

Musí být státní zastupitelství nezávislé?

Klub na obranu demokracie uspořádal 2. října 2013 spolu s Občanským institutem diskusní večer na téma: *Role státního zastupitelství v demokratickém právním státě*. Předmětem diskuse byla mimo jiné otázka nezávislosti státního zastupitelství. Význam tohoto problému ukázala jednak diskuse o reformě státního zastupitelství, kterou předložila minulá vláda, jednak samotný pád této vlády.

Na diskusním večeru, který moderoval JUDr. PhDr. Petr Kolář, Ph.D., prorektor Vysoké školy CEVRO Institut, vystoupili:

- JUDr. Jan Lata, Ph.D., státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství, tiskový mluvčí Unie státních zástupců ČR
- JUDr. Bohumil Dvořák, Ph.D., místopředseda Obvodního soudu pro Prahu 9
- JUDr. Jan Vučka, bývalý státní zástupce

Jedním ze zastánců větší nezávislosti státního zastupitelství na výkonné moci je mluvčí Unie státních zástupců Jan Lata. Větší nezávislost na výkonné moci je podle něj zapotřebí mimo jiné proto, aby bylo možné vyšetřovat případy spojené se stranami, které se v té době podílejí na vládě. Potřebu zachování současného nastavení zdůraznil ve svém vystoupení Bohumil Dvořák, místopředseda Obvodního soudu pro Prahu 9 s tím, že žádná mocenská složka státu (policie, st. zastupitelství, armáda) nemůže spravovat sama sebe. Požádali Jana Lata a Bohumila Dvořáka o paralelní odpovědi na na vybrané otázky z diskuse.

Má být státní zastupitelství nezávislé na výkonné moci?

Jan Lata

Záleží na tom, jakým způsobem se otázka nezávislosti chápe. Jako stěžejní lze chápat nezávislost co do výkonu zákonem stanovené působnosti (zejména tedy funkce veřejné žaloby). V tomto směru je třeba odmítnout všechny modely, které by výkonné moci umožnily ingerovat do konkrétní kauzy. Prosazení takového modelu minimálně v posttotalitních státech pokládám za nebezpečné. Exekutiva má ostatně rozsáhlé možnosti k nepřímému ovlivňování (podobně jako vůči moci soudní) jako např. jmenováním státních zástupců a funkcionářů a jejich odvoláváním, financováním resortu apod. Jakkoliv bych preferoval variantu, aby státní zastupitelství coby orgán veřejné žaloby bylo samostatnou mocí jako je tomu nyní u ČNB či NKÚ, lze akceptovat i jeho stávající zařazení do moci výkonné, což však nelze slučovat s absolutní závislostí na vládě.

Bohumil Dvořák

Státní zastupitelství především zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení. Je tedy stranou soudního řízení, což vylučuje jeho postavení jako nezávislého orgánu. Veřejné zájmy, které státní zastupitelství v soudním řízení hájí, nejsou jím samým ani vymezovány, ani nenesou za jejich uskutečňování politickou odpovědnost. Ta leží na straně výkonné moci, která – má-li řádně fungovat – musí mít k dispozici orgán, jehož prostřednictvím může voličům ochranu veřejných zájmů v soudním řízení garantovat. Působnost státního zastupitelství má navazovat na činnost policie v tom směru, že výsledky její práce předkládá k posouzení nezávislému soudu.

Komu má být státní zastupitelství odpovědné, za co a jakou podobu tato odpovědnost má mít?

Jan Lata

Na státní zastupitelství pochopitelně nelze užít koncept politické odpovědnosti. Hranice uplatnění takové odpovědnosti by byly nutně nejasné a jejich vytýčení by mohlo být pod hrozbou „sankce“ plynoucí z pouhé politické odpovědnosti i účelové. Ve vztahu ke státnímu zastupitelství lze odpovědnost dovozovat zejména na bázi uplatnění kárné odpovědnosti vůči jednotlivým státním zástupcům včetně vedoucích státních zástupců (kárným žalobcem je mj. ministr spravedlnosti). Kárná provinění přitom musí projednávat soud.

Bohumil Dvořák

Je třeba rozlišovat dvojí odpovědnost. Jednak odpovědnost vedoucích státních zástupců, kteří – vzhledem ke svému pravomocem při řízení státního zastupitelství – odpovídají svou funkcí ministru spravedlnosti či vládě jak za řádnou správu státního zastupitelství (rozpočtovou, personální), tak za náležitě prosazování veřejných zájmů v soudním řízení (především prostřednictvím pokynů a účinně prováděného dohledu). Dále se jedná o kárnou odpovědnost každého státního zástupce za zaviněné porušení povinností při výkonu funkce (za nesprávný úřední postup, průtahy, apod.).

Jaká nebezpečí v sobě nese zachování závislosti státního zastupitelství a jaká posilování jeho nezávislosti?

Jan Lata

Státní zastupitelství stojí v současné době tak trochu na rozcestí. Na jedné straně dosud soustava těží z dekoncentrovaného modelu svého uspořádání a relativně silného postavení jednotlivých státních zástupců. Na straně druhé se od roku 1994 postupně posiluje postavení nejvyššího státního zástupce, a to logicky právě na úkor výše zmíněného dekoncentrovaného modelu. Tato skutečnost sama o sobě nemusí být problematická. Nicméně tento trend není provázen institucionální ochranou jeho postavení. Může tedy velice snadno dojít k tomu, že kompetentní a zároveň mocí nadaný nejvyšší státní zástupce bude bez udání důvodu nahrazen loutkou.

Možná rizika související s posilováním nezávislosti státního zastupitelství lze eliminovat uplatněním dekoncentrovaného modelu v podobě relativní nezávislosti jednotlivých stupňů v rámci soustavy; dále pak nastavením transparentních přezkumných procedur v rámci rozhodovací činnosti jednotlivých stupňů soustavy, zapojením soudní moci do přezkumných procedur a kompetentním kárným soudnictvím.

Bohumil Dvořák

Postavení státního zastupitelství jako orgánu výkonné moci a z toho vyplývající závislost na vládě či ministru spravedlnosti je v demokratických právních státech standardním modelem; sama o sobě není nebezpečná. Žádný mezinárodní dokument nás nezavazuje k tomu, abychom státní zastupitelství budovali jako další nezávislý orgán vedle soudnictví. Nezávislost státního zastupitelství je ve své podstatě pojmovým protikladem (viz první odpověď výše). Vedle toho je problematická i z hlediska odpovědnosti za řádné zastupování veřejného zájmu; kdo a vůči komu odpovědnost v takovém systému nese? Samostatné institucionální postavení státního zastupitelství je adekvátní modelu totalitního státu.

Je posilování nezávislosti účinnou obranou před eventuálními zásahy do konkrétních kauz ze strany výkonné moci?

Jan Lata

Bezesporu. Představme si hypoteticky, že by vláda Petra Nečase odvolala nejvyššího státního zástupce a nový nejvyšší státní zástupce by dal Vrchnímu státnímu zastupitelství v Olomouci pokyn k zastavení trestního stíhání v aktuálních kauzách (a v případě odmítnutí pokynu by mu věc odebral a rozhodl sám). Kdyby k odvolání nejvyššího státního zástupce byl nutný např. souhlas prezidenta či soudu, tak by takového výsledku docílit nešlo.

Bohumil Dvořák

Právě totalitní minulost nás poučuje o tom, že ani samostatné, institucionálně nezávislé státní zastupitelství není imunní vůči nepřipustným zásahům do své činnosti. Otázka neoprávněných ingerencí do konkrétních kauz není věcí závislosti či nezávislosti státního zastupitelství. Je třeba klást důraz především na výběr státních zástupců, kteří by měli splňovat vysoké odborné i charakterové předpoklady; to je – vedle jasné právní úpravy – nejlepší garance proti nezákonným zásahům do jejich působnosti.

Může se trestní politika státu realizovat jen skrze legislativu?

Jan Lata

Stát může prostřednictvím zákona rozhodovat, jaké jednání bude či nebude trestné, resp. jaký trest lze za trestné jednání uložit. Normami může též vytvářet podmínky pro širší používání alternativních trestů, posilování práv poškozených apod. Mimo legislativu může být trestní politika prosazována spíše výjimečně, a to rovněž obecnou formou (např. lepším vybavením služeben Policie, podporou školení apod.). Představu, že státní zastupitelství musí být plně závislé na vládě, aby tato mohla jeho prostřednictvím prosazovat nejasně definovanou trestní politiku, pokládám za vysoce nebezpečnou, neboť její realizace může vést k pokušení politiků ovlivňovat konkrétní trestní kauzy.

Bohumil Dvořák

Kdyby se jakákoliv oblast veřejné politiky (bezpečnostní, vojenská, zahraniční, apod.) mohla „realizovat“ pouze prostřednictvím legislativy, nebylo by vlády a ministerstev vůbec třeba. Prováděli by ji na základě zákona přímo policisté, vojáci, diplomaté, apod. Tak tomu ve skutečnosti není; nemůže tomu být jinak ani v oblasti trestní. Ministerstvo spravedlnosti (stejně jako ministerstvo obrany vůči armádě nebo ministerstvo vnitra vůči policii) musí ve vztahu ke státnímu zastupitelství disponovat prostředky k určování základních směrů jeho činnosti (obecné pokyny) a ke kontrole jejich provádění (dohled).

Tématem diskuse se zabývaly také následující články v médiích

Týden.cz www.tyden.cz/rubriky/domaci/vucka-zalobci-funguji-na-spolecenskou-objednavku_284517.html

E15.cz <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/spory-o-nezavislost-zalobcu-dal-deli-justici-1027930>

Neviditelný pes http://neviditelnypes.lidovky.cz/justice-kdo-bude-hlidat-samotne-hlidace-d93-/p_politika.asp?c=A131007_194316_p_politika_wag



Zpravodaj KOD vydává Klub na obranu demokracie

IČO: 017 588 37

www.klubOD.cz, info@klubOD.cz