

Stanovisko č. 13 (2018)

Poradnej rady európskych prokurátorov pri Výbore ministrov Rady Európy

Nezávislosť, zodpovednosť a etika prokurátorov

I. ÚVOD, ÚČEL A ROZSAH STANOVISKA

1. Poradnú radu európskych prokurátorov (CCPE) zriadil Výbor ministrov Rady Európy v roku 2005 s úlohou formulovať najmä stanoviská k otázkam týkajúcim sa vykonávania odporúčania Výboru ministrov Rec(2000)19 členským štátom o úlohe prokuratúry v systéme trestného súdnictva [HYPERLINK](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2000)19):

"[https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec\(2000\)19](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2000)19)".

2. Na základe rozhodnutia Výboru ministrov prijatého v tomto rámci¹ sa CCPE rozhodla, že v roku 2018 vypracuje a prijme stanovisko, v ktorom sa zameria na nezávislosť, zodpovednosť a etiku prokurátorov.

3. Na tento účel, majú na pamäti, že mnohé medzinárodné nástroje sú už venované nezávislosti prokurátorov, CCPE sa opiera najmä o svoje stanovisko č. 4 (2009) s názvom „Sudcovia a prokurátori v demokratickej spoločnosti“ (Bordeauxská deklarácia), ktoré bolo prijaté spoločne s Poradnou radou európskych sudcov (CCJE), a pripomína, že nezávislosť prokuratúry je nevyhnutným dôsledkom nezávislosti súdnictva. CCPE odkazuje aj na svoje stanovisko č. 9 (2014) s názvom „Európske normy a zásady týkajúce sa prokurátorov“ (Rímska charta), v ktorom sa uvádza, že by sa mala podporovať všeobecná tendencia posilňovať nezávislosť a skutočnú autonómiu prokuratúr, prokurátori by mali byť pri rozhodovaní nezávislí a vykonávať svoje povinnosti bez vonkajšieho tlaku alebo zasahovania.

4. CCPE sa v týchto návrhoch zaoberá možnými zásahmi do nezávislosti prokurátorov a vyvíjaní tlakov na nich, najmä politických tlakov, ako sa to zistilo v niektorých členských štátoch. Získaním prehľadu o otázkach spojených s nezávislosťou, zodpovednosťou a etikou sa CCPE snaží zvýšiť informovanosť prokurátorov a príslušných orgánov o relevantnom vývoji a reformách v týchto oblastiach.

5. CCPE berie do úvahy aj akčný plán Rady Európy na posilnenie nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch, ako² aj správu generálneho tajomníka Rady Európy z roku 2016 s názvom „Stav demokracie, ľudských práv a právneho štátu – bezpečnostný imperatív pre Európu“.³

6. CCPE tu pripomína, ako to urobila v priebehu svojej predchádzajúcej práce, že funkcie prokurátorov a spôsob, akým ich vykonávajú, by mali byť v súlade s dodržiavaním práva jednotlivcov na spravodlivý proces stanoveného v článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“). Prokurátori vykonávajú svoje funkcie aj v rámci zásady právneho štátu, ktorá si vyžaduje dodržiavanie základných hodnôt, ako je nestrannosť, transparentnosť, čestnosť, obozretnosť, spravodlivosť, a prispievanie ku kvalite spravodlivosti. S cieľom zvýšiť dôveru verejnosti v justičný systém musia prokurátori vždy dbať na to, aby sa tieto hodnoty dodržiavali a aby usmerňovali činnosť prokurátorov.

7. V posledných rokoch Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „Súdny dvor“) vypracoval

1/ 1300. zasadnutie zástupcov ministrov, 21. – 23. novembra 2017.

2/ Vypracovaný na podnet generálneho tajomníka Rady Európy a prijatý na 1 253. zasadnutí zástupcov ministrov, 13. apríla 2016.

3/ Predložená na 126. zasadnutí Výboru ministrov, 18. mája 2016 (Sofia).

dôležitú judikatúru na podporu nezávislosti prokurátorov bez ohľadu na to, či sa považujú za justičný orgán alebo nie. Prokurátor, ktorý riadi prvú fázu trestného konania, sa má považovať za „pokročilého strážcu ľudských práv“ a túto zásadnú úlohu má zohrávať počas celého procesu.⁴

8. Členské štáty, ak majú v úmysle udeliť alebo zachovať postavenie justičného orgánu pre prokurátorov vo svojich systémoch administratívnej a hierarchickej organizácie, v zmysle EDĽP by mali zabezpečiť, aby mali všetky záruky, najmä tie, ktoré sa vyžadujú pre nezávislosť, spojenú s týmto postavením, ako sa uvádza v judikatúre Súdneho dvora.⁵

9. Úlohy pridelené prokurátorom sa v jednotlivých štátoch líšia v súlade s platnými systémami. Takýmto spôsobom právne systémy niektorých členských štátov stanovujú zásadu „zákonosti“ ako základ trestného stíhania, iné členské štáty stanovujú zásadu „voľnej úvahy“ alebo „oportunity“; Iní majú zmes týchto princípov. Niektoré členské štáty zverujú prokurátorom skutočnú úlohu dohľadu nad políciou a vyšetrovateľmi a iné nie; v niektorých systémoch prokurátori zasahujú do vyšetrovania a v iných systémoch ich úloha v trestnom konaní zostáva obmedzená. V mnohých členských štátoch majú prokurátori právomoc vykonávať verejnú žalobu a kontrolovať trestné stíhanie a zákonnosť vyšetrovaní, ktoré sa predložia sudcom ako základ pre ich rozhodnutia. Niekedy majú právomoc aj v oblasti výkonu trestov a dohľadu nad väznicami.

10. Zásady nezávislosti, objektívnosti a nestrannosti uvedené v tomto stanovisku a v predchádzajúcich stanoviskách CCPE, týkajúcich sa trestných vecí sa *uplatňujú mutatis mutandis* aj na iné ako trestné právomoci prokurátorov.

11. CCPE chce napokon pripomenúť – bez toho, aby zopakovala ich obsah – niektoré relevantné medzinárodné nástroje v tejto oblasti, ako sú nástroje Rady Európy (najmä stanoviská CCPE a CCJE a „Európske usmernenia o etike a správaní prokurátorov – „Budapeštianske usmernenia“)⁶ a iných medzinárodných organizácií.⁷

12. Vzhľadom na tieto nástroje a v európskom kontexte, v ktorom a spôsoby, akými prokurátori vykonávajú svoje úlohy neustále vyvíjajú, cieľom tohto stanoviska nie je prijať pevný európsky kódex, ale skôr určitý druh „tvrdého jadra“ zásad, ktoré by mali byť poskytnuté príslušným orgánom a ktoré by mali usmerňovať každodennú činnosť prokurátorov a ich správanie v rámci ich práce aj mimo nej a na ktoré sa môžu odvolávať.

13. Nezávislosť, zodpovednosť a etika prokurátorov by mali byť pojmy zahrnuté v štatútoch pre prokurátorov ustanovených vo vnútroštátnom práve alebo dokonca v zákonoch členských štátov.

14. Vzhľadom na blízkosť a komplementárny charakter úloh sudcov a prokurátorov, ako aj na požiadavky týkajúce sa ich postavenia a podmienok služby,⁸ by prokurátori mali mať záruky podobné zárukám pre sudcov.

4/ Pozri výber judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa konania prokurátorov v prílohe k týmto návrhom.

5/ Pozri výber judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa konania prokurátorov v prílohe k týmto návrhom.

6/ Prijaté na Konferencii generálnych prokurátorov Európy 31. mája 2005. Pozri aj dokumenty Benátskej komisie (najmä Správa o európskych normách týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Prokuratúra prijatá v decembri 2010, CDL-AD(2010)040).

7/ Pozri napríklad nástroje a dokumenty Európskej siete súdnych rád (ENCJ) (najmä správu 2014 – 2016 s názvom „Nezávislosť a zodpovednosť prokuratúry“), Organizácie Spojených národov (najmä usmernenia o úlohe prokurátorov (1990), Dohovor proti korupcii z roku 2003), dokumenty Medzinárodného združenia prokurátorov (najmä normy profesijnej zodpovednosti a vyhlásenie o základných povinnostiach a právach prokurátorov z roku 1999), ako aj štatút a úlohu prokurátorov, ktoré sú príručkou spoločne prijatou Úradom Organizácie Spojených národov pre drogy a kriminalitu a Medzinárodným združením prokurátorov v roku 2014.

8/ Pozri stanovisko č. 9 (2014) CCPE, Vysvetlivka k Rímskej charte, bod 53.

II. KONCEPTY

Nezávislosť prokurátorov

15. „Nezávislosť“ znamená, že prokurátori nie sú vystavení nezákonnému zasahovaniu do výkonu svojich právomocí. povinnosti zabezpečiť úplné dodržiavanie a uplatňovanie práva a zásady právneho štátu a zabezpečiť, aby neboli vystavené žiadnemu politickému tlaku ani nezákonnému vplyvu akéhokoľvek druhu.

16. Nezávislosť sa vzťahuje na prokuratúru ako celok, jej konkrétny orgán, ako aj na jednotlivca. prokurátori v zmysle vysvetlenom ďalej v texte.

17. Prokurátori by mali uplatňovať svoju slobodu prejavu a združovania spôsobom, ktorý je sú zlučiteľné s ich funkciou a nemajú vplyv ani sa nezdá, že by mali vplyv na nezávislosť alebo nestrannosť súdnictva a prokuratúry. Hoci sa môžu slobodne zúčastňovať na verejnej diskusii o záležitostiach týkajúcich sa právnych subjektov, súdnictva alebo výkonu spravodlivosti, nemali by sa vyjadrovať k prebiehajúcim prípadom a mali by sa vyhýbať vyjadrovaniu názorov, ktoré by mohli ohroziť postavenie a integritu súdu. Prokurátori by sa mali zdržať politickej činnosti nezlučiteľnej so zásadou nestrannosti.⁹

18. Prokurátori by mali mať možnosť zakladať profesijné združenia a vstupovať do nich s cieľom zastupovať svoje záujmy, chrániť ich postavenie a podporovať ich odbornú prípravu.

Zodpovednosť prokurátorov

19. „Zodpovednosť“ znamená najmä:

- nekonať svojvoľne;
- založiť rozhodnutia na zákone;
- odôvodniť rozhodnutia, či už na základe zásady zákonnosti alebo možnosti (voľná úvaha),
- v prípade potreby poskytovať správy príslušným zainteresovaným stranám.

Etika prokurátorov

20. „Etika“ sú všetky usmernenia, v ktorých sa stanovujú normy správania a praxe, a to na ich území aj mimo neho. práca, ktorá sa očakáva od všetkých prokurátorov pracujúcich pre prokuratúru alebo v jej mene.

21. Dodržiavanie etických pravidiel je základnou povinnosťou, ktorou by sa mala riadiť činnosť prokurátorov. Je to je dôležité, aby bolo možné odkazovať na zbierky obsahujúce etické zásady prokurátorov, ktorými by sa malo riadiť ich konanie.

22. Správanie prokurátorov, rovnako ako správanie sudcov, nemôže byť ponechané na ich vlastné uváženie, či už v rámci mimo svojej práce. Je to obzvlášť dôležité pri posudzovaní činnosti prokurátorov a v disciplinárnych konaniach proti nim.

III. Nezávislosť prokuratúr

23. Úloha prokurátora je náročná a zložitá: vyžaduje profesionalitu, charakter, odvahu, Rovnováha a odhodlanie. Tieto vlastnosti musia byť rozhodujúcim kritériom pri prijímaní prokurátorov a počas celej ich kariéry. Proces právneho vzdelávania, výberu kandidátov a odbornej prípravy by sa mal snažiť zabezpečiť dodržiavanie týchto kritérií. Tieto osobné požiadavky však nie sú dostatočné na zabezpečenie nezávislosti prokurátorov. Postavenie a nezávislosť prokurátorov by mali byť jasne stanovené a zaručené zákonom.

⁹Pozri stanovisko č. 9 (2014) CCPE, Vysvetlivka k Rímskej charte, body 81 – 82.

24. V tejto súvislosti je obzvlášť žiaduce, aby sa pri zabezpečení rodovej vyváženosti tento proces vymenovanie, preloženie, povýšenie a disciplína prokurátorov sú jasne stanovené v písomnej forme a čo najviac sa približujú sudcom, najmä v členských štátoch, ktoré dodržiavajú zásadu jednotnosti súdnictva a ktoré majú väzby medzi funkciami sudcov a prokurátorov počas celej ich kariéry. V takýchto prípadoch by sa ustanovenia mali prednostne stanoviť zákonom a uplatňovať pod kontrolou nezávislého profesijného orgánu (napríklad zloženého z väčšiny sudcov a prokurátorov volených ich kolegami), ako je súdna rada alebo rada prokurátorov, ktorá je príslušná na vymenúvanie, povyšovanie a disciplínu prokurátorov. Platí to najmä vtedy, ak majú byť prokurátori uznaní za justičné orgány v zmysle článku 5 EDĽP alebo im má byť priznaná nespochybniteľná úloha a právomoc vo veciach individuálnych práv a slobôd, najmä v nových oblastiach, ako je ochrana osobných údajov.

25. Ako prostriedok na zabezpečenie nezávislosti prokurátorov jasné mechanizmy, pokiaľ ide o zriadenie malo by sa zaviesť aj trestné stíhanie alebo disciplinárne konanie proti prokurátorom. Napríklad v niektorých členských štátoch existuje osobitný postup stanovený zákonom, ktorý umožňuje začať konanie vo veci správnych a/alebo trestných činov, ktoré údajne spáchali prokurátori.

26. Cieľom týchto ustanovení by malo byť aj predchádzanie možným alebo skutočným konfliktom záujmov a ich riešenie a umožniť prokurátorom zabezpečiť riadne uplatňovanie práva bez toho, aby boli vystavení tlaku alebo opatreniam, ktoré sú v rozpore s ich poslaním.

27. Všeobecnejšie povedané, nezávislosť prokurátorov znamená, že majú dostatočné prostriedky a tiež právomoc, spôsobilosť a právomoci potrebné na riadne plnenie ich úloh. Predovšetkým by sa s nimi malo konzultovať o určení zdrojov potrebných na ich poslanie.

28. Primeraná odborná príprava prokurátorov v oblasti správy ich služieb a riadenia ich mali by sa poskytnúť zdroje, inak by sa mohla výrazne obmedziť ich nezávislosť.

29. Prostriedky na živobytie, porovnateľné s prostriedkami sudcov, vrátane primeraného odmeňovania, zabezpečujúce ich prokurátorom by sa mala zaručiť materiálna nezávislosť a ich ochrana, ako aj ochrana ich rodinných príslušníkov. Takáto ochrana by mala zahŕňať právnu a fyzickú ochranu ich života, zdravia a majetku, ako aj cti a povesti pred akýmkoľvek násilím, útokom alebo nátlakom a mala by poskytovať zodpovedajúce štátne poistenie.

30. Právne postavenie prokurátorov, na ktorom je založená ich činnosť, je verejnosti príliš často neznáme a preto nepochopené. Príslušné informácie by sa preto mali zverejniť, aby sa predišlo nesprávnemu výkladu ich úlohy. Prokuratúra by mala byť do tohto procesu zapojená.
Vonkajšia nezávislosť a vnútorná nezávislosť

31. Prokurátori musia byť nezávislí vo svojom postavení a správaní:

- musia mať vonkajšiu nezávislosť, t. j. vo vzťahu k nenáležitým alebo nezákonnému zasahovaniu iných verejných alebo neverejných orgánov, napr. politických strán;
- musia mať vnútornú nezávislosť a musia byť schopní slobodne vykonávať svoje funkcie a rozhodovať, aj keď sa spôsoby konania v jednotlivých právnych systémoch líšia v závislosti od vzťahu k hierarchii.

32. V niektorých právnych tradíciách verejná mienka spája verejnú činnosť prokurátorov s výkonom politickou mocou, najmä prostredníctvom vlády. Judikatúra ESĽP si vyžaduje vzájomnú nezávislosť týchto dvoch orgánov, pretože jej zlyhanie by zničilo legitimitu zásahu prokurátora v prípravnej fáze a priebehu trestného konania a v jeho oblastiach pôsobnosti mimo trestnej oblasti.¹⁰ Prokurátor by mal byť garantom dodržiavania práva a obhajcom spoločnosti; nesmie byť nástrojom v záujme žiadnej sociálnej, politickej a náboženskej skupiny, žiadnej frakcie vo vláde alebo ochrancu jej podporovateľov. Táto požiadavka je mimoriadne dôležitá vždy, keď je zásah prokurátora zameraný na boj proti

¹⁰Pozri výber judikatúry ESĽP týkajúcej sa konania prokurátorov v prílohe k týmto návrhom.

organizovanej trestnej činnosti alebo korupcii alebo má vplyv na práva a slobody jednotlivcov, najmä pozbavenie osobnej slobody.

33. Existuje všeobecná tendencia väčšej nezávislosti prokurátorov a prokuratúr, ktorá podporuje CCPE, hoci v tejto súvislosti stále neexistujú žiadne spoločné akceptované normy.

34. Rešpektovanie *vonkajšej nezávislosti* nebráni prokuratúre prijímať všeobecné pokyny týkajúce sa priorit činností prokuratúry, ktoré vyplývajú zo zákona, rozvoja medzinárodnej spolupráce alebo požiadaviek týkajúcich sa organizácie služby.

35. Takéto pokyny by sa mali vždy vydávať v súlade so zákonom, úplne transparentne a písomne. spôsob a diskusie, ktoré z nich môžu vyplynúť, by nikdy nemali mať vplyv na osobnú situáciu prokurátora vrátane jeho kariéry.

36. Pokyny výkonnej moci týkajúce sa konkrétnych prípadov sú vo všeobecnosti nežiaduce. V tejto súvislosti pokyny nestíhať musia byť zakázané a pokyny nestíhať musia byť prísne regulované v súlade s odporúčaním [Rec\(2000\)19](#).¹¹

37. Súdby by mali rešpektovať nezávislosť prokurátorov. Intervencia a postoj prokurátor by nemal pochybovať o svojej objektívnosti a nestrannosti. Sudcovia a prokurátori by mali byť nezávislí, pokiaľ ide o výkon ich funkcií, a zároveň by mali byť navzájom nezávislí a mali by sa javiť ako nezávislí.

38. Prokurátori by mali rešpektovať nezávislosť súdov a súdnictva ako celku. Môžu napadnúť rozhodnutia sudcov len prostredníctvom opravných prostriedkov stanovených zákonom. Prokurátori by mali prijať všetky opatrenia v rámci svojich právomocí na ochranu nezávislosti súdov.

39. *Vnútrotná nezávislosť* neznamená, že každý prokurátor môže slobodne čokoľvek urobiť; On alebo ona môže byť podliehajú hierarchii, ktorej úlohou je jasným spôsobom a bez toho, aby bola dotknutá nezávislosť, zabezpečiť riadne fungovanie prokuratúry ako celku a súdržnosť, konzistentnosť a jednotnosť činnosti pri výkone spravodlivosti a ochrane ľudských práv.

40. Hierarchická štruktúra je bežným aspektom väčšiny prokuratúr. Vnútrotná nezávislosť nebráni hierarchickej organizácii služby a vydávaniu všeobecných odporúčaní alebo usmernení/smerníc o uplatňovaní práva s cieľom zabezpečiť konzistentnosť práva a judikatúry alebo priorit pre prokuratúru. Je to potrebné najmä v členských štátoch, v ktorých sa uplatňuje „zásada možnosti voľby“. Všetky interné pokyny v rámci prokuratúry by sa mali poskytovať písomne, mali by byť transparentné a ich cieľom by malo byť hľadanie pravdy a zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti.

41. Právomoci, zodpovednosť a zodpovednosť by mali byť transparentné, aby sa podporila dôvera.

42. Ak prokurátor dostane individuálne pokyny od svojej hierarchie, ktoré sa javia ako nezákonné alebo nie v súlade s profesijným etickým kódexom by nemal byť nútený dodržiavať ich a mal by mať možnosť predložiť svoje dôvody svojej hierarchii.

43. Mali by sa zaviesť jasné mechanizmy, ktoré prokurátorom na nižšej úrovni umožnia odvolať sa proti poverenia alebo pokyny nadriadeného prokurátora, ak zistí, že tieto poverenia alebo pokyny sú nezákonné alebo neopodstatnené.

11 Pozri bod 13 písm. d) odporúčania Rec(2000)19: „Ak je prokuratúra súčasťou vlády alebo je jej podriadená, členské štáty by mali prijať účinné opatrenia na zaručenie toho, že ak má vláda právomoc vydávať pokyny na stíhanie konkrétneho prípadu, takéto pokyny musia obsahovať primerané záruky, že transparentnosť a spravodlivosť sa dodržiavajú v súlade s vnútroštátnym právom, pričom vláda je povinná napríklad: • požiadať o predchádzajúcu písomnú radu buď príslušného prokurátora, alebo orgán, ktorý vedie prokuratúru;

44. Možnosť odvolať sa proti rozhodnutiam prokurátorov, či už ide o odvolanie na nadriadeného prokurátora alebo súdu, ak je podaná obežami, nie je v žiadnom prípade v rozpore s ich nezávislosťou, ale pomáha zvýšiť ich zodpovednosť za predpokladu, že to vedie k riadnemu zváženiu a strany sú o tom informované.

45. Nezávislosť prokurátorov si vyžaduje aj materiálnu nezávislosť, z ktorej rovnakým spôsobom vyplýva pokiaľ ide o sudcov, finančné a iné prostriedky potrebné na výkon ich poslania:

- od prokurátorov sa často vyžaduje, aby boli v službe v noci a počas štátnych sviatkov; ich počet by mal byť dostatočný na splnenie týchto obmedzení a mali by dostávať primeranú odmenu, aby v takýchto situáciách neboli odrádzaní od vykonávania svojich povinností;
- mali by mať k dispozícii moderné vybavenie a náležité služby (sofistikované výkonné počítače a softvér, videokonferenčné systémy, v prípade potreby prístup k prekladateľským službám atď.) prispôsobené ich každodenným úlohám a umožňujúce efektívnu komunikáciu s príslušníkmi orgánov presadzovania práva a súdmi, právnikmi, stranami a medzinárodnými partnermi v kontexte väčšej medzinárodnej spolupráce a geografickej racionalizácie súdov (mapovanie súdov) a modernizácie súdnych systémov;

- riadne vysvetlila svoje písomné pokyny, najmä ak sa odchyľujú od odporúčaní prokurátora, a postúpila ich hierarchickým spôsobom;
- dbať na to, aby sa pred súdnym konaním rady a pokyny stali súčasťou spisu, aby sa s nimi mohli oboznámiť ostatné strany a predložiť k nim pripomienky.“

mali by mať primeranú personálnu podporu, ako aj prístup k príslušným právnym informáciám (právne predpisy, judikatúra atď.), odborným odborníkom (v oblasti bankovníctva, ekonómie, kybernetickej bezpečnosti, biológie atď.) a k forezným vyšetreniam (analýza DNA, systémy detekcie drog atď.).

• V. ZODPOVEDNOSŤ PROSECUTOROV

46. S cieľom podporiť dôveru verejnosti musia byť prokurátori nezávislí, ale aj pociťovať zodpovednosť.

Táto zodpovednosť by sa mala vykonávať pri rešpektovaní práv a slobôd jednotlivca vrátane prezumpcie neviny a ochrany súkromia. Jasne uverejnené a pravidelne aktualizované usmernenia a kódexy profesijnej etiky a správania by pomohli pri podpore transparentnosti, konzistentnosti, zodpovednosti a spravodlivosti.

47. Zodpovednosť prokurátorov nemá zasahovať do ich nezávislosti. Aj keď nezávislí prokurátori sú zodpovední v prípadoch a spôsobom stanoveným vo vnútroštátnych právnych predpisoch:

- podľa potreby by mali podávať správy hierarchii, stranám, a najmä obetiam, súdnym orgánom a iným verejným činiteľom a orgánom, občianskej spoločnosti a médiám. mali by aktívne vysvetľovať svoje konanie alebo poskytovať informácie verejnosti, najmä v prípadoch, ktoré si vyžadujú pozornosť a obavy verejnosti; informácie môžu mať formu výročnej správy (všeobecnej alebo o konkrétnom aspekte trestnej činnosti v rámci ich jurisdikcie), pozostávajú z vysvetlenia príčin zlyhania alebo chyby v postupe alebo hodnotení alebo jednoducho odkazujú na skutočnú fázu vyšetrovania alebo postupu;
- ak je to vhodné, podliehajú disciplinárnemu konaniu, ktoré musí byť založené na zákone, v prípade závažného porušenia povinností (nedbanlivosť, porušenie povinnosti mlčanlivosti, protikorupčné pravidlá atď.) z jasných a určených dôvodov; konanie by malo byť transparentné, mali by sa pri ňom uplatňovať stanovené kritériá a malo by sa konať

pred orgánom, ktorý je nezávislý od výkonnej moci; dotknutí prokurátori by mali byť vypočutí a mali by mať možnosť obhajovať sa s pomocou svojich poradcov, mali by byť chránení pred akýmkoľvek politickým vplyvom a mali by mať možnosť uplatniť si právo odvolať sa na súde; každá sankcia musí byť tiež nevyhnutná, primeraná a úmerná disciplinárnemu previneniu.

48. Pokiaľ sa nezistí, že sa dopustili disciplinárneho previnenia alebo zjavne nevykonali svoju prácu správne, prokurátori, podobne ako sudcovia, nemôžu byť osobne zodpovední za svoje rozhodnutia týkajúce sa verejného konania, ak sú výsledkom osobnej intelektuálnej a právnej analýzy.

49. Členské štáty by mali nahradiť škodu vyplývajúcu z profesionálnej činnosti prokurátorov alebo opomenutie a prokurátori by nemali byť osobne zodpovední za takúto škodu, s výnimkou prípadov úmyselných trestných činov a/alebo hrubej neobstaranosti.

50. Prokurátori by nemali požívať všeobecnú imunitu, ale funkčnú imunitu za svoje konanie. vykonávané v dobrej viere pri výkone svojich povinností¹². Prokurátor by však mal byť trestne zodpovedný za všetky spáchané trestné činy, a to aj v rámci výkonu spravodlivosti, v súlade s vnútroštátnym právom.

V. Etika prokuratúr

51. Dodržiavanie zásad právneho štátu si vyžaduje najvyššie etické a profesionálne normy správania prokurátori, pokiaľ ide o sudcov v službe aj mimo nej, čo umožňuje dôveru spoločnosti v spravodlivosť. Prokurátori konajú v mene ľudu a vo verejnom záujme. Mali by preto vždy zachovávať osobnú integritu a konať v súlade so zákonom, spravodlivo, nestranné a objektívne, rešpektovať a dodržiavať základné práva a slobody vrátane prezumpcie neviny, práva na spravodlivý proces a zásad rovnosti zbraní, del'by moci a záväznosti súdnych rozhodnutí. Majú povinnosť byť bez politického alebo iného vplyvu.

52. Etické pravidlá prokurátorov by mali byť prednostne stanovené zákonom a mali by mať formu kódexov etiky, ktorú vypracovali a zverejnili vnútroštátne štatutárne a/alebo disciplinárne orgány, ako sú súdne rady alebo prokurátori. Pri vypracúvaní takýchto vnútroštátnych etických kódexov by sa mali zohľadniť príslušné medzinárodné dokumenty. Ďalej sa ako referencia uvádzajú niektoré z najdôležitejších etických pravidiel týkajúcich sa činnosti prokurátorov.

53. Prokurátori majú povinnosť neutrality a mali by konať nezávisle od svojich osobných preferencie, sociálne zázemie, vzťahy, politické, filozofické alebo náboženské presvedčenie; mali by rešpektovať rozmanitosť a vyhýbať sa zaujatosti, predsudkom alebo diskriminácii. Prokurátori nemôžu akceptovať žiadnu formu obťažovania, rasizmu alebo diskriminácie alebo akékoľvek iné formy nevhodného správania na svojom pracovisku.

54. Vo svojich rozhodnutiach by mali byť nestranní a mali by sa javiť ako nestranní, mali by byť transparentní a vyhýbať sa konfliktom záujmov. a neuprednostňovať žiadnu stranu z dôvodu akéhokoľvek spojenia s ňou. Ak existuje riziko, že prokurátor nemusí byť od tejto osoby dostatočne vzdialený, mal by sa zdržať konania vo veci. Prokurátori by sa tiež mali vyhnúť akejkoľvek možnosti neprimeraného nátlaku (napr. zo strany médií). Prokurátori by sa mali zdržať politickej činnosti nezlučiteľnej so zásadou nestrannosti a nemali by konať v prípadoch, v ktorých by ich osobné záujmy (alebo záujmy ich rodiny) mohli brániť ich úplnej nestrannosti a objektivite.

55. musia preukázať absolútnu bezúhonnosť vo svojom správaní a neprijímať žiadne výhody alebo odmeňovanie spojené s obsahom ich rozhodnutí, ani zachovanie kariérnych ambícií, ktoré môžu nevhodne usmerňovať ich rozhodnutia (napríklad potešiť konkrétny politický alebo správny orgán).

56. Mali by sa riadiť len vôľou zabezpečiť súlad s právnymi predpismi a mali by vždy zabezpečovať aby poskytovali jasný, odôvodnený a transparentný právny základ pre svoje rozhodnutia.

57. Pri dohľade nad vyšetrovaniami a/alebo policajnými opatreniami by sa prokurátori mali snažiť

¹²Pozri stanovisko č. 9 (2014), Rímska charta, bod X.

zabezpečiť, aby:

vyšetrovania sa vedú nezávisle a v súlade so zákonom a zohrávajú aktívnu úlohu pri ochrane práva na obhajobu a zabezpečovaní rovnosti zbraní. V takýchto prípadoch by mali zabezpečiť, aby akékoľvek obmedzenia osobných slobôd a súkromia boli nevyhnutné, primerané a úmerné sledovanému legitímnemu cieľu, najmä v prípadoch terorizmu alebo v iných prípadoch verejnej bezpečnosti.

58. Prokurátori by sa mali snažiť zabezpečiť, aby všetky potrebné a primerané vyšetrovania boli prijaté pred prijatím rozhodnutia vo vzťahu k trestnému stíhaniu a pokračovať len vtedy, ak je prípad založený na dôkazoch, ktoré boli posúdené ako spoľahlivé a prípustné. Stíhanie by malo byť prísne, ale spravodlivo vedené, a nie nad rámec toho, čo naznačujú dôkazy.

59. Prokurátori by nemali používať dôkazy získané vážnym porušením ľudských práv, mali by sa usilovať zabezpečiť, aby súdy neakceptovali takéto dôkazy a aby sa voči zodpovedným osobám prijali primerané sankcie.

60. Prokurátori by mali byť vedení pozornosťou venovanou iným osobám v ich legitímnom očakávaní spravodlivosti. Táto pozornosť by sa mala zamerať najmä na najzraniteľnejšie osoby: obetiam, svedkom, starším osobám, deťom a mladistvým, osobám so zdravotným postihnutím, osobám bez prostriedkov alebo osobám, ktoré majú ťažkosti s pochopením situácií, ktorým čelia, cudzincom, ktorí sú odrezaní od svojho známeho prostredia a/alebo nerozumejú jazyku a postupu.

61. pri výkone svojich povinností, či už v službe, počas vyšetrovania alebo na pojednávaní, prokurátori by mali zachovávať diskretnosť a zdržanlivosť; najmä by sa mali zdržať vyjadrovania politického, filozofického alebo náboženského presvedčenia, osobného nepriateľstva alebo prejavovania pohrdania alebo násilného postoja voči akejkoľvek osobe z dôvodu antipatie, ktorú by jej správanie mohlo vzbudzovať, aj keď je to vážne odsúdeniahodné.

62. Ak ich poslanie oprávňuje vydávať vyhlásenia alebo komunikovať v prípadoch, v ktorých sú oboznámení, prokurátori by mali zabezpečiť, aby neohrozovali život alebo fyzickú integritu osôb zapojených do konania (konkrétne obetí a svedkov) alebo prácu vyšetrovateľov odhalením prebiehajúcich vyšetrovaní, aby neporušovali zásadu prezumpcie neviny a neprimerane nepoškodzovali česť a povesť iných len na základe domnienok.

63. Etické vzdelávanie by sa malo ponúkať v počiatkovej odbornej príprave a odbornej príprave popri zamestnaní.

64. Keďže etické otázky, ktorým čelia prokurátori, sú čoraz rôznorodejšie, zložitejšie a postupom času sa vyvíjajú, členské štáty by mali poskytnúť dostupné mechanizmy a zdroje (osobitné nezávislé orgány, experti v rámci súdnych rád alebo prokurátorských rád atď.) na pomoc prokurátorom, pokiaľ ide o otázky, ktoré nastoľujú (napríklad či sa majú alebo nemajú vylúčiť z prípadu z dôvodu možného konfliktu záujmov a vedomostí alebo predsudkov, ktoré môžu mať, alebo či majú možnosť vykonávať doplnkové činnosti, ako je rozhodcovské konanie atď.).

65. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby boli prokurátori chránení pred akýmikoľvek nevýhodami vyplývajúcimi z dodržiavanie etických pravidiel súvisiacich s ich funkciou, a najmä zo zastrasovania, izolácie alebo prekážok v kariére, ktoré z toho môžu vyplývať.

VI. Medzinárodná spolupráca

66. Zatiaľ čo systémy sociálnej, politickej, právnej a administratívnej organizácie sa líšia od jedného člena Spoločné dodržiavanie demokratických hodnôt uľahčuje vývoj podobných právnych riešení a príležitostí na spoluprácu medzi prokurátormi z rôznych členských štátov.

67. S podporou svojich správnych orgánov, prokuratúr a prípadne prokurátorov sami by z toho mali mať prospech a podporovať príležitosti na výmenu informácií o osvedčených postupoch týkajúcich sa nezávislosti, zodpovednosti a etiky. Na tento účel by sa mali rozvíjať siete na

výmenu informácií, bilaterálne a multilaterálne medzinárodné semináre, školenia, twinningové dohody a všetky prostriedky vzájomného prospechu prostredníctvom tejto spolupráce.

68. Táto medzinárodná spolupráca by mala zahŕňať aj otázky týkajúce sa ochrany nezávislosti, zodpovednosť a etika v budúcnosti.

ODPORÚČANIA

- i. Príslušné ustanovenia by sa mali prijať v členských štátoch súbežne s nezávislosťou sudcov s cieľom posilniť nezávislosť, zodpovednosť a etiku prokurátorov, či už v oblasti trestného práva alebo pokiaľ ide o ich iné oblasti pôsobnosti. Politický vplyv by nemal byť prijateľný.
- ii. Členské štáty by pri zabezpečení dodržiavania rodovej rovnováhy mali zabezpečiť, aby prokurátori boli vybraní na základe svojich zručností a morálnych a etických hodnôt a absolvovali primeranú počiatočnú odbornú prípravu a odbornú prípravu popri zamestnaní, aby mohli vykonávať svoje funkcie nezávisle, nestranne, zodpovedne a v plnom súlade s etickými normami. Mali by uľahčiť poskytovanie relevantných informácií a poradenstva prokurátorom v týchto záležitostiach.
- iii. Postavenie, nezávislosť, nábor a kariéra prokurátorov by mali podobne ako sudcovia: sú jasne stanovené zákonom a riadia sa transparentnými a objektívnymi kritériami. Členské štáty by mali prokurátorom zaručiť postavenie, ktorým sa zabezpečí ich vonkajšia a vnútorná nezávislosť, pokiaľ možno prostredníctvom ustanovení na najvyššej právnej úrovni, a zaručiť ich uplatňovanie nezávislým orgánom, ako je rada prokurátorov, najmä pokiaľ ide o vymenúvanie, kariéru a disciplínu.
- iv. Pokyny výkonnej moci týkajúce sa konkrétnych prípadov sú vo všeobecnosti nežiaduce. V tomto v tejto súvislosti musia byť pokyny na nestíhanie zakázané a pokyny na trestné stíhanie musia byť prísne regulované v súlade s odporúčaním [Rec\(2000\)19](#).
- v. Vnútorná nezávislosť nebráni hierarchickej organizácii prokuratúry a vydávanie všeobecných odporúčaní o uplatňovaní práva s cieľom zabezpečiť súdržnosť a konzistentnosť práva a judikatúry alebo priorít v oblasti trestného stíhania.
- vi. Ak sa prokurátorom vydávajú pokyny, mali by sa vydávať písomne a úplne transparentne. spôsobom a vždy s cieľom uplatňovať právo pri rešpektovaní práv a slobôd, bez obmedzení neprimeraných sledovanému legitímnemu cieľu.
- vii. Príslušné informácie o prokuratúre a činnostiach prokuratúry by mali byť široko dostupné širokej verejnosti. Prokurátori by mali zohrávať kľúčovú úlohu pri šírení takýchto informácií. Prokurátori by pri zabezpečovaní dodržiavania svojej nezávislosti, zásady prezumpcie neviny, potrieb vyšetrovania a ochrany osobných údajov mali podávať správy o svojej činnosti a výsledkoch svojim nadriadeným a iným orgánom verejnej moci, s ktorými pracujú, ako aj verejnosti vhodnými kanálmi a v súlade so zákonom.
- viii. Keď ich úloha oprávňuje vydávať verejné vyhlásenia o prípadoch v rámci ich právomocí, prokurátori by mali zabezpečiť, aby neohrozovali život alebo fyzickú integritu osôb zapojených do konania alebo prácu vyšetrovateľov odhalením prebiehajúcich vyšetrovaní a aby neporušovali zásadu prezumpcie neviny.
- ix. Členské štáty by mali chrániť prokurátorov a prípadne ich rodinných príslušníkov, pri vykonávaní svojich funkcií.
- x. Propagácia prokurátorov by mala byť založená na zásluhách.

- xi. postavenie, odmeňovanie a zaobchádzanie s prokurátormi, ako aj poskytovanie finančných prostriedkov, ľudské a iné zdroje pre prokuratúru by mali porovnateľným spôsobom ako v prípade sudcov zodpovedať významnej povahe misie a osobitným povinnostiam prokurátorov.
- xii. členské štáty vo svojich systémoch administratívnej a hierarchickej organizácie, ak majú v úmysle udeliť prokurátorom alebo zachovať ich postavenie justičného orgánu v zmysle EDĽP, zabezpečiť, aby mali všetky záruky, najmä tie, ktoré sa vyžadujú pre nezávislosť, spojené s týmto postavením.
- xiii . Prokurátori by sa mali snažiť neustále rozvíjať svoje právne, etické a sociálne znalosti v oblasti aby mohli riadne plniť svoje poslanie.
- xiv. Mali by sa prijať a zverejniť etické kódexy. Prokurátori by mali dodržiavať pravidlá etického správania v súlade s najvyššími normami, pravidelne aktualizované vo vzťahu k rozvoju spoločnosti a novým otázkam. Mali by zachovávať diskretnosť a zdržanlivosť zodpovedajúcu ich funkciám, aby ich nezávislosť, objektívnosť a nestrannosť nemohli byť spochybnené.
- xv. Ak prokurátori vykonávajú dohľad nad vyšetrovaniami a/alebo policajnými opatreniami, mali by zabezpečiť, aby obmedzenia práv a slobôd jednotlivca a súkromia sú nevyhnutné, primerané a úmerné sledovanému legitímnemu cieľu. Osobitnú pozornosť by mali venovať najzraniteľnejším osobám, najmä obetiam trestných činov, a právu na obhajobu.
- xvi. Prokurátori by mali prijať všetky opatrenia v rámci svojej právomoci, aby rešpektovali a chránili nezávislosť súdov.
- xvii . V kontexte medzinárodnej spolupráce by prokurátori mali komunikovať so svojimi zahraničnými partnermi s cieľom obohatiť ich postupy a ďalej uvažovať o ich poslaní. Na tieto účely môžu byť obzvlášť užitočné siete na výmenu informácií, inštitúcie odbornej prípravy, styční prokurátori, medzinárodné semináre, kurzy odbornej prípravy, twinningové dohody. V tejto súvislosti treba tiež pripomenúť význam medzinárodných združení sudcov a prokurátorov, ktorých úlohou je obhajovať nezávislosť, etiku a individuálnu a sociálnu zodpovednosť sudcov a prokurátorov v štáte, ktorý sa riadi zásadami právneho štátu, a ktoré preto môžu zohrávať kľúčovú úlohu pri šírení hodnôt uvedených v týchto návrhoch.

príloha

Výber judikatúry ESĽP týkajúcej sa postavenia a činností prokurátorov

ESĽP uviedol, že neprítomnosť prokurátora na pojednávaní by mohla viesť k porušeniu zásady spravodlivého procesu.¹³

ESĽP posudzoval otázku nezávislosti prokurátorov, pokiaľ ide o súlad s článkom 6 ods. 1 (spravodlivé súdne konanie) EDĽP, keď bola prokuratúra jednou zo strán súdneho konania, ktoré žalobca napadol.

Vo veci *Zinsat/Bulharsko* z 15. júna 2006 (57785/00) ESĽP spochybnil skutočnosť, že prokurátor nahradil súd a rozhodol sa konať samostatne bez účinného prostriedku nápravy.

ESĽP sa tiež snažil overiť súlad s požiadavkami článku 5 ods. 3 EDĽP, keď bol dozor nad zadržaním zverený prokurátorovi. Domnieval sa, že ak bola táto kontrola zverená prokurátorovi, prokurátor musí byť v každom prípade nezávislý, nestranný, schopný kontrolovať platnosť opatrenia a mať právomoc

¹³Pozri rozsudok ESĽP Karel/Rusko z 20. septembra 2016 (926/08).

nariadiť prepustenie.

To je zmysel rozsudku *vo veci Schiesser/Švajčiarsko* zo 4. decembra 1979 (7710/76), v ktorom sa potvrdila potreba nezávislosti prokurátora od výkonnej moci a strán.

Ak si členské štáty želajú, aby prokuratúra bola uznaná za súdny orgán v zmysle EDĽP - čo je vlastnosť, s ktorou sú prokurátori dotknutých krajín veľmi spojení -, členské štáty musia vziať do úvahy, že ESLP v niekoľkých rozsudkoch rozhodol, že prokuratúra nespĺňa kritériá na to, aby bola uznaná za súdny orgán v zmysle článku 5 EDĽP.¹⁴

ESĽP je veľmi náročný, pokiaľ ide o nezávislosť prokurátorov, nemalo by to však viesť k výkladu tejto požiadavky ako nedôvery alebo dokonca ako oslabenia úlohy prokurátorov v súdnom konaní, práve naopak. Ako poznamenal André Potocki, sudca ESLP vo vzťahu k Francúzsku, na konferencii, ktorá sa konala 17. mája 2018 v Paríži pred Sieťou generálnych prokurátorov najvyšších súdov Európskej únie, prokurátor, ktorý riadi a kontroluje prvú fázu trestného konania, je zároveň „pokročilým strážcom ľudských práv“.

¹⁴Pozri ESLP *Medvedjev/Francúzsko* [VK], 29. marca 2010, č. 3394/03; *Moulin/Francúzsko*, 23. novembra 2010, č. 37104/06; *Jasinski/Poľsko*, 20. decembra 2005, č. 30865/96; *Vasilescu/Rumunsko* (z hľadiska pojmu súd v zmysle článku 6 ods. 1), 22. mája 1998, č. 27053/95; *Pantea/Rumunsko*, 3. júna 2003, č. 33343/96; *Assenov a iní/Bulharsko*, 28. októbra 1998, č. 24760/94, bod 149.