

REC (2000) 19
Czech version

1. Doporučení R (2000) 19, schválené Výborem ministrů Rady Evropy dne 6. října 2000, bylo vypracováno Výborem expertů k úloze veřejné žaloby v systému trestní justice zřízeného pod záštitou Evropského výboru pro trestní problémy (CDPC).

2. Tato publikace obsahuje text Doporučení R (2000) 19 a dále vysvětlující memorandum, jež se k doporučení vztahuje.

Rada Evropy

Výbor ministrů

Doporučení R (2000) 19

Výboru ministrů členskými státy o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice

*(schválené Výborem ministrů dne 6. října 2000
na 724. zasedání ministerských zástupců)*

Výbor ministrů podle čl. 15 písm. b) Statutu Rady Evropy,

- připomíná, že cílem Rady Evropy je dosáhnout vysoké jednoty mezi členskými státy;
- vyjadřuje mínění, že účelem Rady Evropy je podpora právního státu; ten tvoří základy opravdové demokracie;
- přihlížejí k tomu, že systém trestní justice hraje klíčovou roli při ochraně právního státu;
- vědom si toho, že společnou potřebou všech členských států je zlepšení boje proti kriminalitě jak na národní, tak na mezinárodní úrovni;
- přihlížejí k tomu, že koneckonců efektivnost nejen národních systémů trestní justice, ale také mezinárodní právní spolupráce v trestních věcech, musí být posílena při ochraně principů zakotvených v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách;
- vědom si toho, že veřejná žaloba hraje klíčovou roli v systému trestní justice, jakož i při rozvíjení mezinárodní právní spolupráce v trestních věcech;
- vyslovuje přesvědčení, že vymezení obecných principů veřejné žaloby v členských státech je nutno podporovat;
- bere v úvahu všechny principy a pravidla stanovené v různých doporučeních přijatých v posledních 40 letech Výborem ministrů;
- doporučuje vládám členských států založit jejich zákonodárství a aplikační praxi týkající se úlohy veřejné žaloby v systému trestní justice na následujících principech a doporučeních:

Funkce veřejného žalobce

1. „Veřejní žalobci, jsou státními orgány, které ve prospěch společnosti a ve veřejném zájmu zajišťují aplikaci práva tam, kde porušení práva vyžaduje trestní sankci; přitom vždy vezmou v úvahu jak práva jednotlivce, tak nezbytnou efektivnost systému trestní justice.
2. Ve všech systémech veřejní žalobci:
 - rozhodují o zahájení a pokračování trestního stíhání;
 - zastupují veřejnou žalobu v řízení před soudy;
 - podávají opravné prostředky proti všem nebo některým soudním rozhodnutím a zastupují veřejnou žalobu v řízení před odvolacími soudy.
3. V některých dalších systémech veřejní žalobci rovněž:
 - provádějí národní trestní politiku na základě jejího přizpůsobení regionální nebo místní realitě;
 - vedou, řídí a dohlíží na vyšetřování;
 - zajišťují efektivní pomoc obětem trestných činů;
 - rozhodují o alternativách trestního stíhání;
 - dohlíží na výkon soudních rozhodnutí;
 - plní další funkce v systému trestní justice.

Uznávané záruky poskytnuté veřejným žalobcům pro výkon jejich funkcí

4. Státy přijmou účinná opatření, aby bylo zaručeno, že veřejní žalobci mohou plnit své profesionální povinnosti a odpovědnost na základě odpovídajících zákonných a organizačních podmínek, jakož i materiálních prostředků, jež mají k dispozici. Takové podmínky se stanoví ve spolupráci se zástupci úřadů veřejné žaloby.
5. Státy přijmou opatření, aby bylo zaručeno, že:
 - a) přijímání, povyšování a překládání veřejných žalobců se provádí v souladu se zásadami řádného a spravedlivého procesu se zárukami, jež směřují proti jakémukoli přístupu preferujícímu zájmy specifických skupin, s vyloučením diskriminace spočívající na pohlaví, rase, barvě pleti, jazyku, náboženství, politickém nebo jiném názoru, národním nebo sociálním původu, spojení s národnostními menšinami, majetkem, narozením nebo jiným postavením;
 - b) služební postup veřejných žalobců, jejich povyšování a překládání se řídí dopředu stanovenými objektivními kritérii, zejména jejich schopnostmi a odbornými zkušenostmi;
 - c) překládání veřejných žalobců se řídí i potřebami výkonu služby;
 - d) veřejní žalobci mají řádné podmínky výkonu služby, a to zejména přiměřené ohodnocení, doživotní jmenování a důchod, jakož i odpovídající věk odchodu do starobního důchodu a tyto podmínky jsou stanoveny zákonem;¹

¹ Na základě závěrů Pan-Evropské konference „Jaká veřejná žaloba v Evropě ve XXI. století“ konané ve dnech 22. - 24. 5. 2000 a zejména vystoupení JUDr. Fenyka „Úvaha o vývoji orgánů veřejné žaloby a o významu některých zásad trestního řízení v evropských demokraciích“ byla na konci tohoto pododstavce připojena slova

e) kárné řízení proti veřejným žalobcům je upraveno zákonem a poskytuje záruky správného a objektivního posouzení a rozhodování, které má být předmětem nezávislého a nestranného přezkoumání;²

f) veřejní žalobci mají přístup k uspokojivým pravidlům pro předkládání pracovních stížností, včetně odpovídajícího přístupu k soudu v případě, že by bylo postiženo jejich právní postavení;

g) veřejní žalobci spolu se svými rodinami fyzicky chráněni příslušnými orgány v případě, že by byla v důsledku řádného výkonu jejich funkcí ohrožena jejich osobní bezpečnost.

6. Státy přijmou rovněž opatření, aby bylo zaručeno, že veřejní žalobci mají účinně zajištěno právo na svobodu projevu, svobodu vyznání, svobodu shromažďování a sdružování. Zejména mají právo účastnit se veřejných diskusí v záležitostech týkajících se práva, správy justice a podpory a ochrany lidských práv, vstupovat do místních, národních a mezinárodních organizací, navštěvovat jejich jednání, aniž by byli podrobena profesnímu znevýhodnění z důvodu úkonů vykonaných v souladu se zákonem a vyplývajících z členství v těchto organizacích. Práva zmíněná shora mohou být omezena v případech stanovených podzákonnými předpisy v míře, v níž je to potřebné **pro zachování ústavního³ postavení** veřejné žaloby. Jsou-li práva zmíněná shora porušena, lze efektivně uplatnit opravný prostředek.

„zejména ohodnocení, věk odchodu do důchodu a důchod veřejných žalobců a soudců mají být totožné“. Navíc v této verzi návrhu bylo uvedeno, že „přiměřené ohodnocení, doživotní jmenování a důchod, jakož i odpovídající věk odchodu do starobního důchodu mají pro veřejnou žalobu klíčový význam“. Obě tyto formulace však byly posléze na 49. plenárním zasedání CDPC (Výboru pro trestní problémy) označeny zástupci např. Nizozemí, Polska a dalších za nepřijatelný nátlak jedné profesní skupiny, přičemž veřejní žalobci nemohou mít identické postavení jako soudci, tedy i principy jejich odměňování a řešení sociálních otázek nemohou být totožné. Veřejní žalobci jsou státními zaměstnanci (civil servants) a odměňování, jakož i další související otázky musí být řešeny spolu s jejich postavením a nikoli postavením soudců. CDPC dokonce odmítal akceptovat další návrh zmíněné Pan-Evropské konference týkající se písm. a), pokud bylo navrhováno doplnit odkaz na nepřijatelnost při přijímání, povyšování a překládání veřejných žalobců zohledňovat hlediska týkající se zdraví a znevýhodnění (hendikepů). V této části však nakonec CDPC akceptoval doplnění formulace v čl. 25. Přes vystoupení zástupkyně ČR JUDr. Jaroslavy Novotné na tomto jednání CDPC navrženou úpravu v písm. e) vypustil (nepodpořil ji žádný jiný stát - státy systému common law striktně upravují postavení soudců a veřejných žalobců zvláště, ve státech severní Evropy nejde vůbec o problém, protože zde je postavení veřejných žalobců a soudců plně srovnatelné, ve státech střední a východní Evropy je většinou postavení prokurátorů silnější nežli soudců a pokud jde např. o Rakousko, SRN, Švýcarsko, Lucembursko, atd., zde se jedná o plně přístupné profese a v souvislosti se zajištěním obdobných podmínek nevznikají žádné problémy.

² V původních verzích návrhu Doporučení byla uváděna nezbytnost soudního přezkoumání. I o této otázce proběhla diskuse na 49. plenárním zasedání CDPC v červnu 2000, když zástupce Polska namítl, že soudní přezkoumání rozhodnutí vydaných v kárném (disciplinárním) řízení je nadbytečné. Na základě vystoupení JUDr. Novotné, která uvedla rozdílnou situaci zaměstnance soukromé firmy, který možnost podat žalobu v civilním řízení má, zatímco veřejní žalobci by této možnosti zbaveni byli; přitom se může stát, že v kárném řízení bylo vydáno rozhodnutí o odvolání z funkce, a dále zástupců Španělska, Francie a Belgie byla nakonec schválena určitá kompromisní formulace.

³ Slovem „ústavní“, se tu rozumí odkaz na zákonem stanovené cíle a pravomoc veřejných žalobců, nikoli odvolání na ústavy členských států.

7. Školení a vzdělávání je jak povinností, tak i právem všech veřejných žalobců, a to před jejich jmenováním a pravidelně i v průběhu výkonu funkce. Státy proto přijmou účinná opatření, aby bylo zajištěno, že veřejným žalobcům se poskytne náležité vzdělání a odborná příprava. Zejména veřejní žalobci mají být takto informováni o:

- a) ideálech a mravních povinnostech vyplývajících z jejich funkce;
- b) ústavní a zákonné ochraně práv osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, jeho obětí a svědků;
- c) lidských právech a svobodách, které jsou stanoveny Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách, zejména o právech stanovených čl. 5 a čl. 6 zmíněné Úmluvy;
- d) principech a praxi organizace práce, výkonu správy justice a řízení lidských zdrojů včetně navazujících oblastí;
- e) mechanismech podporujících důslednost a zásadovost jejich činnosti.

Kromě toho státy přijmou účinná opatření, aby bylo zajištěno pro veřejné žalobce poskytnutí doplňujícího proškolení o specifických problémech nebo oblastech na podkladě konkrétních podmínek; přitom vezmou v úvahu zejména formy a vývojové trendy kriminality, jakož i potřeby mezinárodní právní spolupráce v trestních věcech.

8. Vzhledem k novým formám kriminality, zejména organizované trestné činnosti, potřeba specializace má být vnímána jako zásadní priorita, a to z hlediska organizace veřejné žaloby stejně tak jako z hlediska školení, vzdělávání a dalšího odborného rozvoje veřejných žalobců. K podpoře týmů specialistů včetně multidisciplinárních týmů, do nichž jsou zařazováni i veřejní žalobci, se vytvářejí podmínky pro řádný výkon jejich funkcí.

9. S ohledem na organizaci a zajištění vnitřního fungování veřejné žaloby, zejména rozdělování případů a jejich přebírání, je nutno splnit požadavky nestrannosti, nezávislosti a toho, aby odnímání a přikazování věcí bylo vedeno záměrem přispívat náležité činnosti systému trestní justice, zejména dosaženého stupně právní kvalifikace a specializace.

10. Všichni veřejní žalobci jsou oprávněni žádat, aby pokyny jim adresované byly učiněny písemně. Tam, kde veřejný žalobce má za to, že pokyn je buď v rozporu se zákonem nebo odporuje jeho svědomí, stanoví se přiměřená interní pravidla pro to, aby věc byla popřípadě přidělena jinému veřejnému žalobci.

Vztah mezi veřejnou žalobou a výkonnou a zákonodárnou mocí

- Státy přijmou odpovídající opatření, aby bylo zajištěno, že veřejní žalobci jsou způsobilí vykonávat své profesionální povinnosti a odpovědnost bez neoprávněných zásahů, bez protiprávního donucení či hrozby anebo neoprávněného vystavení občanskoprávní, trestní nebo jiné odpovědnosti. Za účelem zajištění nezbytné kontroly ze strany kompetentního orgánu však veřejná žaloba skládá pravidelně a veřejně účty ze své činnosti, jakož i o způsobech, jimiž uskutečňuje své priority.

12. Veřejní žalobci nesmějí zasahovat do působnosti orgánů zákonodárné či výkonné moci.

13. Ve státech, v nichž veřejná žaloba představuje složku podřízenou vládě, státy přijmou účinná opatření zaručující, že:

- a) povaha a rozsah pravomocí vlády vzhledem k veřejné žalobě je stanoven zákonem;
- b) vláda vykonává svou pravomoc jasným (transparentním) způsobem a v souladu s mezinárodními smlouvami, národní legislativou a obecnými principy práva;
- c) pokud vláda vydává pokyny obecné povahy, takové instrukce musí být vydávány výlučně v psané formě, musí být zveřejněny a vydávány přiměřeným způsobem;
- d) tam, kde vláda má pravomoc vydávat pokyny veřejným žalobcům ke stíhání v konkrétních věcech, takové instrukce musí být provázeny odpovídajícími zárukami, že v souladu s národním právem transparentnost a spravedlnost jsou respektovány, vláda je povinna dodržet zejména, že:

- lze předem v písemné formě žádat vydání pokynu či doporučení od příslušného veřejného žalobce nebo jiného orgánu reprezentujícího veřejnou žalobu;
- instrukce musí být řádně odůvodněna, zejména pokud se odchyluje od pokynu či doporučení příslušného veřejného žalobce, byla-li šířena po linii nadřízenosti a podřízenosti;
- se v předsoudním stadiu trestního procesu přihlíží k tomu, že doporučení či pokyn se stávají součástí spisového materiálu, takže i další procesní strany jsou oprávněny se s nimi seznámit a učinit příslušné návrhy;

e) veřejným žalobcům se ponechává právo na svobodné vystoupení před soudem a v tomto směru mohou uvést jakékoli zákonné argumenty, a to i pokud obdrželi dopředu pokyny k dalšímu postupu v písemné formě.

f) pokyny nařizující nekonání trestního stíhání v konkrétních věcech jsou v zásadě zakázány. Pokud by tomu tak bylo, musí takové pokyny zůstat výjimkami a nepodléhat pouze požadavkům uvedeným v písm. d) a e) výše, ale také příslušné specifické kontrole, zejména s přihlédnutím k zaručení transparentnosti.

14. Ve státech, v nichž veřejná žaloba je nezávislá na vládě, státy přijmou efektivní opatření zaručující, že povaha a rozsah nezávislosti veřejné žaloby jsou stanoveny zákonem.

15. V zájmu zajištění spravedlnosti a efektivnosti trestní politiky veřejní žalobci spolupracují se státními orgány a úřady, a to v mezích stanovených zákonem.

16. Veřejní žalobci věnují bez zřetele na případné překážky náležitou pozornost vyšetřování a stíhání všech trestných činů spáchaných státními úředníky, zejména případům korupce, zneužití úřední moci, závažných zásahů do lidských práv, a dále trestných činů podle mezinárodního práva.

Vztah mezi veřejnou žalobou a soudní mocí

17. Státy přijmou příslušná opatření k zajištění toho, že zákonné postavení, pravomoci a procesní role veřejných žalobců jsou stanoveny zákonem a způsobem, který nemůže vyvolávat oprávněné pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudců. Zejména pak státy zaručí, že stejné osoby nesmějí ve stejné době plnit povinnosti státních zástupců a soudců.

18. Pokud to umožňuje právní systém, státy však přijmou opatření k tomu, aby jedné a téže osobě bylo umožněno vykonávat postupně funkce veřejného žalobce a soudce nebo naopak. Tyto změny ve funkcích jsou možné pouze na základě výslovné žádosti dotyčné osoby a při respektování jejich záruk.⁴

19. Veřejní žalobci musí striktně respektovat nezávislost a nestrannost soudců, zejména nesmějí nad rámec svého práva podat proti rozhodnutí opravný prostředek nebo učinit jiný podnět k přezkoumání zákonnosti a odůvodněnosti rozhodnutí vyvolávat pochybnosti o správnosti soudních rozhodnutí a ztěžovat jejich výkon.

20. Veřejní žalobci v průběhu projednání trestní věci v řízení před soudem plní své povinnosti objektivně a čestně ve vztahu k soudům. Zejména poskytnou v souladu se zákonem soudu všechny relevantní skutečnosti a právní argumenty potřebné pro řádné soudní řízení.

Vztah mezi veřejnou žalobou a policií

21. Veřejní žalobci sledují, aby postup policie byl v souladu se zákonem, zejména za účelem možného stíhání a pokračování v něm; veřejní žalobci v této souvislosti dohlížejí na zajišťování ochrany lidských práv ze strany policie.

22. Ve státech, v nichž policie podléhá pravomoci veřejné žaloby nebo policejní vyšetřování je buď řízeno veřejnými žalobci nebo veřejní žalobci dohlížejí na jeho provádění, státy přijmou účinná opatření k zajištění toho, že veřejní žalobci jsou oprávněni:

- a) dávat pokyny policii za účelem efektivního naplňování priorit trestní politiky, zejména z hlediska posouzení, kterým kategoriím případů má být věnována prvořadá pozornost, z hlediska prostředků, jež mají být použity k vyhledání důkazů, z hlediska personálu použitého k vyšetřování, z hlediska informací, jež mají být veřejné žalobě podávány, apod.;
- b) tam, kde existují různé specializované služby policie, přidělovat jim jednotlivé věci s přihlédnutím k tomu, aby bylo zajištěno náležité vyšetření případu;
- c) provádět hodnocení a kontrolu policie v rozsahu, v jakém to vyžaduje potřeba sledování splnění předchozích pokynů.

⁴ Tato úprava byla původně obsahem čl. 5 písm. h) předchozích verzí návrhu Doporučení prakticky ve zcela shodném znění. I o této otázce se široce diskutovalo na 49. plenárním zasedání CDPC v červnu 2000. Zástupce Polska zde uvedený princip nepokládal za záruku postavení veřejného žalobce a navrhl toto písmeno z návrhu vypustit. Ostatní delegáti se sice k tomuto návrhu nepřipojili, ale na základě návrhu zástupce Belgie byla tato úprava přesunuta do čl. 18 (za čl. 17 podle stávajícího označení).

d) postihovat nebo podporovat postih policistů, je-li to potřebné u případných porušení zákona.

23. Ve státech, v nichž je policie na veřejné žalobě nezávislá, státy přijmou účinná opatření k zajištění efektivní spolupráce mezi veřejnou žalobou a policií.

Povinnosti veřejných žalobců jako jednotlivců

24. Při plnění svých povinností veřejní žalobci zejména:

- a) vykonávají své funkce řádně, nestranně a objektivně;
- b) usilují o dodržování a ochranu lidských práv stanovených v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách;
- c) usilují o zajištění rychlého a efektivního fungování systému trestní justice.

25. Veřejní žalobci jsou povinni zdržet se jakékoli diskriminace založené na pohlaví, rase, barvě pleti, jazyku, náboženství, politických nebo jiných názorech, národním nebo sociálním původu, spolupráci s národnostními menšinami, majetku, narození, zdraví, znevýhodnění či jiném postavení.

26. Veřejní žalobci jsou povinni zajišťovat rovnost před zákonem a získat informace o všech relevantních okolnostech ovlivňujících postavení osoby podezřelé ze spáchání trestného, ať jsou pro ni výhodné nebo nevýhodné.

27. Veřejní žalobci nezahajují nebo nekonají trestní stíhání tam, kde nestranné vyšetřování vedlo k závěru, že obvinění je zjevně nepodložené.

28. Veřejní žalobci nepředloží soudu důkazy proti podezřelým, jestliže je zjevné nebo se mohou důvodně domnívat, že tyto důkazy byly získány prostřednictvím nezákonných metod. V případě jakýchkoli pochybností požádají soud, aby použil pravidla o nepřípustnosti takových důkazů.

29. Veřejní žalobci zajišťují zásadu rovnosti zbraní, zejména - s výjimkou, pokud je již nezveřejnily samy - poskytnutím druhým stranám všech informací, které mají k dispozici a které by mohly ovlivnit spravedlivý proces.

30. Veřejní žalobci podrží důvěrné informace získané od třetích osob, zejména byla-li by ohrožena zásada presumpce neviny, pokud zveřejnění nebude na prospěch spravedlnosti nebo práva.

31. Tam, kde jsou veřejní žalobci oprávněni přijmout opatření, jimiž se zasahuje do základních práv a svobod osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, tato opatření jsou předmětem soudní kontroly.

32. Veřejní žalobci v potřebné míře přihlédnou k zájmům svědků, zejména sami přijmou nebo zabezpečí přijetí ze strany jiných orgánů odpovídajících opatření k ochraně jejich života, bezpečnosti a soukromí.

33. Při rozhodování o trestním stíhání veřejný žalobce přihlíží také k okolnostem týkajícím se zájmů oběti trestného činu, zejména pokud její osobní zájmy jsou dotčeny, a je povinen zabezpečit je i tím, že oběť bude informována o svých právech.

34. Zúčastněné procesní strany právně nebo fakticky uznaného postavení, zejména oběti trestného činu, jsou oprávněny požádat o přezkoumání rozhodnutí veřejných žalobců nestíhat pachatele trestného činu; takovou žádost mohou učinit po příslušné, především hierarchické kontrole, a to buď o soudní přezkoumání nebo na podkladě soukromé žaloby.

35. Státy zajistí, aby při plnění svých povinností byli veřejní žalobci omezeni pravidly chování. Jejich porušení má za následek příslušnou sankci v souladu se zákonem (srov. článek 5). Plnění povinností veřejných žalobců může být podrobena řádné interní kontrole.

36. a) Za účelem podpory čestnosti, důslednosti a efektivnosti činnosti veřejných žalobců, státy zabezpečí, že:

- prvořadá pozornost bude zaměřena na hierarchické metody organizace, aniž by však uplatnění takových metod vedlo k neefektivním nebo obstrukčním byrokratickým strukturám;
- budou vymezeny obecné zásady pro provádění trestní politiky;
- budou stanoveny obecné doporučující principy a kritéria týkající se rozhodování v jednotlivých případech k ochraně před svévolným rozhodováním;

b) Výše uvedená organizace veřejné žaloby, obecné zásady trestní politiky, jejich principy a kritéria stanoví parlament, vláda, nebo - pokud to národní právní řád nedovoluje – představitelé veřejné žaloby.

c) Veřejnost musí být informována o výše uvedené organizaci veřejné žaloby, obecných zásadách trestní politiky a jejich principech a kritériích; je nutno je sdělit i na základě žádosti jakékoli osoby.

Mezinárodní spolupráce

37. Přesto, že jde o úlohu, která patří i jiným orgánům v záležitostech spadajících do rámce mezinárodní justiční spolupráce, je nutno rozvíjet přímé kontakty mezi orgány veřejné žaloby z různých zemí, ať už v rámci sítě existujících mezinárodních smluv nebo na základě praktických opatření.

38. Pro další rozšíření přímých kontaktů mezi orgány veřejné žaloby v kontextu mezinárodní soudní spolupráce je třeba podniknout kroky v řadě oblastí. Tyto kroky by měly zahrnovat:

- a) rozšíření dokumentace;
- b) sestavení seznamu styků a adres příslušných kontaktních osob u různých orgánů konajících trestní stíhání, spolu se zvláštními oblastmi jejich působnosti a odpovědnosti, atd;
- c) navázání pravidelných osobních kontaktů mezi veřejnými žalobci z různých zemí, především prostřednictvím pořádání pravidelných konferencí generálních prokurátorů;

- d) pořádání školení a seminářů a setkání zaměřených na zvyšování odborných poznatků a dalších informací;
- e) zavedení a rozvíjení funkce úředníků určených pro právní styk a působících v cizí zemi (tzv. „liaison law-officers,,);
- f) školení v cizích jazycích;
- g) rozšiřování použití elektronického přenosu dat;
- h) organizování pracovních seminářů se sousedními státy, věnovaných otázkám, které vyžadují vzájemnou pomoc, a společným problémům týkajících se kriminality.

39. Aby došlo ke zdokonalení mezinárodní spolupráce zejména na úseku vzájemného sladění procesních pravidel, je třeba vynaložit úsilí na podporu

- a) obecně mezi veřejnými žalobami různých států vědomí nezbytnosti aktivní účasti na mezinárodní právní spolupráci;
- b) specializace některých veřejných žalobců na poli mezinárodní spolupráce;

V zájmu dosažení tohoto cíle státy přijmou opatření směřující k tomu, že veřejný žalobce dožadujícího státu, který je odpovědný za mezinárodní spolupráci, smí zaslat žádost o právní pomoc přímo orgánu dožádaného státu, který je oprávněn věc vyřídit, a tento orgán přímo zašle opatřené důkazy veřejnému žalobci dožadujícího státu.

Vysvětlující memorandum

Úvod

Na základě pravomoci Evropského výboru pro trestní problémy (CDPC) byl Výbor expertů zabývající se úlohou veřejné žaloby v systému trestního soudnictví (PC-PR) pověřen zkoumáním právního postavení veřejné žaloby a její úlohy v systému trestního soudnictví, a to s cílem navrhnout doporučení.

Výbor expertů (PC-PR) se v době mezi říjnem 1996 a listopadem 1999 sešel celkem sedmkrát.

Výbor vypracoval dotazník, který byl rozeslán všem členským státům. Jejich odpovědi se staly základnou pro další práci Výboru. Shrnutí těchto odpovědí je přiloženo k tomuto memorandu (PC-PR- (97) 3). *Text pouze v anglickém jazyce je k nahlédnutí u odboru analytického a legislativního Nejvyššího státního zastupitelství.*

Na svém posledním zasedání Výbor schválil návrh Doporučení a s ním související návrh vysvětlujícího memoranda. Na svém 49. plenárním zasedání (červen 2000) CDPC prozkoumal tyto dokumenty. Schválil návrh Doporučení a předložil jej Výboru ministrů. Dále přijal Vysvětlující memorandum.

Na 724. zasedání Výboru ministrů (ministerských zástupců) v říjnu 2000 byl schválen text Doporučení a byl vysloven souhlas s uveřejněním vysvětlujícího memoranda.

Obecné důvody

Od svého založení Rada Evropy neúnavně pracuje na vytvoření a podpoře harmonizace obecných principech právních řádů, systémů a způsobů boje s kriminalitou užívaných ve svých členských státech.

Je to především proto, že boj s kriminalitou vyžaduje přímou praktickou aplikaci principů, na nichž byla Rada Evropy vybudována a které by je měla dle očekávání podporovat, a to principů právního státu, demokracie a lidských práv.

Druhým důvodem její angažovanosti je skutečnost, že „účinnost reakcí na kriminalitu je ve značné míře závislá na jejich harmonizaci v rámci soudržné a smluvené evropské trestní politiky.“⁵

⁵ Preambule k Doporučení č. R (96) 8 Výboru ministrů členských států týkající se trestní politiky v Evropě v době změn.

Tento požadavek je velmi aktuální zejména dnes v souvislosti s existencí některých jevů v kriminalitě, zejména organizované kriminalitě, trestné činnosti spojené s korupcí, internacionalizací některých druhů kriminality, jež nabývají stále více na významu a vyvolávají v trestním procesu příslušné země riziko nedostatečného prokázání viny.⁶ Tato situace si žádá nejenom novou základnu pro spolupráci při prosazování práva, ale také rozvoj více harmonizovaných - nebo opravdu jednotných - principů a strategií.

Je skutečností, že evropské právní systémy zůstávají stále rozděleny mezi dvě kultury - přičemž rozdíl v nich je patrný jak v organizaci trestního řízení (které je buď obžalovací nebo vyšetřovací), tak v zahájení stíhání (buď podle "mandatory" - závazného nebo "diskrečního" systému). Tradiční rozlišování však směřuje k prolínání, neboť různé členské státy nyní sjednocují svoje zákony a úpravy v souladu se společnými evropskými principy, zejména principy stanovenými v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách.

V oblasti prosazování práva - a zde je pozornost zaměřena na orgány odpovědné za stíhání osob, jež se měly dopustit trestného činu - trvalo delší dobu, než se do centra zájmu dostala harmonizace, možná proto, že tato otázka je pro instituce v každém státě velmi citlivá vzhledem k důsledkům pro způsob, jímž jsou organizovány státní orgány.

Přesto již několik dokumentů Rady Evropy nabídlo radu v záležitostech souvisejících s tímto Doporučením a Výbor jim samozřejmě věnoval co největší pozornost:

- Doporučení č. R (80) 11 týkající se vyšetřování u neskončeného hlavního líčení (custody pending trial);
- Doporučení č. R (83) 7 o spoluúčasti veřejnosti na trestní politice;
- Doporučení č. R (85) 11 o postavení oběti v rámci trestního práva a řízení;
- Doporučení č. R (87) 18 týkající se zjednodušení trestního soudnictví a zejména část věnovaná diskrečnímu stíhání (na principu oportunity);
- Doporučení č. R (87) 21 o pomoci obětem a zabránění jejich viktimizaci;
- Doporučení č. R (92) 17 týkající se důslednosti při ukládání trestů;
- Doporučení č. R (94) 12 o nezávislosti, výkonnosti a úloze soudců;
- Doporučení č. R (95) 12 o řízení trestního soudnictví;
- Doporučení č. R (97) 13 týkající se vydírání strachem svědků a práva na jejich ochranu;
- Doporučení č. R (99) 19 týkající se mediace v trestních věcech.

Bylo by však správné říci to, že až do současné doby nebyly statut, úloha a metody práce orgánů odpovědných za stíhání osob, jež se měly dopustit trestného činu, v celoevropském měřítku za účelem jejich harmonizace zkoumány.

V reakci na politické změny ve Střední a Východní Evropě a na reformy probíhající v ostatních zemích (například Itálie, Nizozemí a Francie) zařadila nyní Rada Evropy tuto otázku jako jednu ze svých priorit. Ze skutečnosti, že do zvláštního výboru ustaveného ke zkoumání této otázky jmenovalo svoje zástupce 25 států, je zřejmé, že dosažení harmonizace je stejně tak užitečné, jako aktuální.

⁶ Viz část Rezoluce (97) 24 o dvaceti vedoucích principech o boji proti korupci.

Ale mylili bychom se, kdybychom tento úkol považovali za jednoduchý, a to z řady důvodů:

1. Samotný koncept orgánu odpovědného za stíhání osob, jež se měly dopustit trestného činu, je v Evropě duální, neboť jeho kořeny vycházejí ze dvou hlavních systémů vybudovaných na různých základech:

- francouzský model "ministere public", podle něhož mají státní úředníci zdánlivý monopol na trestní stíhání, existující v rámci vyšetřovacího systému;
- anglo-saský model se svojí tradicí stíhání zahajovaného buď oběťmi nebo policií, a to v obžalovacím systému.

V současnosti mají všechny členské státy orgán veřejné žaloby, vystupující pod různými označeními jako „úřad státního zástupce (prokurátora)", „úřad státního návladního" nebo „veřejného žalobce".⁷ Ve všech systémech trestního soudnictví hraje tento orgán klíčovou roli, přičemž rozdíly závisí na tom, zda jde o instituci s dlouhou existencí nebo o instituci nově ustavenou. Statut a úloha veřejné žaloby se také značně vyvíjely a odrážely tak škálu reforem provedených mnoha členskými státy v uplynulých deseti letech.

2. V jednotlivých zemích existují obrovské rozdíly v institucionálním postavení veřejných žalobců, za prvé v jejich vztahu k výkonné moci (který se může pohybovat od podřízenosti až k nezávislosti), a za druhé s ohledem na vztah mezi žalobci a soudci; podle některých systémů spadají do jedné profesní skupiny, zatímco v jiných jsou zcela odděleni.

Výbor vycházel z toho, že jeho úkolem nebylo přiblížit charakteristiky obou tradic a přijít tak s nějakou třetí variantou nebo nadnárodním modelem. Ani se nedomníval, že by měl toliko hledat nejnižšího společného jmenovatele. Naopak zaujal dynamický postoj a snažil se nalézt hlavní řídicí principy společné oběma typům systémů, kterými by se měla veřejná žaloba řídit na cestě do nového tisíciletí. Současně se snažil doporučit praktické cíle, jež by měly být dosaženy při usilování o institucionální rovnováhu, na které jsou demokracie a právní stát v Evropě značně závislé.

Vzhledem k tomu, že Doporučení není závazné jako zákon, jakékoli slovní vyjádření, které může být různě vykládáno, proto znamená, že členskými státy uložený závazek musí být ve skutečnosti chápán tak, že státy samy musí toto Doporučení implementovat.⁸

⁷ Pod tímto označením se používá i v tomto Doporučení.

⁸ CDPC se na 48. Plenárním zasedání konaném ve dnech 26. – 30. 6. 2000 neztotožnil s návrhem Výboru, aby „s ohledem na význam veřejné žaloby a skutečnost, že se její postavení v rámci justičního systému neustále vyvíjí, Rada Evropy ustanovila zvláštní orgán, který by měl pečlivě sledovat toto doporučení.,,

Komentáře k jednotlivým článkům Doporučení

Funkce veřejného žalobce

1. „Veřejní žalobci,, jsou státními orgány, které ve prospěch společnosti a ve veřejném zájmu zajišťují aplikaci práva tam, kde porušení práva vyžaduje trestní sankci; přitom vždy vezmou v úvahu jak práva jednotlivce, tak nezbytnou efektivnost systému trestní justice.

Ve shodě s kompetencemi Výboru expertů se doporučení zabývá výhradně úlohou veřejného žalobce v systému trestního soudnictví, ačkoliv veřejní žalobci mohou být pověřováni také dalšími důležitými úkoly například v oblastech obchodního nebo občanského práva.

Formulace „**práva tam, kde porušení zákona vyvolává trestní postih,**“ označuje trestní právo všeobecně. Pojem „trestní právo,“ byl zamítnut, neboť mnoho lidí má tendenci k tomu, spojovat jej výhradně s trestním zákonem, zatímco dnes je možné označovat pojmem „trestní“ narůstající a stále členitější oblast práva, a to nikoli proto, že je obsažena v nějakém předpisu uznávaného „trestního“ charakteru, ale spíše proto, že porušení těchto ustanovení plánovitě vyvolává trestní postih.

Úkolem veřejných žalobců je, stejně tak jako u soudců, aplikovat právo nebo se postarat o to, aby bylo aplikováno. Soudci tak činí reaktivně, v reakci na případy jim předložené, zatímco veřejný žalobce pro-aktivně „**zabezpečuje**“ aplikaci práva. Soudci soudí a vynášejí rozsudky; veřejní žalobci mají na starost bdělost a iniciativu při předkládání případů soudu.

Veřejní žalobci, kteří nezastupují ani libovolnou (politickou nebo ekonomickou) moc ani nejednají svým vlastním jménem, ale spíše jménem společnosti, se při plnění svých povinností musí řídit veřejným zájmem. Musí dodržovat dva základní požadavky - na jedné straně práva jednotlivce a na druhé straně nezbytnou efektivnost systému trestního soudnictví, kterou musí veřejný žalobce do jisté míry zaručovat. Tady chtěl výbor zdůraznit pojem efektivnosti, protože zatímco rozhodování v konkrétních případech týkajících se základních svobod a především pak práv obhajoby leží spíše na soudcích než na veřejných žalobcích, jsou to veřejní žalobci a ne soudci, kdo je primárně zodpovědný za celkovou efektivnost systému trestní justice, pokud jde o pojem veřejného (obecného) zájmu.

V celém Doporučení je pojem „**právo**“ používán ve svém obecně přijímaném smyslu, tedy jako souhrn právních pravidel vycházejících z různých psaných a jiných pramenů.

2. Ve všech systémech veřejní žalobci:

- **rozhodují o zahájení a pokračování trestního stíhání;**
- **zastupují veřejnou žalobu v řízení před soudy;**
- **podávají opravné prostředky proti všem nebo některým soudním rozhodnutím a zastupují veřejnou žalobu v řízení před odvolacími soudy.**

Z analýzy zvláštních povinností veřejných žalobců v různých členských státech je zřejmé, že na ně může být nahlíženo jako by vytvářely řady soustředných kružnic. Vnitřní kružnice obsahuje povinnosti společné všem žalobcům v systémech trestního soudnictví - "základní" úkoly, na něž byla zaměřena hlavní pozornost výboru.

Za prvé, veřejní žalobci hrají hlavní úlohu při zahajování a pokračování v trestním stíhání, ačkoliv se tato úloha liší v závislosti na tom, zda se zmiňovaná zásada pochází z mandatorního (zavazujícího – systému založeného na striktním uplatňování zásady legality) nebo diskrečního (oportunitního) systému.

Za druhé, neodvolatelným právem veřejného žalobce je právo na formální vedení trestního stíhání a obhajování případu před soudem.

A na závěr právo odvolat se (podat řádný opravný prostředek) proti soudním rozhodnutím, které je těsně spjato s celkovým smyslem úlohy veřejného žalobce, neboť je jedním ze způsobů zajišťování aplikace práva při současném napomáhání zefektivňování systému, zejména s ohledem na soulad soudních rozhodnutí a obšírněji i při prosazování práva. V tomto bodě by si výbor přál, aby byly veřejným žalobcům poskytnuty řádné možnosti odvolání, což v případě právních systémů některých zemí střední a východní Evropy není vždy možné. Tento návrh navíc nemůže být posuzován odděleně od ustanovení doporučení týkajících se vztahu mezi veřejnými žalobci a soudci.

3. V některých dalších systémech veřejní žalobci rovněž:

- **provádějí národní trestní politiku na základě jejího přizpůsobení regionální nebo místní realitě;**
- **vedou, řídí a dohlízejí na vyšetřování;**
- **zajišťují efektivní pomoc obětem trestných činů;**
- **rozhodují o alternativách trestního stíhání;**
- **dohlízejí na výkon soudních rozhodnutí;**
- **plní další funkce v systému trestní justice.**

Vyjmenovány - třebaže nikoli vyčerpávajícím způsobem - jsou tu ty z úkolů veřejných žalobců, které leží ve druhé kružnici. Z institucionálních důvodů se nenacházejí ve všech právních systémech a ze stejných důvodů neexistuje v současnosti konsensus v tom, zda by se měly aplikovat obecně.

Přesto se dotýkají mimořádně významného aspektu několika hlavních kontinentálních evropských právních systémů.

Provádění trestní politiky určené orgánem zákonodárné a/nebo výkonné moci je v mnoha zemích jedním z hlavních úkolů veřejného žalobce. Přizpůsobování národní politiky oblastním a místním realitám nedává části veřejných žalobců volnost k tomu, aby se odklonili od priorit stanovených v centrální strategii nebo aby ohrozili její důsledné provádění. Spíše naopak: Její přizpůsobování oblastním a místním podmínkám je v případě, mají-li být priority správně prosazovány, bezpodmínečně nutné.

Pokud jde o vyšetřování, úloha přisouzená veřejným žalobcům se u každého případu pohybuje mezi dvěma krajnostmi - jedním je absolutní absence pravomoci k zahájení vyšetřování a na druhé straně případ, kdy je žalobce zcela zplnomocněn k vyšetřování. V některých zemích veřejný žalobce obvykle zasahuje pouze tehdy, je-li - většinou vyšetřujícím policejním orgánem - upozorněn na zřejmé porušování trestního práva. V dalších zemích může veřejný žalobce učinit první krok a má vlastní aktivní úlohu při zjišťování porušení zákona - součástí jeho úkolu je za těchto okolností řízení vyšetřování. Doporučení však spíše, než by toliko zaznamenávalo tyto odlišnosti, vyčísluje řadu konkrétních otázek, které s nimi souvisejí (*viz článek 21 písm. f* níže).

Také věnuje zvláštní pozornost otázce podpory obětí (*viz články 33 a 34*).

Pokud jde o úlohu veřejného žalobce při volbě alternativ k trestnímu stíhání - stále významnějšímu aspektu všech systémů, včetně těch, u nichž se používá zásada povinného stíhání (striktní uplatňování zásady legality) - Výbor rozhodl nepouštět se na novou půdu, ale pouze odkázat na Doporučení (87) 18 o zjednodušení trestního soudnictví, které podrobně stanoví sledované cíle a metody.

Ve vztahu ke kontrole výkonu soudních rozhodnutí je úloha veřejného žalobce mimořádně významná tam, kde jde o trest odnětí svobody.

V neposlední řadě je veřejná žaloba nadána dalšími nezastupitelnými úkoly, a to např.:

- Svou rolí v navrhování příslušného trestu, který má být obžalovanému soudem uložen.⁹
- Svou rolí v mezinárodní právní spolupráci v trestních věcech, když její důležitost je zdůrazněna zejména v článcích 37 až 39.

Uznávané záruky poskytnuté veřejným žalobcům pro výkon jejich funkcí

4. Státy přijmou účinná opatření, aby bylo zaručeno, že veřejní žalobci mohou plnit své profesionální povinnosti a odpovědnost na základě odpovídajících zákonných a organizačních podmínek, jakož i materiálních prostředků, jež mají k dispozici. Takové podmínky se stanoví ve spolupráci se zástupci úřadů veřejné žaloby.

Stejně tak jako soudci, mohou i veřejní žalobci vykonávat svoje povinnosti a řádně plnit svoje profesionální závazky tehdy, pokud mají odpovídající postavení, organizační zázemí a zdroje, ať už v podobě lidských zdrojů, dopravních prostředků nebo prostě adekvátního rozpočtu. Metoda konzultování představitelů úřadů veřejné žaloby ve věci těchto požadavků představuje jistý způsob ke zjištění toho, jaké jsou skutečné potřeby veřejných žalobců.

⁹ V některých jurisdikcích není veřejný žalobce oprávněn navrhnout trest, a to ani před, ani po odsouzení soudem (uznání viny). Veřejný žalobce může akceptovat prohlášení viny a návrh trestu učiněný za těchto podmínek stranou obhajoby. To však neznamená, že by se bylo možno vyhnout diskusi nad otázkou trestu, jehož uložení i tak zůstává věcí trestních soudů. Dokonce i tam, kde může veřejný žalobce podat odvolání proti zjevně nesprávně uloženému nebo vyměřenému trestu, veřejný žalobce může namítat, že uložený nebo vyměřený trest je nepřiměřený a může v této souvislosti navrhnout nový trest.

5. **Státy přijmou opatření, aby bylo zaručeno, že:**
- a) **přijímání, povyšování a překládání veřejných žalobců se provádí v souladu se zásadami řádného a spravedlivého procesu se zárukami, jež směřují proti jakémukoli přístupu preferujícímu zájmy specifických skupin, s vyloučením diskriminace spočívající na pohlaví, rase, barvě pleti, jazyku, náboženství, politickém nebo jiném názoru, národním nebo sociálním původu, spojení s národnostními menšinami, majetkem, narozením nebo jiným postavením;**
 - b) **služební postup veřejných žalobců, jejich povyšování a překládání se řídí dopředu stanovenými objektivními kritérii, zejména jejich schopnostmi a odbornými zkušenostmi;**
 - c) **překládání veřejných žalobců se řídí i potřebami výkonu služby;**
 - d) **veřejní žalobci mají řádné podmínky výkonu služby, a to zejména přiměřené ohodnocení, doživotní jmenování a důchod, jakož i odpovídající věk odchodu do starobního důchodu a tyto podmínky jsou stanoveny zákonem;**
 - e) **kárné řízení proti veřejným žalobcům je upraveno zákonem a poskytuje záruky správného a objektivního posouzení a rozhodování, které má být předmětem nezávislého a nestranného přezkoumání;**
 - f) **veřejní žalobci mají přístup k uspokojivým pravidlům pro předkládání pracovních stížností, včetně odpovídajícího přístupu k soudnímu dvoru v případě, že by bylo postiženo jejich právní postavení;**
 - g) **veřejní žalobci spolu se svými rodinami fyzicky chráněni příslušnými orgány v případě, že by byla v důsledku řádného výkonu jejich funkcí ohrožena jejich osobní bezpečnost.**

Toto jsou hlavní záruky nezbytné pro to, aby mohlo být veřejným žalobcům umožněno řádné vykonávání jejich funkcí, a všechny členské státy by se jimi měly řídit, protože odrážejí společný zájem, který nevychází ze společného uvažování, ale z vůle eliminovat řadu nezákonných praktik.

První tři záruky – písm. (a), (b) a (c) - se týkají nestrannosti, která musí nějakým způsobem řídit výběr a vyhlídky na kariéru veřejných žalobců. Mezi způsoby dosažení nestrannosti náleží úpravy výběrového (soutěžního) systému vstupu do profese a ustavení Služební komise pro soudnictví nebo výhradně pro žalobce. Veřejní žalobci však na rozdíl od soudců nemusí být jmenováni doživotně, ačkoliv rozhodnutí o jejich přeložení z jednoho místa na jiné musí být založeno na potřebách úřadu (ve světle schopností a zkušeností žalobců), a ne toliko na svévolných rozhodnutích orgánů.

Postavení veřejných žalobců a úrovně jejich platů a důchodů – viz písm. (d) výše - musí respektovat potřebu udržet mezi členy soudů a úřadů prokuratury jistou rovnováhu, neboť obě tyto profese - navzdory odlišnému charakteru jejich povinností - mají v systému trestního soudnictví svou úlohu. Hmotné podmínky práce by měly rovněž odrážet význam a důstojnost úřadu. Nakonec by zlepšení situace veřejných žalobců v některých členských zemích, zejména střední a východní Evropy, mělo potlačit jejich tendence k odchodu na místa v soukromém sektoru.

Ohledně rozhodnutí v kárném řízení (písm. (e)) by mohlo jít o to, že skončení služebního poměru je možné podřídit přezkoumání nezávislým a nestranným orgánem.¹⁰ To však nebrání požadavku předchozího administrativního nebo hierarchického přezkoumání.

Pojem „soudní dvůr“ v písm. (f) je užit ve smyslu použitým v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách.

Požadavek v písm. (g), že by veřejní žalobci měli požívat ochrany, odkazuje na ustanovení v Doporučení (94) 12 (o nezávislosti, výkonnosti a úloze soudců).

6. Státy přijmou rovněž opatření, aby bylo zaručeno, že veřejní žalobci mají účinně zajištěno právo na svobodu projevu, svobodu vyznání, svobodu shromažďování a sdružování. Zejména mají právo účastnit se veřejných diskusí v záležitostech týkajících se práva, správy justice a podpory a ochrany lidských práv, vstupovat do místních, národních a mezinárodních organizací, navštěvovat jejich jednání, aniž by byli podrobena profesnímu znevýhodnění z důvodu úkonů vykonaných v souladu se zákonem a vyplývajících z členství v těchto organizacích. Práva zmíněná shora mohou být omezena v případech stanovených podzákonnými předpisy v míře, v níž je to potřebné pro zachování ústavního¹¹ postavení veřejné žaloby. Jsou-li práva zmíněná shora porušena, lze efektivně uplatnit opravný prostředek.

Toto doporučení vychází zejména ze článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Musí být vykládáno ve světle povinností veřejného žalobce, zejména povinnosti výhrady (duty of reserve). S přihlédnutím k tomu v některých členských státech veřejní žalobci se nesmí stát členy politické strany, ani vyvíjet aktivní politickou činnost.

7. Školení a vzdělávání je jak povinností, tak i právem všech veřejných žalobců, a to před jejich jmenováním a pravidelně i v průběhu výkonu funkce. Státy proto přijmou účinná opatření, aby bylo zajištěno, že veřejným žalobcům se poskytne náležité vzdělání a odborná příprava. Zejména veřejní žalobci mají být takto informováni o:

- a) ideálech a mravních povinnostech vyplývajících z jejich funkce;
- b) ústavní a zákonné ochraně práv osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, jeho obětí a svědků;
- c) lidských právech a svobodách, které jsou stanoveny Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách, zejména o právech stanovených čl. 5 a čl. 6 zmíněné Úmluvy;
- d) principech a praxi organizace práce, výkonu správy justice a řízení lidských zdrojů včetně navazujících oblastí;
- e) mechanismech podporujících důslednost a zásadovost jejich činnosti.

Kromě toho státy přijmou účinná opatření, aby bylo zajištěno pro veřejné žalobce poskytnutí doplňujícího proškolení o specifických problémech nebo oblastech na podkladě konkrétních podmínek; přitom vezmou v úvahu zejména formy a vývojové trendy kriminality, jakož i potřeby mezinárodní právní spolupráce v trestních věcech.

¹⁰ Na nátlak Velké Británie zde nebylo použito výslovně pojmu „soud,..“

¹¹ Slovem „ústavní“, se tu rozumí odkaz na zákonem stanovené cíle a pravomoc veřejných žalobců, nikoli odvolání na ústavy členských států.

Výbor vycházel při svých úvahách ze zásady, že vzdělávání představuje základní aspekt způsobu organizace úřadů veřejné žaloby ve všech evropských zemích, musí být z kvalitativního i z kvantitativního hlediska jak u školitelů, tak u veřejných žalobců posíleno, aby se tak mohlo stát skutečným právem. Současně musí být všichni zaměstnanci úřadu veřejné žaloby přesvědčeni o tom, že mají povinnost - především vůči lidem postaveným před soud - dále se vzdělávat.

Zvláště by měli být více informováni o:

- ideálech a etických povinnostech svého úřadu;
- ústavní a právní ochraně práv podezřelých a obětí;
- lidských právech a svobodách upravených v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách, zejména v jejich člancích 5 a 6, a to ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Je třeba věnovat pozornost úkolům, jež státním zástupcům přísluší v oblasti řízení, správy a organizaci multidisciplinárních týmů - viz pododstavec (d). Výraz „*justice a navazujících oblastí*“ odkazuje na skutečnost, že mnoho právních systémů vyžaduje, aby veřejní žalobci, soudci a jiní justiční úředníci pracovali společně ve stejných funkčně - administrativních strukturách nebo ve strukturách, které jsou navzdory svému oddělení těsně spjaté a stále více propojené. Navíc existují jisté zvláštní znaky právního řízení a správy které se liší od administrativního řízení v ostatních oblastech společenského života a musí být proto vzaty v úvahu.

Nakonec větší rovnost v zacházení s osobami postavenými před soud závisí na dosažení většího souladu v práci úřadů veřejné žaloby na místní, oblastní a ústřední úrovni, a ne toliko na jednotlivých rozhodnutích.¹² Vzdělávání proto musí zahrnovat informace o různých mechanismech podporujících tento soulad - pododstavec (e) - jež jsou podrobněji rozebírány ve článku 36a.

Obecně řečeno, pododstavce (d) a (e) odráží a předefinovávají cíle stanovené v Doporučení R (95) 12 o řízení trestního soudnictví, které zahrnuje:

„Principy, strategie a techniky řízení mohou značně přispět k výkonnému a účinnému fungování trestního soudnictví. Za tímto účelem by měly zmiňované úřady stanovovat cíle pro řízení svého pracovního vytížení, financí, infrastruktury, lidských zdrojů a komunikací.“

„Dosažení výkonnějšího a účinnějšího trestního soudnictví bude velmi usnadněno tehdy, pokud budou cíle různých vládních orgánů koordinovány uvnitř širšího rámce trestní kontroly a politiky trestního soudnictví.“

V praxi by bylo ve světle aktuálního vývoje kriminality vhodné další vzdělávání v konkrétních oblastech, jako například:

- mezinárodní kriminalita a jiné formy zločinnosti s mezinárodním zájmem;
- organizovaný zločin;
- počítačová kriminalita;
- mezinárodní obchod s psychotropními látkami;

¹² Srov. 8. Kriminologické kolokvium Rady Evropy (1987) věnované rozdílnostem v ukládání trestů: Případy a jejich řešení.

- kriminalita související s komplikovanými finančními transakcemi, jako je praní špinavých peněz a rozsáhlé podvody;
- mezinárodní spolupráce v trestních věcech;
- komparativní systémy trestního soudnictví a srovnávací právo;
- strategie trestního stíhání;
- bezbranní svědkové a oběti;
- příspěvek trestního práva k ochraně životního prostředí, zejména dokumenty Rady Evropy v této oblasti, a to Rezoluce (77) 28 a Úmluva o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva (ETS 172);
- vědecké základy důkazních metod, zejména používání nově vyvinutých technologií, především metody DNA - fingerprintingu.

8. Vzhledem k novým formám kriminality, zejména organizované trestné činnosti, potřeba specializace má být vnímána jako zásadní priorita, a to z hlediska organizace veřejné žaloby stejně tak jako z hlediska školení, vzdělávání a dalšího odborného rozvoje veřejných žalobců. K podpoře týmů specialistů včetně multidisciplinárních týmů, do nichž jsou zařazováni i veřejní žalobci, se vytvářejí podmínky pro řádný výkon jejich funkcí.

Všichni veřejní žalobci by měli být důkladně obeznámeni s většinou odvětví práva. V tomto smyslu by měli být spíše než specialisty odborníky na všechny právní oblasti. Nicméně z důvodu výkonnosti je specializace zásadní v oblastech vysoce technických (například souvisejících s obchodem a finanční kriminalitou) nebo spadajících do kategorie rozsáhlého organizovaného zločinu.

Na základě toho se počítá se dvěma druhy specializace:

- za prvé tradiční podoba specializace, kdy je veřejná žaloba organizována tak, aby zahrnovala (ve větších úřadech nebo na oblastní nebo celostátní úrovni) týmy veřejných žalobců specializovaných na konkrétní oblasti. Oddělení služební hodnosti od funkce by mohlo být způsobem podpory této specializace tak, jak to předpokládá Doporučení (95) 12, článek 13:
„Plánování kariéry by mělo být aktivně sledováno, mezi jinými prostřednictvím prohlubování specializace, oddělováním hodností od funkcí v případě potřeby, a vytvářením nových příležitostí pro zaměstnance za účelem rozvíjení nových dovedností a odborných znalostí (...)"
- druhý typ specializace, který by měl být podporován, je budování skutečně mnohaoborových týmů, jejichž členové pocházejí z různých prostředí (například tým zabývající se finanční kriminalitou a praním špinavých peněz může zahrnovat kvalifikované účetní, celníky a bankovní experty) a to pod vedením veřejných žalobců, kteří jsou sami specialisty. Toto sdílení odborných znalostí v jednom útvaru je životně důležitým faktorem funkční efektivity systému.

9. S ohledem na organizaci a zajištění vnitřního fungování veřejné žaloby, zejména rozdělování případů a jejich přebírání, je nutno splnit požadavky neustrannosti, nezávislosti a toho, aby odnímání a přikazování věcí bylo vedeno záměrem přispívat náležitě činnosti systému trestní justice, zejména dosaženého stupně právní kvalifikace a specializace.

Hierarchická struktura představuje vzhledem k charakteru úkolů, které plní, nezbytný aspekt všech orgánů veřejné žaloby. Ale vztahy mezi různými stupni hierarchie se musí řídit jasnými jednoznačnými pravidly tak, aby osobní názory nehrály svévolnou úlohu. Taková je myšlenka článků 9 a 10 zdůrazněná také ve článku 36a.

Článek 9 v podstatě požaduje, aby stejný stupeň nestrannosti použitý při určování statutu veřejných žalobců byl zohledněn i ve vnitřní organizaci a při fungování každého orgánu veřejné žaloby.

10. Všichni veřejní žalobci jsou oprávněni žádat, aby pokyny jim adresované byly učiněny písemně. Tam, kde veřejný žalobce má za to, že pokyn je buď v rozporu se zákonem nebo odporuje jeho svědomí, stanoví se přiměřená interní pravidla pro to, aby věc byla popřípadě přidělena jinému veřejnému žalobci.

Pokud jde o vydávání pokynů v rámci hierarchie - zvláště citlivou otázku v právních systémech, kde jsou nadřízení oprávněni k tomu vydávat pokyny týkající se konkrétních případů i obecné trestní politiky - existují dva extrémy, jimž bychom se měli vyhnout.

Na jedné straně by poskytnutí všem veřejným žalobcům práva na „obecnou klauzuli v zákoně“ vedlo k excesům, které by se nedaly uspokojivě řešit cestou odvolacího mechanismu. Navíc by mělo zavedení takového mechanismu poškodilo vztahy mezi různými úrovněmi veřejné žaloby v rámci jurisdikce soudů způsobem, který by pravděpodobně bránil plynulému fungování systému.

Na druhou stranu je z lidského hlediska a vzhledem k potenciálnímu nebezpečí pro občanské svobody nepřijatelné požadovat, aby všichni členové veřejné žaloby plnili pokyny, které mohou považovat za nezákonné nebo vůči nimž mají námítky z důvodu svědomí (zejména v oblasti sexuálních trestných činů).

Proto se za těchto podmínek doporučují dva typy záruk, jež by měly být upraveny:

- první (kterou již požívají všichni, kdo vyřizují správní záležitosti nebo se dostanou před soud) je ta, která umožní vyžadovat, aby byly pokyny doručovány písemně, takže nadřízený v rámci hierarchie přijímá přímou odpovědnost. Protože se pokyny od nařízených značně liší - od nejrutinnějších každodenních rozhodnutí až po soudní rozhodnutí v zásadních věcech - bylo uznáno za nevhodné požadovat, aby byly všechny doručovány písemně, neboť tento požadavek by vehnal veřejné žalobce do džungle byrokracie (ale viz články 13c. a d., týkající se pokynů výkonné moci, které se v tomto bodě liší).
- druhou záruku nabízí orgánům veřejné žaloby zavedení vnitřního postupu umožňujícího podřízeným, aby byli na vlastní žádost nahrazeni a bylo tak umožněno provedení sporného pokynu.

Je třeba chápat, že tyto záruky jsou poskytovány v zájmu jednotlivých veřejných žalobců i veřejnosti. Jinými slovy měly by být využívány pouze za mimořádných okolností a nesmí být zneužívány - například jako prostředek k ohrožení plynulého chodu systému. Je také zřejmé, že hierarchie musí být organizována tak, aby vytvořila dostatečný prostor pro spolupráci a týmového ducha.

Současně by neměli ti veřejní žalobci, kteří těchto záruk využijí za okolností, které jež je k tomu opravňují, nést v souvislosti s tím žádné důsledky poškozující jejich kariéru.

Vztah mezi veřejnou žalobou a výkonnou a zákonodárnou mocí

Právní úprava v evropských zemích je v této klíčové otázce rozdělena mezi systémy, ve kterých veřejný žalobce požívá úplnou nezávislost na parlamentu a vládě, a systémy, kde je podřízen jednomu z těchto orgánů, přičemž disponuje určitým prostorem pro nezávislé jednání.

Vzhledem k tomu, že jde o ústavní otázku - zabývající se základním dělením moci ve státě - a o klíčový prvek vnitřních reforem, které byly v mnoha zemích před nedávnou dobou vyvolány buď změnami probíhajícími v rámci historického kontextu nebo existencí problémů ve vztahu mezi justicí a politikou, působí představa evropské harmonizace podle jednotného konceptu jako předčasná.

Proto Výbor usiloval cestou analýzy dvou v současnosti fungujících systémů o nalezení rovnováhy nezbytné pro to, abychom se mohli vyvarovat jakýchkoliv excesů. Kromě stanovení společných pravidel pro všechny veřejné žalobce (viz články 11 a 12) usiloval také o vytvoření „bezpečnostních sítí“ zvláště určených buď pro ty systémy, kde jsou žalobci v určité míře podřízeni (viz články 13 a 16), nebo pro ty, kde jsou nezávislí (viz články 14 a 15).

11. Státy přijmou odpovídající opatření, aby bylo zajištěno, že veřejní žalobci jsou způsobilí vykonávat své profesionální povinnosti a odpovědnost bez neoprávněných zásahů, bez protiprávního donucení či hrozby anebo neoprávněného vystavení občanskoprávní, trestní nebo jiné odpovědnosti. Za účelem zajištění nezbytné kontroly ze strany kompetentního orgánu však veřejná žaloba skládá pravidelně a veřejně účty ze své činnosti, jakož i o způsobech, jimiž uskutečňuje své priority.

Dvěma podmínkami řádného fungování veřejné žaloby za všech okolností jsou:

- Na jedné straně, bez ohledu na to, o jaké zájmy jde, musí (s výjimkou případů jinak zvláště upravených zákonem) být veřejní žalobci schopni vykonávat své povinnosti¹³ „bez neoprávněného zasahování“ nejenom ze strany jiného orgánu, ať už výkonné nebo zákonodárné moci - to je nejdůležitější v systémech s podřízeným veřejným žalobcem - ale také ze strany ekonomické moci a místních politických orgánů. Obecně řečeno, zákon sám upravuje tuto záruku, jelikož v některých případech je neoprávněné zasahování trestným činem. Ale zasahování může být cílenější, například mít podobu stlačení rozpočtu veřejné žaloby a tím i vytvoření větší závislosti úřadu na místních - nebo dokonce skrytých - zdrojích financování.
- Na druhé straně, když už musí existovat ustanovení - upravující základní pravomoci, kterými (veřejní žalobci) disponují, a dopady, jež může mít výkon těchto pravomocí na svobody jednotlivce - podle nichž veřejní žalobci podléhají disciplinární, administrativní, občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti za své osobní nedostatky, měla by se tato ustanovení pohybovat v rozumných mezích, aby nezablokovala systém. Proto musí být kladen důraz na odvolání se k vyšší instanci nebo k „ad hoc výboru“, a na disciplinární řízení, neboť jednotliví veřejní žalobci, stejně tak jako každý jiný jedinec, musí být činěni odpovědnými za trestné činy, jichž by se mohli dopustit. Avšak je zřejmé, že v systémech, kde veřejní žalobci požívají plnou nezávislost, nesou větší odpovědnost.

¹³ Viz zejména Rezoluci (97) 24 o dvaceti vedoucích principech boje proti korupci.

Tyto požadavky jdou ruku v ruce s potřebou transparentnosti. Vedle jednotlivých rozhodnutí, jež jsou předmětem konkrétních doporučení, musí všichni veřejní žalobci - neboť jednají jménem společnosti - zodpovídat za svoji práci na místní a oblastní úrovni nebo na skutečně celostátní úrovni, pokud je úřad vysoce centralizován. Tyto účty musí být pravidelně skládány široké veřejnosti - buď přímo prostřednictvím médií nebo jako publikované zprávy anebo před voleným shromážděním. Mohou mít podobu zpráv nebo statistických zpráv informujících o vykonané práci, dosažených cílech, způsobech prosazování trestní politiky tam, kde je to potřebné, a částkách vynaložených veřejných prostředků; a stanovujících budoucí cíle. Tento druh informování, který je již dnes vlastní mnoha systémům, v nichž veřejný žalobce požívá hmotnou nezávislost, může mít také pozitivní dopad na další systémy, a to pokud jde o působení na větší důslednost v práci žalobců.

12. Veřejní žalobci nesmějí zasahovat do působnosti orgánů zákonodárné či výkonné moci.

Tento článek - logicky vyplývající z článku předcházejícího - znovu nastoluje známou zásadu dělby moci.

S výjimkou případů, kde zákon stanoví něco jiného, je konečný výklad zákonů a jiných legislativních opatření a jakékoliv hodnocení jejich zákonnosti vyhrazeno soudům a nikoli veřejným žalobcům. Zatímco veřejný žalobce může doporučit změny v zákoně a tam, kde je to potřebné, vyjádřit svoje stanovisko k jeho výkladu, nemá pravomoc k tomu, že by mohl provádět legální výklad.¹⁴

13. Ve státech, v nichž veřejná žaloba představuje složku podřízenou vládě, státy přijmou účinná opatření zaručující, že:

- a) povaha a rozsah pravomocí vlády vzhledem k veřejné žalobě je stanoven zákonem;
- b) vláda vykonává svou pravomoc jasným (transparentním) způsobem a v souladu s mezinárodními smlouvami, národní legislativou a obecnými principy práva;
- c) pokud vláda vydává pokyny obecné povahy, takové instrukce musí být vydávány výlučně v psané formě, musí být zveřejněny a vydávány přiměřeným způsobem;
- d) tam, kde vláda má pravomoc vydávat pokyny veřejným žalobcům ke stíhání v konkrétních věcech, takové instrukce musí být provázeny odpovídajícími zárukami, že v souladu s národním právem transparentnost a spravedlnost jsou respektovány, vláda je povinna dodržet zejména, že:
 - lze předem v písemné formě žádat vydání pokynu či doporučení od příslušného veřejného žalobce nebo jiného orgánu reprezentujícího veřejnou žalobu;
 - instrukce musí být řádně odůvodněna, zejména pokud se odchyluje od pokynu či doporučení příslušného veřejného žalobce, byla-li šířena po linii nadřízenosti a podřízenosti;
 - se v předsoudním stadiu trestního procesu¹⁵ přihlíží k tomu, že doporučení či pokyn se stávají součástí spisového materiálu, takže i další procesní strany jsou oprávněny se s nimi seznámit a učinit příslušné návrhy;

¹⁴ Na základě diskuse na 49. plenárním zasedání CDPC v červnu 2000 bylo z textu vypuštěno slovo „neoprávněně“, neboť je zřejmé (jak důvodně poukazoval zástupce Řecka), že každé zasahování do působnosti jiného státního orgánu se děje neoprávněně.

¹⁵ Tato formulace (v anglickém jazyku „before trial“) byla doplněna až na základě diskuse na 49. plenárním zasedání CDPC v červnu 2000, neboť bylo oprávněně namítáno, že neexistují hranice, do kdy nejpozději mají

- e) veřejným žalobcům se ponechává právo na svobodné vystoupení před soudem a v tomto směru mohou uvést jakékoli zákonné argumenty, a to i pokud obdrželi dopředu pokyny k dalšímu postupu v písemné formě.
- f) pokyny nařizující nekonání trestního stíhání v konkrétních věcech jsou v zásadě zakázány. Pokud by tomu tak bylo, musí takové pokyny zůstat výjimkami a nepodléhat pouze požadavkům uvedeným v písm. d) a e) výše, ale také příslušné specifické kontrole, zejména s přihlédnutím k zaručení transparentnosti.

Toto ustanovení se konkrétně dotýká systémů, ve kterých je veřejný žalobce podřízen výkonné moci. Upřesňuje, jaké by měly být vztahy mezi těmito dvěma orgány na úrovni spíše praktických než institucionálních opatření tak, že forma podřízenosti zanechává prostor pro určitý stupeň autonomie, jenž je považován za zásadní pro práci všech veřejných žalobců, zejména zabývají-li se konkrétními případy.

Zatímco všechny pokyny obecné povahy, například týkající se trestní politiky, musí být písemné a zveřejněné (pododstavec (c)) - spíše pro informování těch, kdo jsou postaveni před soud, než jako záruka pro veřejné žalobce - pokyny týkající se jednotlivých případů jsou komplikovanější, zejména v těch systémech, kde je uplatňována zásada volnosti při rozhodování o trestním stíhání. Avšak právě v těchto systémech byly v uplynulých letech vyvolány v několika členských státech otázky týkající se možného rizika přílišného stranění vládě.

Výbor vycházel z předpokladu, že oprávnění vydávat nařízení týkající se konkrétních případů není základním prvkem systémů založených na zásadě podřízenosti: V určitých případech mohou být veřejným žalobcům navzdory podřízenosti vládám nebo parlamentům adresovány pouze pokyny obecné povahy. Pokud existuje možnost vydávat pokyny ve vztahu ke konkrétním případům, tato zásada musí být výslovně upravena v zákonech (viz písm. (a) a (d)).

Po mnohých úvahách dospěl výbor také k závěru, že pokyny konkrétní povahy by se měly omezovat na vedení konkrétního trestního stíhání, a doporučil, aby byly zakázány pokyny k nestíhání – viz písm. (f) - neboť za nepřítomnosti kontroly ze strany soudů představují mimořádné ohrožení principu rovnosti před zákonem. To znamená, že diskreční rozhodnutí o nestíhání by měla být exkluzivně vyhrazena veřejnému žalobci. V systémech, kde jsou v současnosti tato diskreční rozhodnutí možná, se doporučuje, aby byly jako minimální krok posíleny existující záruky k zabezpečení transparentnosti, a to zavedením konkrétního systému pro retrospektivní kontrolu vydaných nařízení.¹⁶

být doporučení či pokyn založeny do spisového materiálu. Může vyvstat nebezpečí mediálního ovlivnění průběhu procesu, pokud bude takový pokyn vydán a bude se o něm následně diskutovat ve sdělovacích prostředcích (zástupce Rakouska). Posléze však bylo konstatováno, že se jedná o obecný princip, který musí být v Doporučení obsažen, jde však o časově nejzazší moment, do kdy musí být nepochybně příslušný pokyn do spisu založen (návrh JUDr. Jaroslavy Novotné).

¹⁶*Například nizozemský zákon - který vstoupil v účinnost od 1. června 1999 - obsahuje následující záruky:*

- *pokud ministr spravedlnosti zvažuje pokyn, má povinnost požádat o vyjádření Radu generálních prokurátorů (stojící v čele veřejné žaloby). Ministr se může od jejího doporučení odchýlit, ale pouze poskytne-li odpovídající vysvětlení.*
- *pokyn a doporučení musí být písemné. Veřejný žalobce má povinnost zařadit tyto dokumenty do spisu k dané věci. V důsledku toho se s těmito dokumenty mohou seznámit i soudce a podezřelý a mohou se k nim vyjádřit.*
- *ačkoliv je pokyn závazný, má veřejný žalobce volnost v tom, jaké další právní argumenty předloží soudu.*
- *pokud ministr vydá negativní pokyn, má povinnost informovat o tom parlament. Tato informace zahrnuje písemné vyjádření veřejné žaloby k dané věci. Proto může být plná veřejná kontrola.*
- *oběti a jiná zainteresované strany se mohou proti rozhodnutí nestíhat odvolat k soudu.*

Pokyny ve vztahu ke konkrétnímu stíhání by měly podléhat také všem nebo některým ze záruk vyjmenovaných v pododstavci (d): ustanovení, že veřejný žalobce musí být předem konzultován; povinnost vysvětlit pokyn; požadavek, aby byl zaznamenán do spisu; a trvání na volnosti veřejného žalobce při obhajování případů u soudu.

14. Ve státech, v nichž veřejná žaloba je nezávislá na vládě, státy přijmou efektivní opatření zaručující, že povaha a rozsah nezávislosti veřejné žaloby jsou stanoveny zákonem.

Je-li veřejný žalobce nezávislý na výkonné moci, musí být charakter a míra jeho nezávislosti kvůli zamezení neúředních praktik, které by mohly tento princip ohrozit, jednoznačně upraveny zákonem.

15. V zájmu zajištění spravedlnosti a efektivnosti trestní politiky veřejní žalobci spolupracují se státními orgány a úřady, a to v mezích stanovených zákonem.

Protože je veřejný žalobce nezávislý, existuje riziko, že se může vzdálit dalším oblastem státní správy zapojených do řízení a prosazování trestní politiky. Veřejný žalobce proto musí s těmito rozličnými orgány, které se zpravidla zodpovídají vládě, úzce spolupracovat a zásady a metody takovéto spolupráce musí mít zákonný základ.

Kvůli spolupráci s těmito správními orgány musí být samotný úřad veřejné žaloby rigorózně organizován a disponovat zástupci zplnomocněnými uzavírat dohody. Přísná vnitřní organizace je navíc nezbytná pro zabezpečení celkové konzistence v práci veřejného žalobce, neboť bez ní by žalobcova nezávislost znamenala riziko, že různé místní a oblastní úrovně veřejné žaloby budou prosazovat rozdílné trestní politiky.¹⁷

16. Veřejní žalobci věnují bez zřetele na případné překážky náležitou pozornost vyšetřování a stíhání všech trestných činů spáchaných státními úředníky, zejména případům korupce, zneužití úřední moci, závažných zásahů do lidských práv, a dále trestných činů podle mezinárodního práva.

Ačkoliv se dá použít i obecně, týká se toto ustanovení konkrétně těch systémů, kde je veřejný žalobce podřízen vládě, což je stav, který mu nemusí bránit ve stíhání veřejných činitelů - nebo ještě konkrétněji volených zástupců nebo politiků - kteří se dopustili trestných činů zejména souvisejících s korupcí.

„Překážky, („obstrukce,“) – toto slovo znamená jakékoli skutečné překážky směřující proti řádnému průběhu trestního stíhání; to tedy znamená jakékoli praktiky zaměřené na odplatu vůči veřejným žalobcům.

Vztah mezi veřejnou žalobou a soudní mocí

Výbor považoval za důležité jasně zmínit to, že ačkoliv jsou veřejní žalobci a soudci součástí jednoho právního systému a ačkoliv jsou statut a určité funkce těchto dvou profesí

¹⁷To znamená, že veškerá diskreční pravomoc, která je svěřena veřejným žalobcům a není pouze jejich privilegiem, se vztahuje k jejich oprávnění konat nebo nekonat trestní stíhání.

podobné, veřejní žalobci nejsou soudci a v tom nemůže panovat žádná dvojznačnost, stejně tak jako není možné, aby veřejní žalobci vyvíjeli vliv na soudce. Na druhou stranu musí být jednání mezi těmito dvěma profesemi - které nevyhnutelně přicházejí do častého kontaktu - charakterizováno vzájemným respektem, objektivitou a dodržováním procesních pravidel.

17. Státy přijmou příslušná opatření k zajištění toho, že zákonné postavení, pravomoci a procesní role veřejných žalobců jsou stanoveny zákonem a způsobem, který nemůže vyvolávat oprávněné pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudců. Zejména pak státy zaručí, že stejné osoby nesmějí ve stejné době plnit povinnosti státních zástupců a soudců.

Za prvé, by měla být každá nejasnost kolem příslušného statutu a úloh veřejných žalobců a soudců odstraněna tak, aby byla každá z profesí v očích veřejnosti jasně odlišena a aby ve vnímání těch, kdo se dostanou před soud, neexistovaly žádné zmatky. Prvním krokem v tomto směru je stanovení jasných procesních pravidel týkajících se oprávněnosti veřejných žalobců jednat.

Druhým prvkem je znovuoobnovení základní zásady, že osoba nemůže současně vykonávat funkci veřejného žalobce a soudce. Neexistuje žádný nesoulad mezi tímto principem a článkem 18¹⁸ směřujícím k umožnění toho, aby se v průběhu své kariéry mohli stát veřejní žalobci soudci a naopak. Stejně tak skutečnost, že na počátku svojí kariéry mohou někteří žalobci dočasně působit jako soudci, aby tak mohla být posouzena jejich kvalifikace, není v rozporu s touto zásadou.

18. Pokud to umožňuje právní systém, státy však přijmou opatření k tomu, aby jedné a téže osobě bylo umožněno vykonávat postupně funkce veřejného žalobce a soudce nebo naopak. Tyto změny ve funkcích jsou možné pouze na základě výslovné žádosti dotyčné osoby a při respektování jejich záruk.

Možnost, aby se veřejní žalobci mohli stát soudci a naopak, nevychází toliko z komplementárního charakteru jejich povinností, ale také ze skutečnosti, že ve vztahu k oběma profesím jsou vyžadovány podobné záruky, jako jsou kvalifikace, způsobilost a statut. Toto ustanovení představuje pro veřejné žalobce další záruku.

19. Veřejní žalobci musí striktně respektovat nezávislost a nestrannost soudců, zejména nesmějí nad rámec svého práva podat proti rozhodnutí opravný prostředek nebo učinit jiný podnět k přezkoumání zákonnosti a odůvodněnosti rozhodnutí vyvolávat pochybnosti o správnosti soudních rozhodnutí a ztěžovat jejich výkon.

Úzký vztah mezi veřejnými žalobci a soudci nesmí ovlivňovat nestrannost soudců. Veřejní žalobci, jejichž úkolem je zabezpečit aplikaci práva, musí být v tomto bodě pozorní a současně svědomitě respektovat soudní rozhodnutí, které mají často za povinnost vykonat, s výjimkou výkonu jejich běžného práva na odvolání.

Je zřejmé - ačkoliv to Výbor nepovažoval vzhledem k méně problematickým okolnostem za potřebné znovu uvést - že platí také opak: Soudci musí respektovat veřejné žalobce jako zástupce jiného profesního orgánu.

¹⁸ Mylně se tu odkazuje na čl. 5 písm. h), který byl takto označen v předešlém znění návrhu Doporučení (podle nového zařazení se jedná právě o čl. 18).

Pojem „řízení na základě jiného podnětu k přezkoumání zákonnosti a odůvodněnosti rozhodnutí“ znamená jakýkoliv postup, který má stejný dopad jako odvolání, ačkoliv technicky se nejedná o odvolání jako takové.

20. Veřejní žalobci v průběhu projednání trestní věci v řízení před soudem plní své povinnosti objektivně a spravedlivě ve vztahu k soudům. Zejména poskytnou v souladu se zákonem soudu všechny relevantní skutečnosti a právní argumenty potřebné pro řádné soudní řízení.

Toto třetí doporučení se dotýká potřeby objektivnosti na straně veřejných žalobců a transparentnosti při jejich jednání se soudci, tak, aby soudci měli dobrý základ pro vynesení rozhodnutí. První prioritou pro zajištění transparentnosti musí být sdělení všech náležitých skutečností a argumentů. Navíc je vedle informací týkajících se jednotlivých případů pro soudce užitečné také být informováni o prioritách a kritériích práce veřejného žalobce.

Vztah mezi veřejnou žalobou a policií

Otázka institucionálních vazeb mezi veřejným žalobcem a policií představuje další překážku při prosazování harmonizace v celoevropském měřítku. Existuje rozdíl mezi těmi státy, v nichž je policie na veřejných žalobcích nezávislá a požívá značné volnosti nejenom při vedení vyšetřování, ale také při rozhodování, zda trestně stíhat, a těmi státy, v nichž je policie kontrolována nebo vlastně řízena veřejným žalobcem. Avšak toto je další oblast, ve které požadavky lidských práv a respektování základních svobod vedly v nedávné době ke změně - na základě předpokladu, že vnitřní kontrola policie je nevhodná vzhledem k rozsahu policejních pravomocí a mimořádně nepříznivým následkům jakékoliv nezákonnosti - s tendencí směrem ke konvergenci. Z tohoto důvodu výbor stanovil obecnou zásadu společnou oběma systémům, která předchází konkrétním doporučením pro každý z nich.

21. Veřejní žalobci sledují, aby postup policie byl v souladu se zákonem, zejména za účelem možného stíhání a pokračování v něm; veřejní žalobci v této souvislosti dohlížíjí na zajišťování ochrany lidských práv ze strany policie.

Všichni veřejní žalobci musí mít ve vztahu k práci policie minimálně dva úkoly: a to sledovat zákonnost policejního vyšetřování před tím, než může být přijato rozhodnutí zahájit trestní stíhání, a ve stejném stádiu zajišťovat obecné dodržování lidských práv.¹⁹

22. Ve státech, v nichž policie podléhá pravomoci veřejné žaloby nebo policejní vyšetřování je buď řízeno veřejnými žalobci nebo veřejní žalobci dohlížíjí na jeho provádění, státy přijmou účinná opatření k zajištění toho, že veřejní žalobci jsou oprávněni:

- a) dávat pokyny policii za účelem efektivního naplňování priorit trestní politiky, zejména z hlediska posouzení, kterým kategoriím případů má být věnována prvořadá pozornost, z hlediska prostředků, jež mají být použity k vyhledání důkazů, z hlediska personálu použitého k vyšetřování, z hlediska informací, jež mají být veřejné žalobě podávány, apod.;

¹⁹ Formulace je určitým kompromisem mezi představiteli systému „common law“, a kontinentálního systému, pokud bylo možno dosáhnout shody ohledně minima, jež bylo vůbec zástupci obou těchto systémů ještě akceptovatelné.

- b) tam, kde existují různé specializované služby policie, přidělovat jim jednotlivé věci s přihlédnutím k tomu, aby bylo zajištěno náležité vyšetření případu;**
- c) provádět hodnocení a kontrolu policie v rozsahu, v jakém to vyžaduje potřeba sledování splnění předchozích pokynů.**
- d) postihovat nebo podporovat postih policistů, je-li to potřebné u případných porušení zákona.**

Tato ustanovení se týkají výhradně systémů, v nichž je veřejný žalobce oprávněn v jakémkoliv rozsahu kontrolovat policii a aktivity policie. V tomto směru se Výbor rozhodl nevyjadřovat svůj názor na znovu se objevující otázku, zda by měla být celá nebo pouze část policie přidělena veřejnému žalobci, snažil se vyjádřit svoje obavy týkající se skutečné způsobilosti veřejných žalobců policii řídit a kontrolovat, a to za předpokladu, že v mnoha případech existuje značný rozpor mezi zákonnými pravomocemi veřejných žalobců a jejich vlastním vykonáváním rutinním způsobem.

Účinné uplatňování této pravomoci závisí na prvním místě na tom, zda je veřejný žalobce zcela plně zplnomocněn - nad rámec jeho oprávnění vydávat pokyny ve vztahu ke konkrétním případům - vydávat obecné pokyny s přihlédnutím k zajištění toho, že priority trestní politiky (za jejich prosazování je často odpovědný) jsou v každém směru dodržovány. Prioritním požadavkem může být například současná snaha vyřešit určité druhy kriminality (jako například drobné krádeže nebo praní špinavých peněz) závislé na volbě vládní politiky; důraz na některé metody získávání důkazů (např. konkrétní vyšetřování, jež musí být podniknuto v případech vloupání, nebo použití metody DNA); přidělování některých zdrojů k určitým vyšetřováním nebo k odhalování určitých druhů trestné činnosti; snaha zkrátit dobu trvání vyšetřování (které často trvá příliš dlouho); nebo povinnost soustavně veřejného žalobce informovat o trestných činech určitého stupně závažnosti a pokroku ve vyšetřování.

Navíc tam, kde je k vedení konkrétního vyšetřování oprávněn více než jeden policejní orgán, záleží na veřejném žalobci, aby rozhodl o tom, který (policejní orgán) je nejvhodnější, samozřejmě při náležitém zohlednění územní jurisdikce a zejména oblastí pravomocí různých orgánů a existujících praktických a funkčních překážek.

V neposlední řadě důstojníci policie se nacházejí v postavení, ve kterém účinně používají pokyny vydávané veřejnou žalobou, pokud se ta přímo podílí i na jejich školení a vzdělávání.

I když hlavními myšlenkami při jednání mezi veřejným žalobcem a policií musí být vzájemné působení a spolupráce, je také důležité, aby měly k dispozici zdroje k zajištění toho, že pokyny budou splněny a bude postihováno jejich nedodržování.

23. Ve státech, v nichž je policie na veřejné žalobě nezávislá, státy přijmou účinná opatření k zajištění efektivní spolupráce mezi veřejnou žalobou a policií.

I při absenci institucionálních vazeb mezi prokuraturou a policií musí tyto dvě instituce spolupracovat a je na vládě, aby určila, jakou podobu by měla tato spolupráce mít.

Povinnosti veřejných žalobců jako jednotlivců

Jako nezbytný doplněk k zárukám požívaným veřejnými žalobci při plnění jejich úkolů musí existovat určité povinnosti ve vztahu k těm, kdo přicházejí do kontaktu s právním systémem, ať už jde o podezřelé, svědky nebo oběti trestné činnosti.

- **Při plnění svých povinností veřejní žalobci zejména:**

- a) vykonávají své funkce řádně, nestranně a objektivně;
- b) usilují o dodržování a ochranu lidských práv stanovených v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách;
- c) usilují o zajištění rychlého a efektivního fungování systému trestní justice.

Tady doporučení podtrhuje dva základní požadavky uvedené v článku 1 - respektování práv jednotlivce a úsilí o efektivnost - za něž je veřejný žalobce částečně odpovědný.

25. Veřejní žalobci jsou povinni zdržet se jakékoli diskriminace založené na pohlaví, rase, barvě pleti, jazyku, náboženství, politických nebo jiných názorech, národním nebo sociálním původu, spolupráci s národnostními menšinami, majetku, narození, zdraví, znevýhodnění či jiném postavení.

Skutečnost, že je veřejný žalobce pověřen trestním stíháním, nesmí zastínit jeho primární funkci ochránce práva: To znamená, že se musí chovat nestranně a praktické uplatňování této zásady je upraveno v následujících člancích doporučení.

26. Veřejní žalobci jsou povinni zajišťovat rovnost před zákonem a získat informace o všech relevantních okolnostech ovlivňujících postavení osoby podezřelé ze spáchání trestného, ať jsou pro ni výhodné nebo nevýhodné.

27. Veřejní žalobci nezahajují nebo nekonají trestní stíhání tam, kde nestranné vyšetřování vedlo k závěru, že obvinění je zjevně nepodložené.

28. Veřejní žalobci nepředloží soudu důkazy proti podezřelým, jestliže je zjevné nebo se mohou důvodně domnívat, že tyto důkazy byly získány prostřednictvím nezákonných metod. V případě jakýchkoli pochybností požádají soud, aby použil pravidla o nepřijatelnosti takových důkazů.

Jelikož je zodpovědný za způsob aplikace práva, musí veřejný žalobce dbát na způsob, jímž jsou usvědčující důkazy získávány.

Výraz „**nezákonné metody**“, by neměl ani tolik postihovat drobné, formální nesrovnalosti, z nichž mnohé nemají žádný dopad na celkovou legálnost řízení, ale spíše na ty nesrovnalosti, které se dotýkají základních práv.

Typické jsou dvě skupiny okolností: Buď je nezákonnost natolik nápadná, že veřejný žalobce musí na svoji vlastní odpovědnost odmítnout přípuštění sporných důkazů; nebo existuje prvek pochybností a veřejný žalobce pak musí zajistit, aby soud rozhodl o přijatelnosti takových důkazů.

29. Veřejní žalobci zajišťují zásadu rovnosti zbraní, zejména - s výjimkou, pokud je již nezveřejnily samy - poskytnutím druhým stranám všech informací, které mají k dispozici a které by mohly ovlivnit spravedlivý proces.

Povinnost stran případu poskytnout informace - logicky vyplývající z ustanovení ve článku 20, že veřejní žalobci musí být při svém jednání se soudci objektivní a spravedliví - představuje klíčový faktor kontradiktorní podstaty soudního řízení. Avšak Výbor si přál učinit výjimku u těch případů, kde prvořadý veřejný zájem omlouvá držení určitých dokumentů nebo informací v tajnosti (například pokud zákon stanoví, že jisté zdroje informací by neměly být z bezpečnostních důvodů odtajněny), ale tyto případy musí zůstat výjimkou.

Zásada rovnosti zbraní je obsažena ve článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách: „Je pouze jednou charakteristikou širšího konceptu spravedlivého soudního řízení vedeného nezávislým a nestranným soudním tribunálem“ (Evropský soud pro lidská práva, Případ Delcourt, rozsudek ze dne 17. ledna 1970, § 28).

„Podle zásady rovnosti zbraní (...) musí mít každá strana vhodnou příležitost zastupovat případ za podmínek, kteří ho ve vztahu k jeho protivníkovi (...) neznevýhodňují. V tomto smyslu je význam kladen na zdání stejně tak jako na zvýšenou citlivost pro spravedlivý výkon spravedlnosti(...)“ (Evropský soud pro lidská práva, Bulut versus Rakousko, rozsudek ze dne 22. února 1999, § 47).

30. Veřejní žalobci podrží důvěrné informace získané od třetích osob, zejména byla-li by ohrožena zásada presumpce nevinny, pokud zveřejnění nebude na prospěch spravedlnosti nebo práva.

Veřejný žalobce musí dodržovat presumpci nevinny, která je uznávána všemi demokratickými systémy, chápajícíce, že mohou existovat (výjimečné) případy, kde nemůže být získaná informace držena v tajnosti: tato porušení důvěrnosti musí být povolena nebo požadována ze zákona.

31. Tam, kde jsou veřejní žalobci oprávněni přijmout opatření, jimiž se zasahuje do základních práv a svobod osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, tato opatření jsou předmětem soudní kontroly.²⁰

²⁰ Především na třetím jednání výboru expertů se rozvinula rovněž diskuse, která jakoby recipovala obdobné diskuse v rekodifikačních komisích Ministerstva spravedlnosti. Návrh doporučení zpracovaný zástupcem Nizozemí totiž vycházel z toho, že soudy rozhodují jen o závažných zásazích do základních práv a svobod občanů, např. v případě odposlechu telefonních hovorů, domovních prohlídek a delší dobu trvajících zadržení; ve všech případech zásahů přichází v úvahu soudní kontrola (přezkoumání) zákonnosti zásahu, a to zvláště v předsoudním stadiu řízení.

Jiní účastníci za velice důležitý prvek návrhu doporučení vypracovaný sekretariátem pokládali výslovné zdůraznění nezbytnosti soudní ingerence do základních práv a svobod. Jde o významnou záruku ochrany práv a svobod (princip soudní ochrany základních práv a svobod občanů). Naproti tomu v návrhu nizozemského zástupce se dává váha i principu, podle kterého do některých práv a svobod může zasahovat i veřejný žalobce. O zásahu rozhoduje soud nebo veřejný žalobce podle povahy příslušného základního práva a svobody a intenzity předpokládaného zásahu. Znovu v této souvislosti byl akcentován rozdíl mezi bodem 10. návrhu sekretariátu a bodem 6. návrhu zástupce Nizozemí. Soudní kontrola zasahování do základních práv a svobod jako významný demokratický princip může mít různou podobu - rozhodování o zásazích, potvrzování již předtím učiněného zásahu ze strany veřejné žaloby nebo policie se souhlasem veřejné žaloby, a jmenovitě přezkoumávání předchozího postupu orgánů veřejné žaloby nebo policie. V této souvislosti je ovšem nutno vzít v

V závislosti na daném právním systému může být veřejný žalobce - jednající buď přímo nebo prostřednictvím úřadů, které kontroluje nebo dozoruje - zplnomocněn k přijímání opatření, která zasahují do svobod jednotlivce. Jelikož výbor nepovažoval za užitečné znovu zmiňovat zásady a záruky obsažené v Evropské úmluvě lidských práv a jiných mezinárodních dokumentech, bylo rozhodnuto zdůraznit potřebu soudní kontroly, a to za předpokladu, že výhradně soudy mohou zaručovat svobody.

32. Veřejní žalobci v potřebné míře přihlédnou k zájmům svědků, zejména sami přijmou nebo zabezpečí přijetí ze strany jiných orgánů odpovídajících opatření k ochraně jejich života, bezpečnosti a soukromí.

Úsilí postihovat organizovaný zločin si stále více vynucují přijetí opatření na ochranu svědků. Je obvyklé, že je úkolem veřejných žalobců zajišťujících trestní stíhání buď přijmout tato účinná opatření nebo podle svých nejlepších schopností se přičinit, aby byla přijata policií.

Toto ustanovení je třeba vykládat i v souladu s Doporučením R (97) 13 týkajícím se vydírání strachem svědků a práva na jejich ochranu

33. Při rozhodování o trestním stíhání veřejný žalobce přihlíží také k okolnostem týkajícím se zájmů oběti trestného činu, zejména pokud její osobní zájmy jsou dotčeny, a je povinen zabezpečit je i tím, že oběť bude informována o svých právech.

Místo vyhrazené obětem v trestním řízení se v jednotlivých právních systémech liší, zejména v možnosti zahájit u trestních soudů občanskoprávní řízení. Nicméně přihlížení k zájmům obětí je dnes hlavním prvkem evropských trestních politik. Výbor proto rozhodl, že je nezbytné začlenit do doporučení hlavní povinnosti veřejného žalobce ve vztahu k obětem, bez ohledu na právní systém.

Jelikož některé právní systémy jsou v tomto směru tradičně náročnější, je užitečné odkázat na hlavní dokumenty, které již schválila Rada Evropy:

- Rezoluce (77) 27 o odškodnění obětí trestné činnosti;
- Doporučení č. R (85) 11 týkající se postavení obětí v rámci trestního práva a řízení;
- Doporučení č. R (87) 21 týkající se pomoci obětem a prevenci pronásledování;
- Evropská úmluva o odškodnění obětí násilných trestných činů;
- Doporučení č. R (99) 19 týkající se mediace v trestních věcech.

úvahu, že i samo trestní stíhání představuje velmi závažný zásah do základních práv a svobod. Rozhodnutí stíhat či nestíhat je významné zejména pro osobu obviněného, ale také pro oběť trestného činu (v případě negativního rozhodnutí o nestíhání osoby pro trestný čin). Bylo vyvozováno, že v tomto smyslu žádný z návrhů neobsahuje jednoznačné závěry. Za plně odpovídající byla pokládána formulace, že policie vyšetřuje, veřejný žalobce přezkoumává její postup, popř. na něj dohlíží, a soud prověřuje, resp. přezkoumává v některých případech postup veřejného žalobce a policie. Ze strany dalších diskutujících byl vyjádřen názor, že soudce nemusí rozhodovat zdaleka o přípustnosti všech zásahů do základních práv a svobod. Další účastníci namítali, že veřejný žalobce nese odpovědnost za předsoudní stadium a za zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem, soud odpovídá nejen za řízení před soudem, ale i za předsoudní stadium procesu, pokud jde o zásahy do základních práv a svobod. Příklady, jež byly zmíněny v obou návrzích nebyly pokládány za příliš výstižné. Vycházelo se přitom z toho, že v úvahu přichází i tzv. následná, nikoli tedy jen předběžná či průběžná, kontrola ze strany soudu.

34. Zúčastněné procesní strany právně nebo fakticky uznaného postavení, zejména oběti trestného činu, jsou oprávněny požádat o přezkoumání rozhodnutí veřejných žalobců nestíhat pachatele trestného činu; takovou žádost mohou učinit po příslušné, především hierarchické kontrole, a to buď o soudní přezkoumání nebo na podkladě soukromé žaloby.

V právních systémech, v nichž má veřejný žalobce volnost v tom, zda stíhat, znamená rozhodnutí o přerušení řízení tam, kde byl trestný čin jasně spáchán - a mnoho takových rozhodnutí je doplněno návrhem na alternativu k trestnímu stíhání (např. smírné narovnání, mediace, výstraha nebo varování nebo uložení podmínek) - obtížný problém, pokud jsou tato rozhodnutí zpochybněna dotčenými osobami a/nebo jsou jejich pohnutky protichůdné.

Vedle doporučení - v pododstavci 13.e) - že pokyny k nestíhání by měly být zakázány, Výbor usiloval o to napomoci prosazení celého systému kontrol a rovnováhy určeného k zajištění toho, aby systém trestního soudnictví nebyl oddělen od svých cílů.

Výbor musel čelit dvěma druhům obtíží. Za prvé tomu, že zatímco velká většina trestných činů má zjistitelné oběti (jednotlivce nebo skupiny obětí), jiné - například korupce nebo zasahování do finančních zájmů státu nebo oblastního či místního orgánu - je nemají. Vytvoření práva sloužícího pouze obětem by tak znamenalo akceptování absence demokratické kontroly aktivit veřejných žalobců v řadě mimořádně citlivých oblastí. Na druhou stranu by beztrestně umožnit někomu, kdo se cítí poškozen trestným činem, aby popíral rozhodnutí o nestíhání úspěšně dovedlo rozmělněné stíhání až k mrtvému bodu a zvýšilo výskyt odvolání podávaných v rámci strategie protahování.

Tím chtěl Výbor uznat nejenom práva obětí, ale také práva „zainteresovaných stran právně nebo fakticky uznaného statutu“ - osob, které například oznámí trestný čin (subjekt za jistých okolností), nebo sdružení, jež jsou zplnomocněna, nebo za mimořádných okolností oprávněna k tomu bránit oblast veřejného zájmu.

Druhá komplikace se týká typu potřebného kontrolního mechanismu, aniž by musel mít negativní dopady, jako například paralyzování systému nebo zavedení obecného požadavku soudní kontroly všech rozhodnutí veřejných žalobců, jakkoliv náležitě odůvodněných a zcela zákonných. Na druhé straně nebyly vždy systémy hierarchické kontroly nebo apelace vhodné nebo dokonce přípustné, zejména v případech rozhodnutí přijímaných veřejnými žalobci při udělování pokynů jejich nadřízených.

Na základě Doporučení 87 (18) týkajícího se zjednodušení trestního řízení Výbor doporučil zavedení postupů buď soudní kontroly - s vědomím toho, že tento koncept se může v jednotlivých zemích lišit - nebo jak již to bylo uvedeno výše, oprávnění stran k zahájení soukromého stíhání. Toto oprávnění by mohlo být vydáváno obecně nebo dle konkrétních případů.²¹

V některých jurisdikcích, ačkoli opravné prostředky existují v podobě, v jaké jsou popsány v tomto Doporučení, jsou limitovány svým rozsahem.

²¹ Velmi rozsáhlá diskuse na sedmém jednání výboru expertů se týkala problému, zda za „soukromou žalobu“, je možno považovat i návrh na zahájení civilního (občanskosoudního) řízení. Tento názor byl podporován především zástupci Velké Británie. Stanovisko výboru nebylo zcela jednotné, ale spíše se klonilo ke stanovisku, že musí jít o trestní soukromou žalobu.

35. Státy zajistí, aby při plnění svých povinností byli veřejní žalobci omezeni pravidly chování. Jejich porušení má za následek příslušnou sankci v souladu se zákonem (srov. článek 5). Plnění povinností veřejných žalobců může být podrobena řádné interní kontrole.

Veřejní žalobci by měli prokazovat zejména vysokou úroveň rozhodování a profesionálního chování.²²

Jelikož se veřejní žalobci stávají stále více nezávislejšími a je nezbytné, aby přijali větší břímě odpovědnosti, začaly být existující zákonné a procesní úpravy nedostatečně přesnými vodítky profesionální etiky a chování.

Autoři však nevidí v navrhovaných „**pravidlech chování**“²³ formální zákoník, ale spíše rozumně flexibilní řadu nařízení týkajících se přístupu, jež by si měli osvojit veřejní žalobci a který jasně směřuje k vytyčení toho, co je a co není přijatelné v jejich profesním chování.

Budou potřebné pravidelné kontroly k zajištění toho, že dodržování těchto pravidel je řádně monitorováno.

36. a) Za účelem podpory čestnosti, důslednosti a efektivnosti činnosti veřejných žalobců, státy zabezpečí, že:

- **prvořadá pozornost bude zaměřena na hierarchické metody organizace, aniž by však uplatnění takových metod vedlo k neefektivním nebo obstrukčním byrokratickým strukturám;**
- **budou vymezeny obecné zásady pro provádění trestní politiky;**
- **budou stanoveny obecné doporučující principy a kritéria týkající se rozhodování v jednotlivých případech k ochraně před svévolným rozhodováním;**

b) Výše uvedená organizace veřejné žaloby, obecné zásady trestní politiky, jejich principy a kritéria stanoví parlament, vláda, nebo - pokud to národní právní řád nedovoluje – představitelé veřejné žaloby.

c) Veřejnost musí být informována o výše uvedené organizaci veřejné žaloby, obecných zásadách trestní politiky a jejich principech a kritériích; je nutno je sdělit i na základě žádosti jakékoli osoby.

Zajištění toho, aby si byli občané před zákonem rovni a aby systém trestní justice účinně fungoval, vyžaduje určitý stupeň koordinace a úsilí o soulad přesahující vyřizování jednotlivých případů. Tyto požadavky jsou ještě naléhavější v systémech, kde je veřejný žalobce nezávislým orgánem nebo požívá značnou autonomii.

Při sledování souladu by měly mít přednost tyto tři prvky:

²² *Ve verzi Doporučení určené ke schválení ještě před posledním – sedmým – zasedáním – Výboru byla obsažena formulace: „Jejich soukromý život nemůže být zcela oddělen od požadavků jejich práce.“ Tato formulace, ne nepodobná znění § 24 odst. 1 platného zákona o státním zastupitelství, byla na nátlak Velké Británie, která ji považovala za nepřiměřený a nepřiléhavý zásah do soukromého života veřejných žalobců, vypuštěna.*

²³ *Ze znění Doporučení i vysvětlujícího memoranda je zřejmý závěr, že „pravidly chování“ se ve skutečnosti rozumí jakási etická pravidla této profese, jež by měla být obsahem etického kodexu.*

- náležitě propracovaná hierarchie nepřipouštějící záludnou byrokracii, kde by měli všichni členové veřejné žaloby nést zodpovědnost za svoje vlastní rozhodnutí a být schopni přebírat iniciativu potřebnou pro plnění svých základních povinností (v tomto bodě viz také články 9 a 10);
- obecné směrnice pro provádění trestní politiky stanovující priority a prostředky k jejich dosahování;
- řada kritérií pro řízení rozhodování v jednotlivých případech, s cílem zabránit nedůslednosti, jako v případě některých trestných činů soustavně stíhaných toliko na některých úřadech veřejné žaloby, nebo řešených jinými způsoby nebo odlišně kategorizovaných.

Tato kritéria musí být stanovena takovým způsobem, aby splnila zamýšlený efekt, aniž by ohrožovala nezbytné oddělené posouzení každého jednotlivého případu, a ve světle místních okolností, nebo aniž by hrozila vytvořením oblastí s nízkou mírou obsazení úřadů veřejné žaloby, v jejímž rámci by mohli pachatelé operovat beztrestně.

Výbor považuje za prvořadně významné to, aby tyto směrnice, zásady a kritéria byly schváleny parlamentem nebo vládou. Pouze v hypotetickém případě právního systému, který kategoricky vylučuje takovou možnost, by měl být sám veřejný žalobce nebo veřejná žaloba zplnomocněni k jejich určování.

Vzhledem k tomu, že tyto dokumenty jsou určeny v první řadě k tomu, aby chránili veřejnost spíše než veřejné žalobce, musí na ně být upozorněna veřejnost nebo alespoň všichni ti, kterých se dotýká. Jde o mimořádně významný požadavek v těch systémech, kde je veřejný žalobce nezávislý nebo disponuje značnou mírou autonomie, neboť za těchto okolností musí být faktory, z nichž vychází rozhodnutí veřejných žalobců, okamžitě dostupné veřejnosti.

Mezinárodní spolupráce

Vzhledem k počtu existujících mezinárodních dokumentů a doporučení a skutečnosti, že tato oblast spadá pod zvláštní dohled v rámci samotné Rady Evropy, se výbor zaměřil na nalezení praktických opatření ke zlepšení současné situace respektující významnou úlohu, kterou obvykle hraje veřejný žalobce v mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech.

37. Přesto, že jde o úlohu, která patří i jiným orgánům v záležitostech spadajících do rámce mezinárodní justiční spolupráce, je nutno rozvíjet přímé kontakty mezi orgány veřejné žaloby z různých zemí, ať už v rámci sítě existujících mezinárodních smluv nebo na základě praktických opatření.

Výbor uznal, že jako výsledek mezinárodních smluv byly v některých státech ustaveny centrální úřady veřejné žaloby pro uskutečňování právního styku s cizinou. Nicméně přímé kontakty mohou být podporovány mezi některými členskými státy.

38. Pro další rozšíření přímých kontaktů mezi orgány veřejné žaloby v kontextu mezinárodní soudní spolupráce je třeba podniknout kroky v řadě oblastí. Tyto kroky by měly zahrnovat:

- a) rozšíření dokumentace;

- b) sestavení seznamu styků a adres příslušných kontaktních osob u různých orgánů konajících trestní stíhání, spolu se zvláštními oblastmi jejich působnosti a odpovědnosti, atd.;
- c) navázání pravidelných osobních kontaktů mezi veřejnými žalobci z různých zemí, především prostřednictvím pořádání pravidelných konferencí generálních prokurátorů;
- d) pořádání školení a seminářů a setkání zaměřených na zvyšování odborných poznatků a dalších informací;
- e) zavedení a rozvíjení funkce úředníků určených pro právní styk a působících v cizí zemi (tzv. „liaison law-officers,,“);
- f) školení v cizích jazycích;
- g) rozšiřování použití elektronického přenosu dat;
- h) organizování pracovních seminářů se sousedními státy, věnovaných otázkám, které vyžadují vzájemnou pomoc, a společným problémům týkajících se kriminality.

Dokumentační nástroje, o nichž hovoříme, představují například dokumenty poskytující informace týkající se legislativy používané v různých zemích.

Požadavek vzdělávacích a informativních zasedání může být splněn organizováním pravidelných vzdělávacích seminářů pro členy různých národních orgánů veřejné žaloby v rámci Rady Evropy.

Cílem v současných podmínkách může být zřízení Evropské justiční sítě.²⁴

39. Aby došlo ke zdokonalení mezinárodní spolupráce zejména na úseku vzájemného sladění procesních pravidel, je třeba vynaložit úsilí na podporu

- a) obecně mezi veřejnými žalobami různých států vědomí nezbytnosti aktivní účasti na mezinárodní právní spolupráci;
- b) specializace některých veřejných žalobců na poli mezinárodní spolupráce;
- c) V zájmu dosažení tohoto cíle státy přijmou opatření směřující k tomu, že veřejný žalobce dožadujícího státu, který je odpovědný za mezinárodní spolupráci, smí zaslat žádost o právní pomoc přímo orgánu dožádaného státu, který je oprávněn věc vyřídit, a tento orgán přímo zašle opatřené důkazy veřejnému žalobci dožadujícího státu.

Veřejní žalobci by mohli být například užitečně zplnomocněni k:

- přijímání žádostí o vzájemnou právní pomoc, která spadá do oblasti jejich kompetence;
- napomáhání pověřenému orgánu při vyřizování takových žádostí;
- kde je to potřebné tak ke koordinaci vyšetřování;
- účasti (ve svém postavení v souvislosti s ochranou zájmu na rozvíjení mezinárodní spolupráce), a to ať už přímo nebo předkládáním memorand, na všech řízeních týkajících se vyřizování žádostí o vzájemnou právní pomoc.

Aby byla posílena jak spolupráce policejních složek, tak spolupráce v justiční oblasti, tam, kde to vnitrostátní právní řády dovolují, veřejní žalobci²⁵ mohou být zastoupeni

²⁴ I o tomto problému proběhla diskuse na 49. plenárním zasedání CDPC, neboť zatímco státy Beneluxu jsou zastánci rozšiřování Evropské justiční sítě, stanovisko Francie je spíše zdrženlivé a prosazuje právě institut tzv. „styčných důstojníků“ - liaison officers.

²⁵ Velká diskuse se na sedmém zasedání Výboru rozvinula nad tím, zda to mají být veřejní žalobci nebo jiné

v národních orgánech, které poskytují informace týkající se poskytování mezinárodní právní pomoci, a to včetně mezinárodních organizací zajišťujících policejní spolupráci.

Poznámka: Jde o neoficiální překlad Doporučení a vysvětlujícího memoranda k němu, který byl pořízen JUDr. Miroslavem Růžičkou a Ing. Alenou Blažkovou (Nejvyšší státní zastupitelství). Poznámky pod čarou uvedené kurzívou zachycují poznatky z jednání jednak Výboru expertů, jednak 49. plenárního zasedání CDPC (JUDr. Miroslava Růžičky a JUDr. Jaroslavy Novotné). Ostatní poznámky pod čarou jsou součástí textu Doporučení i vysvětlujícího memoranda.

osoby - např. styční důstojníci, kteří by nebyli prokurátory - tento problém nebyl zcela uspokojivě vyjasněn