

Princíp nezávislosti v postavení prokuratúry Slovenskej republiky ako orgánu verejnej moci

Alman Tomáš · Humanitné vedy

15.12.2014



Cieľom predmetného príspevku je prostredníctvom analýzy postavenia prokuratúry v demokratickom štáte vymedziť aplikáciu princípu nezávislosti. Analýza bude uskutočnená predovšetkým vzhľadom na postavenie prokuratúry Slovenskej republiky v systéme štátnych orgánov. Hlavným účelom diela je poukázanie na princíp nezávislosti.

Predmetný princíp s určitosťou patrí medzi najdiskutovanejšie oblasti pôsobenia prokuratúry. V príspevku zároveň ponúkame kritické hodnotiace stanovisko a podľa nášho názoru možné riešenia problematických oblastí.

Úvod

Prokuratúra vykonáva svoju pôsobnosť na základe určitých výstavbových zásad, ktoré majú významný vplyv na jej celkový chod v štáte. Primárne však musíme vychádzať zo stavu, že každá zásada je výtvarom človeka. To, akú podobu zásada získa, respektíve akú vážnosť si vyslúži, je výlučne v rukách človeka, v tomto prípade poslancov zákonodarného zboru. Príspevok pojednáva o princípe nezávislosti v postavení Prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len prokuratúra SR) ako orgánu verejnej moci. Cieľom príspevku je prostredníctvom analýzy ústavnoprávneho zakotvenia, postavenia prokuratúry SR v rámci systému štátnych orgánov vymedziť problematiku aplikácie princípu nezávislosti.

1. Pozícia prokuratúry Slovenskej republiky v systéme štátnych orgánov

Prokuratúru SR zaraďujeme medzi tzv. orgány ochrany práva. Tieto subjekty sa vyznačujú osobitnou pozíciou a špeciálnym poslaním, ktoré zastávajú v spoločnosti. Na rozdiel od orgánov verejno-politickej povahy (vláda, prezident, parlament), majú tieto orgány niekoľko odlišných znakov. Hlavnými úlohami orgánov ochrany práva sú zabezpečovanie uplatňovania právnych predpisov v činnosti subjektov verejno-politickej moci a dôsledná aplikácia práva vo vzťahu k verejnoprávnym i súkromnoprávnym aktérom. Okrem iného sa orgány ochrany práva vrátane prokuratúry líšia aj osobitnými metódami a prostriedkami činnosti. Orgány ochrany práva pôsobia tak v oblasti verejného práva, ako aj v oblasti práva súkromného.

V rámci Slovenskej republiky sú to verejný ochranca práv, prokuratúra SR, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, súdy, Zbor väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, súdni exekútori a súdni

vykonávatelia, advokáti, notári a mediátori. Tieto orgány ochrany práva môžeme klasifikovať podľa viacerých kritérií. Podľa charakteru činnosti orgány ochrany práva delíme na vykonávacie orgány (spojené s vymožitelnosťou práva), rozhodovacie orgány (orgány rozhodujúce právne spory a odstraňujúce porušené práva), orgány právnej pomoci a právnych služieb (subjekty právneho zastupovania) a nakoniec kontrolné orgány (výkon dohľadu nad dodržiavaním zákonov v spoločnosti). V rámci tejto klasifikácie prokuratúru SR zaraďujeme do poslednej spomínanej skupiny. Aj keď plní dôležitú úlohu v rámci právnych systémov, prokuratúra nemá nástroje zásadného charakteru, ktorými by odstránila samotný právne konfliktný stav (SVÁK, CIBULKA, 2013, s. 537-540).

Z hľadiska kritéria prostriedkov ochrany práva, ktoré tieto subjekty využívajú, rozlišujeme dve skupiny, a to orgány preventívne a represívne. Prokuratúru SR zaraďujeme medzi preventívne orgány ochrany práva, pretože vo svojej činnosti využíva preventívne prostriedky, ktorými zisťuje porušovanie práva a zároveň odhaľuje pôvodcov a porušiteľov práva (CHOVANEC a kol., 2013. s. 172). Zaradenie prokuratúry SR do Ôsmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1990 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR) samo o sebe vykazuje určité špecifikum v postavení tohto orgánu. To, že je prokuratúra mimo ustanovení týkajúcich sa moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej, je jasným dôkazom o jej samostatnom režime v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Nepripradením prokuratúry k už existujúcim zložkám verejnej moci sa tento orgán stáva subjektom sui generis. Meritum úloh prokuratúry SR tvoria ochrana práva a dôkladná kontrola nad stavom zákonnosti v štáte. Ide tak o činnosti celkom odlišné od kompetencií klasickej trojzložkovej štruktúry moci v demokratickom štáte. Bez ohľadu na ústavné vymedzenie prokuratúry SR, niektoré otázky však ostávajú nezodpovedané. Za všetky spomenieme atribút nezávislosti, ktorý by mal byť kľúčovým princípom fungovania prokuratúry.

2. Princíp nezávislosti

V nadväznosti na posledne spomínanú požiadavku by mala prokuratúra a celkovo, orgány ochrany práva, fungovať na základe princípu deetatizovanosti a nezávislosti, a to všetko v zmysle právnej zásady konať pro bono publico, konať výlučne vo verejnom záujme. Prvý zmienený princíp vychádza z tézy, že orgány ochrany práva by mali disponovať prvkom neštátnosti. Hlavný zámerom takto vystavaných orgánov je efektívnejšie poskytovanie verejných služieb, a tým aj zvýšenie spokojnosti osôb. Princíp nezávislosti by mal byť kľúčovým pri činnosti všetkých orgánov ochrany práva. Ak by absentovala táto zložka, orgány ochrany práva a aj prokuratúra by stratili svoje základné poslanie (SVÁK, CIBULKA, 2013, s. 538-539).

Nezávislosť prokuratúry chápeme v dvoch rovinách, a to vo vzťahu k vonkajšiemu prostrediu a nezávislosť v rámci vnútornej organizácie. Niekde sa pojem nezávislosť aj v týchto dvoch rovinách nahrádza termínom vonkajšia a vnútorná pokynovateľnosť. Podobný názor je prezentovaný aj v Správe Benátskej komisie o európskych normách z roku 2010. V celom dokumente sa deklaruje existencia obdobného členenia systému prokuratúry. Oba prvky nezávislosti sú na jednej strane podstatne odlišné, no na strane druhej majú oba značnú mieru vplyvu na celkové fungovanie prokuratúry.

Vychádzajúc z poslania prokuratúry SR chrániť práva a právom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu, prokuratúra SR má svoju pozíciu v rámci existujúcich štátnych orgánov. Svoje miesto zastáva aj napriek tomu, že jej nebol pridelený prívlastok nezávislá. Táto vlastnosť je opomenutá v texte Ústavy SR a v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Prax ukázala, že práve na základe chýbajúceho formálneho zakotvenia nezávislosti prokuratúry vznikajú pochybnosti a kritické názory na prokuratúru (ČIČ a kol., 2012, s. 793-794).

Nezávislosť prokuratúry je v poslednej dobe častou témou. Nekončiace diskusie len podčiarkujú význam spomínaného princípu. V nadväznosti na úlohu prokuratúry v oblasti trestných záležitostí a dohľadu nad zákonným chodom spoločnosti, prokuratúra patrí medzi najvýznamnejšie subjekty v právnom systéme. Ústava SR ju vymedzuje ako predstaviteľa verejného záujmu, čím sa zvyrazňuje požiadavka na jej objektivitu a nezávislosť. Je nutné konštatovať, že aj napriek potrebe legislatívneho zakotvenia nezávislosti, mnohí autori zdieľajú úplne opačný názor. Existujú názory, že nie je nevyhnutné prokuratúru takto upraviť. Protichodné názory nachádzame aj na pôde vyspelých demokratických štátov bez ohľadu na príslušnosť k určitému typu právnej kultúry. V niektorých štátoch je prokuratúra plne podriadená výkonnej moci, v niektorých zas úplne naopak.

Nezávislosť vo všeobecnosti znamená absenciu povinnosti viazať sa určitými príkazmi, odporúčaniami, pokynmi iných subjektov verejnej moci v štáte. Nezávislosť tiež znamená, že prokuratúra koná samostatne a na základe vlastného uváženia. Nezávislosť však za žiadnych okolností neznamená ľubovôľu či úplnú autonómiu. Prokuratúra, ako aj zvyšné štátne orgány pôsobia v rámci hraníc, ktoré im vymedzuje právny poriadok. Táto právna skutočnosť zabezpečuje potrestanie v prípade porušenia legislatívneho rámca v súvislosti s ich činnosťou. Nezávislosť neznamená neprítomnosť kontroly. Kontrolný mechanizmus musí byť prítomný aj v prípade absolútne stanovenej nezávislosti (ŠRAMEL, 2012, s. 12-14).

Vychádzajúc zo slovenského právneho poriadku, len súdnictvo je vyslovene vystavané na princípe nezávislosti. Prisúdenie tohto atribútu súdnictvu vyplýva z logiky veci, ako aj zo samotnej úlohy, ktorú súdy plnia. Súdy sú garantmi spravodlivosti, objektivity a neviazanosti rozhodnutí subjektov mimo súdnej moci. Zvyšné zložky moci v štáte sa nezávislosťou nevyznačujú. Moc zákonodarná a ani moc výkonná týmto princípom nedisponuje, čo môžeme vyvodiť zo samotného postupu, akým sú kreované. Tieto štátne zložky či už priamo, alebo nepriamo vznikajú z vôle ľudu, a to konkrétne cez odovzdanie legitimity v procese volebného aktu.

Prokuratúra SR je orgánom sui generis. Okrem prokuratúry majú tento charakteristický prvok verejný ochranca práv a Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. Prokuratúra SR má v rámci tejto skupiny orgánov špecifickú pozíciu. Táto osobitosť spočíva v ich ústavnom zakotvení. Ako vyplýva z tejto ústavnej matérie, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky a verejný ochranca práv majú prisúdený prvok nezávislosti. Na rozdiel od nich, prokuratúre SR inštitút nezávislosti chýba. Toto tvrdenie môžeme oprieť o už spomínaný čl. 149 Ústavy SR, kde je atribút nezávislosti vynechaný.

Čl. 149 Ústavy SR vymedzuje vo všeobecnej rovine len poslanie prokuratúry SR,

ktorým je ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb, štátu, a to všetko v zmysle ochrany verejného záujmu. Aj keď je chýbajúce právne vymedzenie nezávislosti prokuratúry SR značne diskutabilné, nemožno to považovať za legislatívne pochybenie ústavodarného orgánu. Táto téza je potvrdená v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL. ÚS 17/96 (ďalej len nález Ústavného súdu SR) (ŠRAMEL, 2012, s. 12-14). Nález Ústavného súdu SR uvádza, že funkciu ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže prokuratúra SR plniť aj bez toho, aby sa jej priradil prívlastok nezávislá. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v Ústave SR. V prípade tých orgánov, ktorým nezávislosť nechce priznať, neponecháva v Ústave SR priestor.

To, že v súčasnej dobe nie je nezávislosť prokuratúry obsiahnutá v žiadnom všeobecnom právnom predpise neznamena, že minulosť nepriniesla pokusy opačného charakteru. Napríklad, hneď po vzniku samostatnej Slovenskej republiky v zákone č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, atribút nezávislosti bol jeden z pojmových znakov vtedajšej právnej úpravy. Krátke pôsobenie takéhoto legálneho vymedzenia zrušil vyššie zmienený nález Ústavného súdu SR. Týmto aktom sa vyslovil nesúlad spomínaného zákona so samotnou Ústavou SR. Na základe spomínaného vyplýva, že nezávislosť nie je prokuratúre formálnoprávne priznaná. Prokuratúra narába len s princípom samostatnosti, ktorý nachádzame v § 2 zákona o prokuratúre. Domnievame sa, že tu badať zreteľný úmysel ústavodarného orgánu. Má sa za to, že ústavodarca zámerne ponecháva voľný priestor pre možné budúce pretvorenie prokuratúry SR na štátne zastupiteľstvo, ktoré bude priamo podriadené exekutive.

Obdobný názor majú viacerí autori. Ide najmä o tvrdenia, že Ústava SR úmyselne zakotvuje prokuratúru SR v takto osobitnej forme. Ústavné normy majú jasnú biano povahu, čo v praxi znamená, že ide o zmocnenia bez zodpovedajúceho materiálnoprávneho vyjadrenia v zákone. Tento stav nastáva vďaka neustálym dohadom o prokuratúre, špeciálne o jej pôsobnosti a samotnom poslaní, ktoré má v právnom štáte plniť. Diskutabilnými sa stávajú otázky týkajúce sa možného prerodu na štátne zastupiteľstvo a zachovania agendy aj v netrestnej oblasti. Výsledkom bolo nedosiahnutie konsenzu ohľadom pozície prokuratúry SR vtedajšími najvyššími predstaviteľmi. Následkom bol, že prokuratúra SR dostala len rámcové ústavné zakotvenie, čo sa v súčasnosti odráža v stále nekončiacich diskusiách o samotnej podstate prokuratúry u nás. Strohé ústavné vyjadrenie je pre budúcnosť dôvodom na zamyslenie a zároveň argumentom pre nevyhnutnosť obsiahnuť prokuratúru SR v Ústave SR oveľa širšie (DRGONEC, 2007, s. 1120-1121).

Najdôležitejšie výstavbové idey prokuratúry SR musia mať svoj základ v Ústave SR, čím by sa im dostal úplne iný význam. V dnešnej dobe je právna regulácia činnosti a organizácie prokuratúry SR obsiahnutá len v zákonnej forme, čo je hrozba pre možnú manipuláciu zo strany politických predstaviteľov. Ak by sa stala prokuratúra SR v širšom rozsahu súčasťou ústavného textu, zúžil by sa priestor pre rôzne nežiaduce zásahy. Kvalifikovaná väčšina potrebná na zmenu ústavy je zreteľne silnejším ochranným mechanizmom ako jednoduchá nadpolovičná väčšina. V slovenskej politickej praxi ešte nenastala situácia, že by niektorá strana, respektíve vládne strany disponovali kvalifikovanou väčšinou, čo znamená nutnosť konsenzu naprieč politickým

spektrum.

Máme za to, že absencia ústavného vymedzenia nezávislosti prokuratúry SR je zásadným pochybením. Hlavný dôvod nášho tvrdenia opierame o aktuálne rozoberané problémy na prokuratúre SR. Nejde tu ani tak o právnu stránku veci, aj keď jej dôležitosť nepopierame, problém je v možnom ohrození samotnej podstaty činnosti prokuratúry v Slovenskej republike. Ak je jedným z dôvodov absentujúca právna úprava nezávislosti, je tu relevantný kritický postoj. Okrem formálneho vymedzenia nezávislosti prokuratúry SR v Ústave SR, je jedným z možných riešení problémového stavu aj zmena spôsobu kreovania generálneho prokurátora.

Prokuratúra v Slovenskej republike je nezávislá tak od moci súdnej, ako aj od exekutívy. Vzťah k moci zákonodarnej je vyjadrený len v osobe generálneho prokurátora, ktorý svoj post odvodzuje od menovacej a odvolacej právomoci nášho zákonodarného orgánu. Národná rada Slovenskej republiky okrem iného vytvára aj jej zákonný rámec, poveruje ju konkrétnymi oprávneniami či úlohami v štruktúre štátnych orgánov (HOFFMANN, 2010, s. 57). V zmysle závislosti kreácie osoby generálneho prokurátora je na mieste otázka, či je práve takáto forma menovania generálneho prokurátora vhodná. Nedávny stav, kedy Slovenská republika mala dvoch, Národnou radou Slovenskej republiky riadne odobrených kandidátov na generálneho prokurátora, je právne neakceptovateľným precedensom, ktorý vážnym spôsobom ohrozuje nielen meno krajiny, ale aj samotnú podstatu právneho štátu.

Zastávame názor, v zmysle ktorého, problematickosť situácie pramení v stave, že Ústava SR výslovne neustanovuje, či je prezident Slovenskej republiky povinný vyhovieť návrhu Národnej rady Slovenskej republiky na menovanie, respektíve odvolanie generálneho prokurátora. Vychádzajúc subsidiárne z výkladu Ústavy SR Ústavným súdom Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa daným návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora. Následne v primeranej lehote kandidáta buď vymenuje, alebo oznámi, že kandidáta nevymenuje. Dôvody na nevymenovanie musia spočívať v nesplnení zákonných predpokladov na menovanie alebo v skutočnosti, ktorá závažným spôsobom spochybňuje schopnosť vykonávať danú funkciu, a zároveň ohrozuje vážnosť celého ústavného inštitútu prokuratúry.

Máme za to, že ide o právne nevhodnú formuláciu. Naše tvrdenie opierame o nedávne rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky, na základe ktorého nevymenoval jedného z kandidátov z morálneho hľadiska. Toto svoje rozhodnutie prezident vyvodil z druhej spomínanej možnosti na nevymenovanie určitého kandidáta. Vychádzajúc z nemožnosti objektívne definovať morálne, respektíve nemorálne, morálka by nemala byť subjektívnym dôvodom prezidenta Slovenskej republiky na nevymenovanie konkrétneho kandidáta. V právnych kruhoch zaznieva názor, že by sa mala vytvoriť popri už existujúcej Súdnej rade aj obdobná rada pre prokuratúru, ktorej členov by menovali nielen najvyšší predstavitelia štátu, ale aj zástupcovia odborných kruhov. Tým by sa mala zabezpečiť nestrannosť a objektívnosť výberu najlepšieho kandidáta. Rozhodovanie v rade by malo formu hlasovania a generálnym prokurátorom by sa stala tá osoba, ktorá by získala nadpolovičnú väčšinu všetkých členov rady (ŠRAMEL, 2012, s. 21).

Záver

Príspevok bol obsahovo orientovaný naproblematikuprincípu nezávislosti v postavení prokuratúry SR ako orgánu verejnej moci. Ako cieľ predmetného príspevku sme si stanovili prostredníctvom analýzy ústavnoprávneho zakotvenia inštitútu prokuratúry v Slovenskej republike, postavenia prokuratúry SR v rámci systému štátnych orgánov vymedziť problematiku aplikácie princípu nezávislosti. Z historického hľadiska vykazuje inštitút prokuratúry značnú premenlivosť. Na profilovanie tohto orgánu ochrany práva vplývalo veľké množstvo atribútov. Máme tu na mysli najmä miestne podmienky, štátne zriadenie či typ právnej kultúry. Z ústavnoprávneho hľadiska sa tak základné kontúry pôsobenia prokuratúry v jednotlivých štátoch líšia. Heterogénnosť sa dotýka oblastí ako zásady činnosti, pôsobnosť, postavenie v systéme štátnych orgánov či ústavná úprava. Z hľadiska vzťahu prokuratúry k ostatným štátnym orgánom existuje niekoľko typov zodpovednostných vzťahov. S určitými obmenami existuje interakcia prokuratúry voči každej zložke klasickej teórie delby moci v štáte. Výnimku tvoria prokuratúry, ktoré majú postavenie orgánu sui generis.

Proces konštituovania prokuratúry SR prebiehal súčasne s mocenskými zmenami v novovzniknutej samostatnej Slovenskej republike. Keďže neexistoval modelový príklad, ktorý by bol aplikovateľným v rámci našich podmienok, vec sa stala o to komplikovanejšou. Súčasná pozícia prokuratúry SR je tak výsledkom vtedajších mocensko-politických „hier“ a rozdielnych názorov na samotný inštitút prokuratúry. Keďže neprišlo ku jednoznačnému vyprofilovaniu prokuratúry, ústavodarca to vyriešil vyčlenením samostatnej Ôsmej hlavy Ústavy SR pre prokuratúru SR a verejného ochrancu práv mimo ustanovení o moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Z takejto ústavnej formulácie vyplýva pre prokuratúru SR jej osobitné postavenie. Prokuratúra SR sa tak stáva orgánom ochrany práva sui generis, ktorého hlavným poslaním je ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Konštatujeme, že tým vnika v rámci slovenských podmienok kvázi ďalšia štvrtá moc, moc kontrolná.

V priamej nadväznosti na ústavnoprávne vymedzenie sme pristúpili k otázke nezávislosti. Zastávame názor, že princíp nezávislosti je zásadným problematickým bodom. Pôvod problému môžeme vyvodiť práve z opomenutia tohto princípu v právnej úprave predmetnej oblasti. V Slovenskej republike o problém výkladu práva. Vychádzajúc z názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, absentujúce ústavné či zákonné vyjadrenie neznamena neexistenciu nezávislosti. Eskalovanie odborných diskusií neodvrátili ani príslušné zákony, ktoré boli prijaté na zabezpečenie ich bezpečného uvedenia do praxe. V týchto predpisoch totiž opätovne absentuje otázka ich nezávislosti. Je tak logické, že vnikajú námietky voči ich nestrannosti a neobjektívnosti. Rozhodovanie prokuratúry SR zároveň čelí výhradám o ovplyvniteľnosti verejno-politickými autoritami v štáte. Súčasne vystáva otázka, či je práve toto vhodná forma vymedzenia prokuratúry SR.

S princípom nezávislosti úzko súvisí aj problematika kreovania predstaviteľa najvyššieho stupňa prokuratúry v Slovenskej republike. V rámci slovenských podmienok je menovanie generálneho prokurátora v rukách prezidenta Slovenskej republiky, a to na návrh Národnej rady Slovenskej republiky. Zastávame názor, že aj toto je určitým prejavom politickej vôle, a nie vôle nezávislej či nestrannej. Vo svojej

podstate však tento spôsob kreácie nevykazuje značné pochybenia, problematickou sa stáva otázka chybného výkladu Ústavy SR, zlyhania ľudského faktoru a neadekvátnej právnej kultúry. Pozornosť sme tak sústredili aj na možné alternatívy menovania generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

Literatúra

Knižné zdroje

1. ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 9788088947930.
2. DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky - Komentár. 2. prepracované a rozšírené vyd. Šamorín: Heuréka, 2007. 1197 s. ISBN 80-89122-33-8.
3. HOFFMANN, M. Prokuratúra SR - orgán ochrany práva. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. 128 s. ISBN 978-80-89447-30-5.
4. CHOVANEC, J. a kol. Základné ľudské a občianske práva a slobody v Slovenskej republike (vybrané otázky a problémy). 1. vyd. Bratislava: Procom, 2013. 207 s. ISBN 978-80-85717-31-0.
5. SVÁK, J. - CIBULKA, L. Ústavné právo Slovenskej republiky - Osobitná časť. 5. aktualizované vyd. Bratislava: Eurokódex, 2013. 712 s. ISBN 978-80-8155-006-5.
6. ŠRAMEL, B. Nezávislosť prokuratúry- Fikcia alebo realita?. In Právna revue. 2012, roč. 1, č. 3, s. 12-21.

Právne predpisy

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.
2. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Iné zdroje

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL. ÚS 17/96.
2. Správa Benátskej komisie o európskych normách z roku 2010.