sa potreby. Tento systém by mal byť schopný merať aj tie faktory, ktoré ovplyvňujú alebo pôsobia na plnenie ich úloh, aby sa tieto úlohy riadne vykonávali.

B. Finančné zdroje

39. Mali by sa dodržiavať všeobecné zásady využívania verejných zdrojov: Princíp potrebnosti, zásada efektivity a zásada zákonnosti. Ak je do využívania zdrojov zapojených viac ako jeden orgán (napr. prokuratúra, polícia a daňové orgány), tieto zásady sa musia dodržiavať súbežne s dôkladnou koordináciou, aby sa zabránilo duplicite úsilia a aby sa zabezpečilo, že zdroje sa použijú na dosiahnutie konečného cieľa účinného výkonu spravodlivosti.

40. Za predpokladu, že je zabezpečená ich nezávislosť, orgány činné v trestnom konaní sú nabádané k uzatváraniu dohôd s inými štátnymi orgánmi s cieľom spoločného využívania zariadení a administratívnych služieb alebo účasti na spoločných akciách. Koordinácia je základným nástrojom na predchádzanie plytvaniu zdrojmi a duplicite činností – aj v rámci prokuratúry, keď napríklad vyšetruje súvisiace skutočnosti viac ako jeden prokurátor (miestne príslušný).

41. V dôsledku zásady zákonnosti nakladania s verejnými zdrojmi, by finančné hospodárenie prokuratúry malo podliehať dohľadu štátnych orgánov poverených právomocami v oblasti kontroly a auditu, podobne ako pri súdoch.

C. Vybavenie a materiálne zdroje

42. Prokuratúra sa vyzýva, aby zaviedla a používala kompatibilné systémy informačných technológií pre plánovanie, monitorovanie a porovnávanie výdavkov prokuratúry. Môže to byť praktická a účinná metóda na vyváženie využívania zdrojov s pracovným zaťažením ich územných útvarov, na vytvorenie referenčných hodnôt pre využívanie zdrojov na úrovni rôznych úradov, umožnenie rýchleho prerozdelenia zdrojov v prípade potreby a napokon zabezpečenie zodpovednosti za výdavky.

43. Členské štáty sa vyzývajú, aby umožnili prokuratúre používať IT vybavenie pri svojej každodennej práci, zavedením nástrojov elektronickej justície, elektronickej správy prípadov a systémov výmeny údajov s orgánmi zodpovednými za uplatňovanie práva, s ktorými sú prokurátori pri plnení svojich úloh v kontakte. Umožnilo by to zabezpečiť efektívnejšiu správu prípadov, skrátiť trvanie konaní a zaručiť uplatňovanie opatrení na ochranu údajov a dôvernosť.

44. Od členských štátov sa takisto vyžaduje, aby podporovali potrebu prokuratúry zachovať si svoje vlastné webové sídla a primerané priestory, v ktorých možno prijímať verejnosť, s cieľom zachovať primeranú úroveň transparentnosti a informovanosti verejnosti, ako aj podporiť a uľahčiť prístup k spravodlivosti.

D. Prostriedky prokuratúry a vládne úsporné plány

45. Ak sa hospodárske krízy riadne nevyriešia, môžu ovplyvniť fungovanie prokuratúr. Zdá sa, že rozsah tohto účinku sa v jednotlivých členských štátoch líši, od zavedenia všeobecnej politiky smerom k úsporám a prerozdeleniu zdrojov na hlavné činnosti na úkor kapitálových investícií na jednej strane až po radikálne zníženie plátov prokurátorov na strane druhej. Získanie dodatočných ľudských a finančných zdrojov, lepšie technické vybavenie, lepší prístup k odbornej príprave zamestnancov, ako aj k technickým odborným znalostiam potrebným na podporu dôkazov používaných na súdoch sa vo viacerých členských štátoch považuje za

prioritu.

46. Samotné prokuratúry musia zohrávať úlohu pri vyvracaní alebo aspoň minimalizácii negatívnych vplyvov hospodárskych kríz na ich každodennú prácu. Na tento účel by sa mala nájsť rovnováha medzi dostupnými zdrojmi a výsledkami, ktoré sa majú dosiahnuť. Lepšou spolupracou a koordináciou medzi európskymi a domácimi aktérmi v boji proti trestnej činnosti sa situácia môže výrazne zlepšiť. Na európskej úrovni by sa mali v oveľa väčšej miere využívať rôzne nové možnosti medzinárodnej spolupráce v trestných veciach (napr. prostredníctvom Eurojustu alebo vedenia spoločných vyšetrovaní). Na vnútroštátnej úrovni môžu pri prekonávaní problémov súvisiacich s hospodárskou krízou pomôcť dohody s inými miestnymi, regionálnymi a vnútroštátnymi orgánmi, ktoré umožňujú spoločné využívanie administratívnych služieb, kancelárskych zariadení a podporného personálu, alebo lepšia spolupráca s inými monitorovacími orgánmi (ako sú inšpektoráty životného prostredia).

47. V prípade, že prokuratúra má primerané prostriedky na riadenie ľudských a finančných zdrojov, ktoré má k dispozícii, kvalita jej práce nebude negatívne ovplyvnená. Zavedenie nových štruktúr v rámci prokuratúr (napr. zriadenie špecializovaných jednotiek na boj proti hospodárskej trestnej činnosti alebo počítačovej kriminalite) alebo v systéme financovania prokuratúry (napr. poskytnutie rozpočtovej autonómie v krajinách, v ktorých ju prokuratúra nemá), môže vo veľkom rozsahu prispieť k zachovaniu profesionálnej kvality.

48. V časoch hospodárskej krízy je obzvlášť dôležité, aby prokuratúra zefektívnila svoju činnosť, organizáciu a zlepšila riadenie, s cieľom zabezpečiť optimálne využívanie finančných aj ľudských zdrojov. Užitočné môže byť aj rozdelenie prokuratúr v celej krajine s racionálnym rozdelením právomocí.

E. Zlepšenie riadenia prokuratúr

a. Audit a kontrola

49. Monitorovanie a audit sú základnými prvkami na zabezpečenie dôsledného hospodárenia s verejnými prostriedkami. Musia byť prispôsobené konkrétnym úlohám prokuratúry. Vzhľadom na jej osobitné poslanie nemožno použitie finančných prostriedkov vynaložených napríklad na vyšetrovanie trestných činov posudzovať bežným výpočtom nákladovej výkonnosti; vyšetrovania by sa nemali hodnotiť len z hľadiska nákladovej efektívnosti. Monitorovanie môže byť užitočným nástrojom na stanovenie najlepších postupov v rámci prokuratúry na porovnanie vybavovania prípadov v rôznych útvaroch a v rôznych veciach, ale nemalo by sa používať ako prostriedok na riadenie prokuratúry ako takej.

50. Len za výnimočných okolností by sa prokuratúra mala vrátiť k uprednostňovaniu určitých druhov prípadov alebo trestných činov, ako prostriedku boja proti obmedzovaniu zdrojov. Takéto uprednostňovanie by však nemalo byť na úkor činností prokuratúry ako celku, a najmä účinného stíhania iných druhov trestnej činnosti, ani by nemalo obmedzovať všeobecnú zásadu rovnosti pred zákonom.

b. Riadenie podľa výsledkov

51. Bez ohľadu na to, aký systém riadenia prijali jednotlivé členské štáty, prokurátori by mali vždy zabezpečiť, aby sa zdroje, ktoré majú k dispozícii, využívali efektívne a hospodárne a aby sa zaviedli náležité kontrolné a sledovacie mechanizmy.

52. Členské štáty môžu tiež zvážiť – pokiaľ je to zlučiteľné s ich príslušnými právnymi systémami – zavedenie alebo posilnenie modelu, v rámci ktorého sa činnosti prokuratúry riadia podľa zásady riadenia na základe výsledkov. Táto koncepcia je interaktívnym modelom riadenia založeným na dohode, v rámci ktorej sa zdroje pridelujú na základe dohodnutej a očakávanej činnosti. Hlavnou myšlienkou riadenia na základe výsledkov je pomôcť stranám

dosiahnuť primeranú rovnováhu medzi dostupnými zdrojmi a výsledkami, ktoré sa majú dosiahnuť (napríklad na skrátenie prieťahov v konaní alebo zlepšenie prístupu používateľov k spravodlivosti), pri plnom rešpektovaní úlohy a nezávislosti prokuratúry a zásady zákonnosti.

53. Tento model (konceptia) je riadiacim nástrojom vytvoreným na základe rokovaní o výkonnosti, medzi príslušným vládny orgánom (t. j. ministerstvom financií, ministerstvom spravodlivosti) alebo parlamentom a prokuratúrou. Samotná prokuratúra by sa mala zúčastniť na týchto rokovaniach, keďže má najlepšie predpoklady na to, aby stanovila ciele pre svoje výstupy smerujúce k usmerneniu prokurátorov pri ich skutočnej práci. Prokuratúra by mala mať dostatočnú voľnosť pri stanovovaní svojich cieľov, aby dosiahla čo najlepšie výsledky.

54. Základom hodnotenia výkonnosti a pridelovania zdrojov sú výsledky a výstupy. Tie výsledky prokuratúry spočívajú v tom, do akej miery boli dosiahnuté jej sociálne ciele (napr. presadzovanie trestnej zodpovednosti). Výstupy sa týkajú cieľov, ktoré samotná prokuratúra môže ovplyvniť prostredníctvom svojich vlastných činností a spôsobu ich riadenia, t. j. prevádzkovej efektívnosti, kontroly kvality a riadenia ľudských zdrojov.

55. Výstupy a výsledky prokuratúry by mali byť úzko prepojené s jej hlavnou činnosťou a dostupnými zdrojmi, aby dosiahnutie cieľov záviselo výlučne od toho, čo príslušná agentúra robí a ako je riadená. Pozornosť by sa mala venovať skutočnosti, že vymedzenie výstupov bude mať vplyv na činnosti vykonávané prokurátormi.

56. Riadenie na základe výsledkov si vyžaduje, aby príslušná agentúra podávala správy o dosahovaní svojich cieľov. Najmä miestne prokuratúry podávajú správy úradu generálneho prokurátora, ktorý zase podáva správy vládny orgán, ktorý prideluje zdroje, alebo parlamentu. Jasné a spoľahlivé hodnotenie a meranie výsledkov je nevyhnutné, ale môže predstavovať výzvu. Dobré ukazovatele výkonnosti ukazujú, čo sa dosiahlo, nie aké opatrenia sa prijali.

57. Do akej miery sa ciele dosiahnu, bude to mať vplyv na stanovené ciele a zdroje vyčlenené na nasledujúce prevádzkové obdobie. Po posúdení toho, či sa dosiahli alebo nedosiahli ciele prokuratúry, by mali vždy nasledovať rozhodnutia o konkrétnych opatreniach, ktoré má prijať samotná prokuratúra.

IV. ODPORÚČANIA

- (i) Prokurátori musia mať k dispozícii dostatočné prostriedky na plnenie svojich rôznych úloh v situácii nových národných a medzinárodných nebezpečenstiev a výziev, vrátane tých, ktoré prináša vývoj technológií a globalizačných procesov.
- (ii) Prokuratúra musí mať možnosť odhadnúť svoje potreby a rokovať o svojich rozpočtoch a rozhodnúť sa, ako využiť pridelené finančné prostriedky.
- (iii) Aby prokuratúra mohla pripraviť svoj rozpočet, mala by sa spoliehať na presné a spoľahlivé ukazovatele odvodené z trestnoprávných a iných relevantných štatistík.
- (iv) Zložité hospodárske a finančné prostredie predstavuje profesionálne výzvy, ktoré zdôrazňujú potrebu racionálnejšieho riadenia. Nezávislosť, nestrannosť, finančná autonómia a efektívnosť prokuratúry sú hodnoty, ktoré musia byť zaručené za každých hospodárskych okolností.
- (v) Prokuratúra by mala využívať moderné metódy riadenia efektívnym a transparentným spôsobom. V tejto súvislosti môže byť užitočné používanie ukazovateľov výkonnosti a systému riadenia na základe výsledkov. Musí mať tiež dostatočnú voľnosť pri výbere činností, ktoré sa majú vykonať na dosiahnutie želaných výsledkov. Prokuratúra by nemala byť konfrontovaná s nadmernou rozpočtovou nepružnosťou.
- (vi) Mala by sa zabezpečiť vnútorná aj vonkajšia kontrola a audit využívania rozpočtov prokuratúry. Externá kontrola a audit by mali byť v súlade s kontrolami a auditmi uplatňovanými na súdoch.
- (vii) Musí byť zabezpečená odborná príprava v oblasti riadenia pre prokurátorov poverených riadiacimi funkciami. Mali by sa jasne regulovať postupy spolupráce medzi prokuratúrou a externými odborníkmi v oblasti financií a riadenia.
- (viii) Prokuratúra musí byť konzultovaná o úsporách, ktoré sa majú dosiahnuť, ako aj o iniciatívach na prilákanie nových zdrojov alebo na zvýšenie existujúcich zdrojov.
- (ix) S cieľom vysvetliť použitie prostriedkov potrebných na jej konanie by prokuratúra mala zachovať primeranú úroveň transparentnosti a informovanosti verejnosti o svojej práci, a to aj prostredníctvom svojich vlastných webových sídiel a uverejňovania svojich výročných správ. V každom prípade sa musí zachovať obraz nestrannosti.
- (x) Odporúča sa výmena skúseností a osvedčených postupov v oblasti riadenia prostriedkov prokuratúrou na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni.