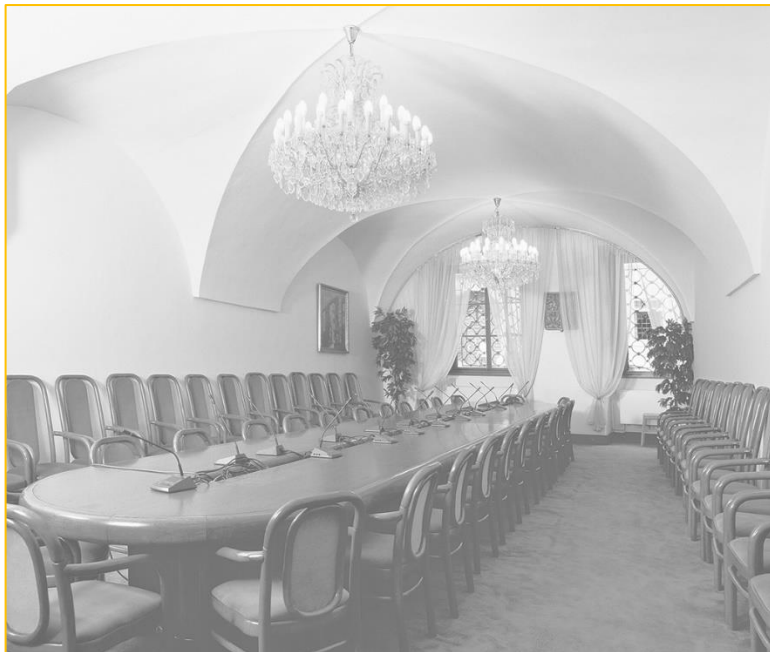




Jmenování, odvolávání a funkční období státních zástupců

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 476), s právem EU



Informační podklad č. 0476
červen 2019
autor: Eva Sochorová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Jmenování, odvolávání a funkční období státních zástupců	Typ řady: online
Autor: Sochorová, E.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0476	První vydání řady: říjen 1998
Datum: květen 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Kárné provinění, kárné opatření, kárné řízení, nezávislost soudnictví, ministr spravedlnosti, Evropský zatýkácí rozkaz, vystavující justiční orgán, Soudní dvůr	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 476), s právem EU

Úvod:

Cílem návrhu je posílení nezávislosti státních zástupců, a to stanovením pravidel pro jmenování, odvolání a doby výkonu úřadu vedoucích státních zástupců. Konkrétně se jedná o:

- Navrhuje se časové omezení funkce na 10 let u nejvyššího státního zástupce. Návrh stanoví další požadavky týkající se trvání právní praxe, odbornosti a morální integrity.
- Navrhuje se časové omezení funkce na 7 let u ostatních vedoucích státních zástupců (vrchní, krajský a okresní státní zástupce) s vyloučením opakovaného jmenování u téhož státního zastupitelství. Návrh stanoví další požadavky týkající se trvání právní praxe, odbornosti a morální integrity.
- Ruší se možnost odvolání nejvyššího státního zástupce vládou na návrh ministra spravedlnosti.
- Ruší se možnost odvolání ostatních vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce.
- Ruší se oprávnění ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat náměstky nejvyššího státního zástupce.
- Navrhuje se, aby návrh na odvolání podával nejvyšší státní zástupce, na základě rozhodnutí kárného senátu.
- Navrhuje se, aby vedoucí státní zástupce mohl být odvolán pouze na základě rozhodnutí kárného soudu v kárném řízení. Za tímto účelem se navrhuje doplnit ustanovení o kárném provinění vedoucího státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, a nové kárné opatření ve formě odvolání z funkce vedoucího státního zástupce.
- Návrh na zahájení kárného řízení by měl oprávnění podat:
 - ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce proti jakémukoliv vedoucímu státnímu zástupci
 - veřejný ochránce práv proti jakémukoliv vedoucímu státnímu zástupci pro kárné provinění v oblasti správy státního zastupitelství
 - vedoucí státní zástupce proti vedoucímu státnímu zástupci státního zastupitelství nižšího stupně ve svém obvodu.
- Vedoucím státním zástupcům, kteří zahájili svůj výkon funkce:
 - Do konce roku 2009, by mělo skončit funkční období za 4 roky ode dne nabytí účinnosti tohoto návrhu zákona;
 - V letech 2010 až 2019, by mělo začít běžet funkční období nabytím účinnosti tohoto návrhu zákona; tzn. od nabytí účinnosti návrhu dalších 10 let u nejvyššího státního zástupce (včetně současného nejvyššího státního zástupce jmenovaného 1. ledna 2011) a dalších 7 let u ostatních vedoucích státních zástupců.
- Návrhy na odvolání z funkce vedoucího státního zástupce dle stávající úpravy, o kterých nebylo do nabytí účinnosti tohoto návrhu rozhodnuto, by se měly považovat za návrhy na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce a posoudí se podle dosavadní právní úpravy.

Stanovisko PI:

Za účelem posouzení slučitelnosti předloženého návrhu s unijním právem je třeba vzít v úvahu roli státních zastupitelství členských států při uplatňování unijního práva, související judikaturu Soudního dvora EU a evropské standardy fungování státního zastupitelství:

1) Úloha státního zastupitelství při uplatňování unijního práva

Státní zastupitelství hraje klíčovou roli v systému trestního soudnictví, zejména z hlediska spolupráce v trestních věcech. Pro uplatňování práva EU je řádné fungování státního zastupitelství podstatné například v oblasti boje proti praní špinavých peněz a korupci. Organizace státních zastupitelství je v pravomoci členských států. Tomu také odpovídá různé uspořádání prokuratury v jednotlivých členských státech.¹ Z unijního hlediska je však třeba brát organizaci státního zastupitelství jako jeden z ukazatelů strukturální nezávislosti systému soudnictví. Dodržování zásady právního státu a s tím spojené demokratické mechanismy jako je systém brzd a protiváh, v případě státního zastupitelství se jedná o jeho nezávislosti na výkonné a zákonodárné moci, vyplývá z čl. 2 Smlouvy o EU. Dále požadavek nezávislosti vyplývá ze zásady účinné soudní ochrany uvedené v článku 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU), podle kterého „*členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie,*“ a z práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny základních práv EU. Jakákoliv reforma systému justice, jehož součástí je i organizace státního zastupitelství, by měla být provedena v souladu se zásadou právního státu a evropskými standardy soudní nezávislosti (viz níže).²

2) Judikatura Soudního dvora EU

Soudní dvůr EU se ve své judikatuře věnuje státním zastupitelstvím jakožto „vystavujícímu justičnímu orgánu,“³ který vydává evropský zatýkácí rozkaz. Vyjádřil se, že „*takový orgán, jako je státní zastupitelství, který má v trestním řízení pravomoc stíhat osobu podezřelou ze spáchání trestného činu za účelem jejího postavení před soud, musí být považován za účastníka se na výkonu spravedlnosti dotyčného členského státu.*“⁴ A pokud v členském státě spadá podání obžaloby do pravomoci státních zastupitelství a pouze ta jsou příslušná k zahájení trestního stíhání, vyplývá z toho, že „*obecně jsou uvedena státní zastupitelství povolána v rámci trestního řízení k vytvoření*

¹ Blíže viz Srovnávací studie PI č. 5.331 *Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích*, únor 2017. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=131400>

² THE 2019 EU JUSTICE SCOREBOARD: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2019) 198/2. ISSN 2467-2254. Str. 50. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

³ *Vystavujícím justičním orgánem je justiční orgán vystavujícího členského státu, který je příslušný pro vydání evropského zatýkácího rozkazu podle práva tohoto státu.*

(čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáčím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009)

⁴ Bod 60. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. května 2019 ve spojených věcech C-508/18 a C-82/19 PPU. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6372493>

podmínek nezbytných pro výkon soudní moci trestními soudy tohoto členského státu.”⁵ Justiční orgán, který vystavuje evropský zatýkací rozkaz, musí mít možnost ujistit vykonávající justiční orgán o tom, že jedná nezávisle na výkonné moci a tato nezávislost vyžaduje existenci statutárních a organizačních pravidel.⁶ Soudní dvůr EU proto dospěl k závěru, že pro výklad pojmu „vystavující justiční orgán“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 podle rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy⁷ „musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na státní zastupitelství členského státu, jež jsou vystavena riziku, že při přijímání rozhodnutí o vydání evropského zatýkacího rozkazu budou přímo či nepřímo podléhat individuálním příkazům nebo pokynům ze strany výkonné moci, jako např. ministra spravedlnosti.“⁸

3) Přehled evropských standardů fungování státního zastupitelství

Zpráva o nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství v členských státech Rady Evropy z roku 2017⁹ uvádí přehled evropských standardů fungování státního zastupitelství. Jedná se o:

- Nezávislost státního zastupitelství na výkonné a zákonodárné moci
- Funkční nezávislost zajištěnou způsobem jmenování a délkou funkčního období
- Nestrannost státních zástupců, etické kodexy a kodexy profesního chování a disciplinární opatření
- Dostatečné financování pro fungování systému státního zastupitelství
- Zásady upravující vztah sdělovacích prostředků a výkon činností státního zastupitelství (transparentnost, svoboda tisku vs. ochrana osobních údajů a povinnosti ochrany důvěrných informací atd.)

K funkční nezávislosti zajištěné způsobem jmenování a délkou funkčního období tato zpráva blíže v bodech 20-25 uvádí, že co se týče výběrového řízení, odborné přípravy, kariérního postupu, platů, kárného řízení, převedení na jiné místo by se na státní zástupce měly vztahovat podobné požadavky a záruky jako na soudce. Je proto třeba zajistit řádné funkční období a stanovit pravidla pro povyšování, kárnou odpovědnost a odvolání z funkce, zejména zákonem stanovenými jasnými postupy jmenování a odvolání.

- Jmenování státních zástupců

Státní zástupci by měli být jmenováni až do doby dosažení důchodového věku, protože jmenování na krátký časový úsek s možností znovujmenování s sebou nese riziko, že státní zástupci nebudou rozhodovat podle zákona, ale podle libosti osob, které je jmenují.

⁵ Tamtéž. Bod 62.

⁶ Tamtéž. Bod 74.

⁷ Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009

⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. května 2019 ve spojených věcech C-508/18 a C-82/19 PPU. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6372493>

⁹ Rada Evropy: Bureau of the consultative council of European prosecutors (CCPE-BU), Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States in 2017. CCPE-BU(2017)6. Dostupné z: <http://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>

- Jmenování nejvyššího státního zástupce

Ve vztahu ke jmenování nejvyššího státního zástupce zpráva uvádí, že způsob, jakým ke jmenování a odvolání nejvyššího státního zástupce dochází, hraje klíčovou úlohu v tom, zda systém zajišťuje řádné fungování úřadu státního zastupitelství. Pokud má vláda určitou kontrolu nad jeho jmenováním, je důležité, aby způsob výběru byl takový, jenž by měl důvěru a respekt veřejnosti, jakož i systému soudů a státních zastupitelství a dalších právních profesí. Zpráva doporučuje, aby nejvyšší státní zástupce byl jmenován na dostatečně dlouhé období nebo natrvalo, aby byla zajištěna stabilita jeho mandátu a jeho nezávislost na politických změnách.

Srovnáme-li navrhovanou úpravu s evropskými standardy a požadavky unijního práva, lze navrhovanou úpravu shledat v souladu s evropskými standardy, potažmo s požadavky vyplývajícími z unijního práva.

Závěr:

Navržená úprava je slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.