

PROKURATURA W STANDARDACH PRAWNYCH RADY EUROPY

Piotr Turek



Wolters Kluwer

PROKURATURA W STANDARDACH PRAWNYCH RADY EUROPY

Piotr Turek



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. ALK

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-007-8

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	15
Rozdział I	
Uwarunkowania międzynarodoprawnej standaryzacji	
prokuratury	25
1. Uwagi ogólne.....	25
2. Prokuratura państw europejskich	27
2.1. Francja	30
2.1.1. Rozwój historyczny.....	30
2.1.2. Czasy współczesne	35
2.2. Niemcy	42
2.3. Włochy	44
2.4. Hiszpania.....	46
2.5. Wielka Brytania	47
2.6. Rosja i Związek Radziecki.....	49
2.6.1. Rozwój historyczny.....	49
2.6.2. Czasy współczesne	51
2.7. Polska	52
2.7.1. Rozwój historyczny.....	52
2.7.2. Czasy współczesne.....	55
2.8. Cechy wspólne i różnice	57
3. Prokuratura a prawo międzynarodowe	60
3.1. Suwerenność i wyłączna kompetencja wewnętrzna	
państwa	60
3.2. Międzynarodowa pomoc prawna	64

3.3. Międzynarodowa ochrona praw człowieka	70
3.4. Międzynarodowe trybunały karne.....	76
3.5. Przynależność państw do organizacji międzynarodowych	80
3.5.1. Prokuratura Europejska	81
3.5.2. Europejski nakaz aresztowania	86
3.6. <i>Soft law</i>	89
4. Podsumowanie	92

Rozdział II

Organy standardotwórcze Rady Europy i ich kompetencje	99
1. Uwagi ogólne	99
2. Pojęcie standardu prawnego Rady Europy	101
3. Organy traktatowe	116
3.1. Organy statutowe	117
3.1.1. Komitet Ministrów	117
3.1.2. Zgromadzenie Doradcze (Parlamentarne)	122
3.2. Organy niestatutowe	124
3.2.1. Europejski Trybunał Praw Człowieka	124
3.2.2. Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom.....	126
4. Organy pozatraktatowe	128
4.1. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich	129
4.2. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)	132
4.3. Komisarz Praw Człowieka	134
4.4. Grupa Państw Przeciwko Korupcji	136
4.5. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji	138
5. Podsumowanie	139

Rozdział III

Kształtowanie się standardów prawnych Rady Europy dotyczących prokuratury	143
1. Uwagi ogólne	143
2. Standardy zawarte w powszechnym prawie międzynarodowym	147

3. Standardy zawarte w traktatach Rady Europy	151
3.1. Prawa człowieka	152
3.2. Międzynarodowa współpraca w sprawach karnych	159
3.2.1. Ekstradycja	160
3.2.2. Pomoc prawna w sprawach karnych	165
3.2.3. Międzynarodowa ważność wyroków karnych...	172
3.2.4. Przekazywanie ścigania	174
3.2.5. Zwalczanie niektórych rodzajów przestępczości	178
4. Standardy tworzone przez organy traktatowe Rady Europy	205
4.1. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	205
4.2. Zalecenia organów statutowych	268
4.2.1. Zalecenia Komitetu Ministrów	268
4.2.2. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego	277
4.3. Standardy Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom	280
5. Standardy tworzone przez organy pozatraktatowe Rady Europy	283
5.1. Opinie Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich	283
5.2. Standardy Komisji Weneckiej	307
5.3. Zalecenia Komisarza Praw Człowieka	312
5.4. Zalecenia Grupy Państw Przeciwko Korupcji	317
5.5. Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji	323
6. Podsumowanie	327
Zakończenie	351
Bibliografia	357

WYKAZ SKRÓTÓW

Organizacje, organy i instytucje międzynarodowe

CCJE	- fr. Conseil consultatif de juges européens, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich
CCPE	- fr. Conseil consultatif de procureurs européens, Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich
CDPC	- fr. Comité européen des problèmes criminels, Europejski Komitet ds. Problematyki Przestępczości
CPT	- ang. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu
ECRI	- ang. European Commission against Racism and Intolerance, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji
ETPC	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
GRECO	- fr. Groupe d'Etats contre la corruption, Grupa Państw Przeciwko Korupcji
IAP	- ang. International Association of Prosecutors, Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów
KMRE	- Komitet Ministrów Rady Europy
MTK	- Międzynarodowy Trybunał Karny
MTS	- Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
ONZ	- Organizacja Narodów Zjednoczonych
PE	- Prokuratura Europejska
RE	- Rada Europy
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	- Unia Europejska
ZPRE	- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

Traktaty i dokumenty międzynarodowe

- EKE – Europejska konwencja o ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13.12.1957 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307 ze zm.)
- EKMW – fr. Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, Europejska konwencja o międzynarodowej ważności wyroków karnych (<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/070>)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKPDK – fr. Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels, Europejska konwencja o przestępstwach przeciwko dobrom kultury (<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/119>)
- EKPPSK – Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych (Dz.U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854 ze zm.)
- EKPŚ – fr. Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, Europejska konwencja o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych (<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/073>)
- EKZT – Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26.11.1987 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238 ze zm.)
- EKZwaT – Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27.01.1977 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 117, poz. 557)
- KEIPO – Konwencja europejska o informacji o prawie obcym, sporządzona w Londynie dnia 7.06.1968 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 64, poz. 272)
- konwencja stambulska – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11.05.2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.)

KPUZK	– Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzona w Strasburgu dnia 8.11.1990 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394)
KREC	– Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23.11.2001 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 728)
KREODS	– Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, sporządzona w Lanzarote dnia 25.10.2007 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 608)
KREPDK	– fr. Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, Konwencja Rady Europy o przestępstwach przeciwko dobrom kultury (https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/221)
KREPHL	– Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107)
KREPHN	– fr. Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, Konwencja Rady Europy przeciwko handlowi ludzkimi narządami (https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216)
KREPUK	– Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028 ze zm.)
KREZT	– Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998)
KWPT	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
PDPC	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

PKK	–	Prawnokarna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27.01.1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 z uzup.)
protokół z Palermo	–	Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 15.11.2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160)
standardy IAP	–	ang. Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, Standardy odpowiedzialności zawodowej i deklaracja podstawowych obowiązków i praw prokuratorów (https://www.iap-association.org/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1))
statut RE	–	Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5.05.1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
wytyczne budapesztańskie	–	fr. Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public «Les Lignes directrices de Budapest», Europejskie wytyczne na temat etyki i postępowania prokuratorów przyjęte 31.05.2005 r. przez Konferencję Europejskich Prokuratorów Generalnych (https://rm.coe.int/conference-des-procureurs-generaux-d-europe-6e-session-organisee-par-l/168071ccbb)
wytyczne ONZ dot. prokuratury	–	ang. Guidelines on the Role of Prosecutors adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, Wytyczne dotyczące roli prokuratorów przyjęte przez ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych na rzecz zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępstwami, który odbył się w Hawanie w dniach od 27.08.1990 r. do 7.09.1990 r. (https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx)

- zalecenie (2000)19 – fr. Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2000)19 z 6.10.2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (<https://rm.coe.int/16804c4917>)
- zalecenie 1604(2003) – fr. Recommandation 1604(2003) Rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit, Zalecenie 1604(2003) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 24.04.2003 r. w sprawie roli prokuratury w społeczeństwie demokratycznym podporządkowanym zasadzie rządów prawa (<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=10149&lang=fr>)
- zalecenie (2012)11 – fr. Recommandation CM/Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2012)11 z 19.09.2012 r. dotyczące roli prokuratury poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9d1f)

Czasopisma i dzienniki urzędowe

- AFDI – Annuaire français de droit international
- CPJI – Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz.Urz. UE/WE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- PiP – Państwo i Prawo
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- PWP – Przegląd Więziennictwa Polskiego
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

ENA	– europejski nakaz aresztowania
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
MS	– minister sprawiedliwości
PG	– prokurator generalny
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

„Si des garanties sont nécessaires contre les condamnations arbitraires, pour-quoi ne le sont-elles pas également contre les poursuites d'autorité? Veut-on que l'action publique, loin d'être pour les citoyens un gage de sécurité, soit toujours pour eux un motif d'inquiétude et de méfiance? (...) Que le ministère public apparaisse au peuple, non plus comme un instrument obligé du gouvernement, mais comme une véritable magistrature; et tous les honnêtes gens, tous les bons citoyens se reposeront sur lui (...). Si cette institution, pendant les années qui viennent de s'écouler, est tombée si bas dans l'opinion publique, c'est à la perte de son indépendance”

J.L.E. Ortolan, adwokat i profesor prawa, L. Ledeau, adwokat, 1831 r.¹

„(...) chciałbym doczekać takiego etapu rozwoju standardu ochrony praw człowieka, gdzie z prawa do rzetelnego procesu wyprowadzone zostanie pozytywne zobowiązanie do zapewnienia funkcjonowania w systemie krajowym obiektywnej i niezależnej prokuratury, wykonującej funkcję oskarżycielską. (...) Wierzę, że (...) standard strasburski dojdzie do takiego etapu rozwoju,

¹ „Skoro konieczne są gwarancje przeciwko arbitralnemu skazywaniu, dlaczego nie byłyby one konieczne przeciwko arbitralnemu ściganiu? Czy chcemy, aby skarga publiczna, zamiast stanowić dla obywateli gwarancję bezpieczeństwa, pozostawała dla nich powodem do niepokoju i nieufności? (...) Niech prokuratura nie jawi się więcej ludowi jako obligatoryjny instrument rządu, ale jako prawdziwy organ sądowy, a wszyscy uczciwi ludzie, wszyscy dobrzy obywatele będą mieć do niej zaufanie (...). Jeśli instytucja ta w ciągu ostatnich lat upadła tak nisko w oczach opinii publicznej, to właśnie z powodu utraty niezależności” [tłum. aut.], J.L.E. Ortolan, L. Ledeau, *Le Ministère public en France: traité et code de son organisation, de sa compétence et de ses fonctions dans l'ordre politique, judiciaire et administratif*, t. I, Paris 1831, s. LXVIII–LXXI.

w którym połączona zostanie ochrona praw jednostki z koniecznością zapewnienia odpowiednich rozwiązań ustrojowych”

J. Śliwa, zastępca Prokuratora Apelacyjnego w Krakowie, 2015 r.²

Przytoczone wypowiedzi – choć sformułowane w różnych językach i epokach historycznych – łączy przynależność ich autorów do tej samej europejskiej, kontynentalnej tradycji prawnej oraz wspólna myśl, że dla urzeczywistnienia prawa do rzetelnego, uczciwego procesu niezbędne jest istnienie niezależnej, bezstronnej prokuratury. Warto przy tym zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze, to, co w 1831 r. było postulatem we Francji, pozostaje nadal postulatem w Polsce w XXI w., a – jak wykazano w dalszych częściach pracy – spośród największych państw europejskich jedynie we Włoszech prokurator cieszy się współcześnie niezależnością porównywalną do niezawisłości sędziowskiej³. Po drugie – co stwierdza *implicite* cytowany wyżej prokurator polski – odpowiednie ukształtowanie ustrojowe prokuratury ma znaczenie dla urzeczywistnienia nie tylko prawa do rzetelnego procesu, ale także praw jednostki w ogóle. Im większy bowiem zakres kompetencji przyznaje ustawodawca prokuratorowi (w literaturze wskazuje się, że z uwagi na powierzoną władzę dyskrecyjną jest on potencjalnie najpotężniejszym podmiotem procesu karnego)⁴, tym większe stwarza mu pole do ingerencji w podstawowe prawa i wolności⁵. Co więcej, powierzenie prokuratorowi – zwłaszcza na zasadzie wyłączności – ścigania przestępstw i oskarżania przed sądami czyni go jednocześnie gwarantem

² J. Śliwa, *Nowy model udziału prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i rozprawie głównej w świetle standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce? IX Seminarium Warszawskie*. 16 października 2015 r., Warszawa 2016, s. 117.

³ Należy w tym miejscu zasygnalizować trudność terminologiczną pojawiającą się w zetknięciu języka polskiego z językami oficjalnymi Rady Europy, a polegającą na tym, że angielskie słowo *independence* i francuskie *indépendance* mogą oznaczać – zależnie od kontekstu – „niezawisłość” lub „niezależność”.

⁴ E. Luna, M.L. Wade [w:] *The Prosecutor in Transnational Perspective*, ed. by E. Luna, M.L. Wade, Oxford–New York 2012, s. 1.

⁵ Ingerencja taka może być – stosownie do przyjętych rozwiązań ustawodawczych – dokonywana przez prokuratora bezpośrednio lub pośrednio. I tak na przykład, gdy prokurator zarządza przeszukanie, jego decyzja bezpośrednio ingeruje w prawo do po-

tych praw i wolności⁶, przy czym owa funkcja gwarancyjna staje się jeszcze bardziej istotna, gdy ustawodawca przyznaje prokuratorowi kompetencje również w obszarze postępowań cywilnych i administracyjnych⁷. Kwestia ustroju i kompetencji prokuratury ma w konsekwencji istotne znaczenie dla państwa jako podmiotu zobowiązanego – na mocy prawa wewnętrznego, w tym zwłaszcza norm o randze konstytucyjnej, jak też na mocy prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim ratyfikowanych traktatów – do zapewnienia osobom podlegającym jego jurysdykcji określonego katalogu praw i wolności. Ma ona również znaczenie dla podmiotów tych praw i wolności.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że w okresie dzielącym cytowane wypowiedzi istotnemu rozszerzeniu uległo pole argumentów prawnych dostępnych ich autorom. I tak gdy sformułowana została pierwsza z nich, tj. w pierwszej połowie XIX w., wszelkie postulaty dotyczące ukształtowania instytucji państwowych mogły opierać się wyłącznie na takich argumentach prawnych, które odnosiły się albo do porządku wewnętrznego danego państwa, albo – w perspektywie porównawczej – do systemów prawnych państw obcych. Niecałe dwa stulecia później, tj. w pierwszej połowie XXI w., sytuacja przedstawia się zgoła odmiennie. Wysuwając określone postulaty ustrojowe, powoływać się można współcześnie nie tylko na normy własnego systemu prawnego (przy czym i tutaj zakres argumentów stał się wyraźnie szerszy, jeśli brać pod uwagę rozwój prawa konstytucyjnego, w tym orzecznictwa sądów konstytucyjnych, które pojawiły się dopiero w XX w.) czy też na rozwiązania przyjęte w tym lub innym państwie obcym, ale również na rozwiązania, które za wskazane lub wręcz obowiązujące uznaje cała grupa państw, dając temu wyraz na

szanowania domu i życia prywatnego. Gdy zaś przeszukanie zarządza sąd na wniosek prokuratora, działanie prokuratora jedynie pośrednio otwiera drogę do takiej ingerencji, ale zarazem stanowi jej warunek *sine qua non*.

⁶ To od prokuratora zależy bowiem pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawców naruszeń praw i wolności, a przez to zapewnienie tym prawom i wolnościom realnej ochrony.

⁷ Prokurator może na przykład doprowadzić do urzeczywistnienia prawa do poszanowania życia rodzinnego poprzez zainicjowanie procedur sądowych w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi czy też zakazu zbiorowego wydalenia cudzoziemców poprzez udział w postępowaniu przed organem administracji publicznej.

forum współtworzonych przez siebie organizacji międzynarodowych. Innymi słowy, celowość lub konieczność wprowadzenia określonych rozwiązań w krajowych porządkach prawnych może obecnie wynikać ze standardów przyjętych przez organizacje międzynarodowe. Stąd też właśnie druga z cytowanych na wstępie wypowiedzi – sformułowana współcześnie, a zawierająca postulaty dotyczące ustroju prokuratury – odwołuje się do „standardu strasburskiego”, tj. do standardów organizacji międzynarodowej o charakterze regionalnym, jaką jest mająca siedzibę w Strasburgu Rada Europy (dalej: RE).

Nie bez powodu akurat ta organizacja międzynarodowa spośród wielu istniejących współcześnie – najstarsza organizacja międzyrządowa o charakterze ogólnoeuropejskim – powoływana jest w kontekście standardów ochrony podstawowych praw i wolności. Statut Rady Europy (tzw. traktat londyński) z 1949 r.⁸ stanowi, że organizacja ta stawia sobie za cel „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny” (art. 1), zaś zároveň z treści samego statutu, jak i z późniejszych dokumentów Rady Europy wynika, że filarami tej jedności są trzy nierozzerwalnie powiązane ze sobą wartości: demokracja, rządy prawa i prawa człowieka⁹. Postanowienie statutu RE, iż cel Rady Europy będzie urzeczywistniany między innymi przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach

⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

⁹ Z literalnego brzmienia statutu RE wynika wprost, że przestrzeganie praworządności i praw człowieka jest warunkiem członkostwa w Radzie Europy (art. 3). Natomiast o trzecim z filarów Rady i o jego związku z dwoma pozostałymi mowa jest jedynie w preambule, gdzie stwierdza się, że podstawę prawdziwej demokracji stanowią zasady wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności. Jednakże już projekt zrewidowanego statutu przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w 1993 r. stwierdza wprost (art. 1 i 3), że celem Rady jest osiągnięcie ściślejszej jedności między członkami, opartej na zasadach demokracji, rządów prawa i praw człowieka, przy czym precyzuje jednocześnie, że chodzi o demokrację parlamentarną i pluralistyczną (F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M. Nowicki, Warszawa 2006, s. 246–248). Szerzej: E. Dynia, *Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2020/4, s. 35–49; J. Jaskiernia, *70 lat Rady Europy: nowe wyzwania w obszarze demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka*, PiP 2020/3, s. 91–105.

prawnych, jak również przez przestrzeganie oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności, zaowocowało ogromnym dorobkiem traktatowym. Jego największym osiągnięciem jest – uzupełniona o szereg protokołów dodatkowych – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰ (zwana potocznie Europejską Konwencją Praw Człowieka, dalej: EKPC), a powołany na jej mocy do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) swoją renomą – opartą na oryginalnym, dynamicznym i odnoszącym się do praktycznie wszystkich aspektów życia orzecznictwie – przyćmił i wręcz usunął w cień samą Radę Europy. Nie należy jednak zapominać o tym, że organizacja ta wypracowała również całą gamę instrumentów prawnych o charakterze *soft law*, stanowiących źródło standardów w różnych dziedzinach, w tym w obszarze podstawowych praw i wolności¹¹.

Autor niniejszej monografii stawia sobie za cel zidentyfikowanie oraz zbadanie tych standardów Rady Europy, które odnoszą się do pozycji i funkcjonowania prokuratury. Innymi słowy, zamiarem autora jest ustalenie, jakie konsekwencje dla ustroju, kompetencji i sposobu działania prokuratury jako instytucji prawa krajowego wynikają z faktu przynależności państwa do RE – przy uwzględnieniu, że tworzone przez tę organizację standardy mogą oddziaływać również

¹⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹¹ Radzie Europy i jej dorobkowi prawnemu poświęcona jest obszerna literatura. Z najważniejszych wykorzystanych w tej pracy monografii i komentarzy wymienić należy: w języku polskim – F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo...; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010; *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011; *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. K. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009; J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002; Z.M. Klepacki, *Rada Europy*, Białystok 1991; *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009; M. Niełacna, *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom. Między kontrolą a standaryzacją*, Warszawa 2010; w języku angielskim – R. Kicker, M. Möstl, *Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights*, Strasbourg 2012; *Council of Europe (CoE)*, ed. by T.E.J. Kleinsorge, Alphen aan den Rijn 2015; w języku francuskim – J.-L. Burbain, *Le Conseil de l'Europe*, Paris 1985; X. Pinon, *Le Conseil de l'Europe. Une organisation au service de l'homme*, Paris 2011.

w przestrzeni prawnej innej niż prawo wewnętrzne jej państw członkowskich. Wybór tak zakreślonego pola badawczego podyktowany jest, po pierwsze, doświadczeniem zawodowym autora: czynnego prokuratora z wieloletnim stażem pracy w prokuraturze polskiej, jak też w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i Radzie Europy. Ta perspektywa badawcza każe poszukiwać w szczególności odpowiedzi na pytanie o to, czy dorobek prawny RE może choć częściowo wypełnić lukę normatywną, jaka wynika z braku w niektórych państwach członkowskich (w tym w Polsce) uregulowań konstytucyjnych, które odnosiłyby się bezpośrednio do prokuratury, ograniczając swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie – zwłaszcza gdy chodzi o wzmiankowaną wyżej niezależność prokuratorską. Po drugie, wybór ten wynika z konstatacji, że chociaż Rada Europy jako jedyna na świecie organizacja międzynarodowa wypracowała obszerny i różnorodny zbiór dokumentów o charakterze prawnym dotyczących prokuratury, to w literaturze przedmiotu brak jest całościowego opracowania dotyczącego tej problematyki¹². Stąd też autor stawia sobie za zadanie wypełnienie stwierdzonej luki w piśmiennictwie prawniczym.

¹² Kwerendy dokonano w języku polskim, angielskim i francuskim. Warto zwrócić uwagę, że w literaturze polskiej standardom Rady Europy dotyczącym prokuratury poświęcono przeważnie jedynie fragmenty artykułów, rozdziałów prac zbiorowych lub monografii; zob. np.: L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 27–53; P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy. Wybrane zagadnienia prawnoczwolnicze* [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka wobec wyzwań dla współczesnego prawa międzynarodowego*, red. J. Owsiniński, Kraków 2015; M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017/2; A. Gajda, *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury* [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021. Taki stan rzeczy kontrastuje z licznymi publikacjami poświęconymi standardom RE dotyczącym sądownictwa – zob. np.: J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2018; A. Drzemczewski, *Erozja praworządności i niezawisłości sądów w Polsce od 2015 r.: reakcja Rady Europy – za mało, za późno?* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 369–395; D. Gut, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Rady Europy* [w:] *Prawo Rady Europy. Wymiar instytucjonalny i materialny z perspektywy 70 lat doświadczeń*, red. B. Oręziak, Warszawa 2021, s. 29–48; R. Lawson, *Ochrona niezawisłości sądownictwa: możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, cz. I,

W rozdziale I monografii analizowane są szeroko rozumiane prawne uwarunkowania międzynarodowej standaryzacji prokuratury. Rozważana jest przede wszystkim kwestia, jaka konkretnie rzeczywistość prawna miałyby podlegać standaryzacji (przy uwzględnieniu, że chodzi o standaryzację międzynarodową, ale dokonywaną na poziomie regionalnym, europejskim), to znaczy – jakie są ustrój i kompetencje prokuratury w ustawodawstwach poszczególnych państw europejskich. Równolegle identyfikowane są te obszary prawa międzynarodowego, które najściślej wiążą się z funkcjonowaniem prokuratury i które uzasadniają celowość (o ile nie konieczność) tworzenia odnoszących się do niej międzynarodowych standardów. W tym kontekście badane są między innymi relacje pomiędzy instytucją prokuratury a zagadnieniem suwerenności.

W rozdziale II identyfikowane i charakteryzowane są te organy Rady Europy, które tworzą standardy prawne odnoszące się do prokuratury bądź potencjalnie mogą takie standardy tworzyć, przy czym autor wyjaśnia tam, co rozumie przez „organ” i przez „standard prawny”¹³. Szczególne miejsce poświęcono wyspecjalizowanemu, a zarazem unikalnemu w przestrzeni prawa międzynarodowego organowi doradczemu, jakim jest Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (dalej: CCPE). Analiza kompetencji poszczególnych organów pozwala na wstępną ocenę charakteru prawnego tworzonych przez nie standardów.

EPS 2018/8, s. 4–11, oraz cz. II, EPS 2018/9, s. 12–18; E. Smardz, *Oddziaływanie Rady Europy na ustawodawstwo w odniesieniu do niezależności sądów i niezawisłości sędziów w państwach członkowskich* [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021, s. 273–284.

¹³ W tym miejscu zasygnalizować należy jedynie, że użycie na potrzeby niniejszej pracy ogólnego terminu „standardy prawne” wynika z faktu, że dokumenty Rady Europy, w których zawarte są różnorodne normy, postulaty, dobre praktyki itd. odnoszące się do prokuratury, jedynie w bardzo niewielkiej części (tj. gdy chodzi o postanowienia traktatowe) mieszczą się w obszarze tzw. niekwestionowanych źródeł prawa międzynarodowego, podczas gdy olbrzymia większość z nich stanowi wysoce niejednorodny zbiór, na który składają się w szczególności orzeczenia trybunału międzynarodowego, zalecenia organów traktatowych i pozatraktatowych, a także opinie ciał doradczych i raporty ciał monitorujących.

Jako najobszerniejszy zaplanowany został rozdział III, w którym autor omawia i analizuje standardy Rady Europy odnoszące się do pozycji i funkcjonowania prokuratury. Standardy te przedstawiane są w ujęciu dynamicznym, tj. jako stale kształtujące się i wzajemnie na siebie oddziałujące. Podjęta została w szczególności próba odpowiedzi na pytania: Jakie są w świetle tworzonych standardów najważniejsze pożądane cechy ustrojowe prokuratury? Czy cechą taką jest niezależność, a jeśli tak, to jak rozumiana? Jakie w świetle tych standardów powinny być kompetencje prokuratury w państwie członkowskim Rady Europy i jak powinna ona funkcjonować? W jakim zakresie standardy te stanowią normy o charakterze *hard law*, a w jakim normy o charakterze *soft law*? Czy standardy tworzone przez poszczególne organy stanowią spójny zbiór? W rozdziale tym autor przedstawia swoją ocenę treści istniejących standardów i formułuje w tym zakresie postulaty *de lege ferenda*.

Ponieważ niniejsza monografia przyjmuje perspektywę prawną, autor stosuje metody badawcze charakterystyczne dla nauk prawnych. W pierwszej kolejności jest to metoda formalno-dogmatyczna jako znajdująca zastosowanie do badania treści aktów prawnych. Wykorzystywana jest również metoda prawnoporównawcza – w szczególności gdy chodzi o porównanie ustroju i kompetencji prokuratury w państwach europejskich, jak też o badanie podobieństw i różnic między standardami prawnymi tworzonymi przez poszczególne organy Rady Europy. Pomocniczo używana jest także metoda historycznoprawna – przede wszystkim w celu ukazania, że obecny kształt instytucji prokuratury nie ma charakteru raz na zawsze utrwalonego, ale że stanowi rezultat wielowiekowego i wciąż niezakończonego procesu zmian.

Kończąc uwagi wstępne, wypada wspomnieć, że niniejsza monografia uwzględnia stan prawny na 1.01.2022 r. Powstała ona na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Pozycja i funkcjonowanie prokuratury w standardach prawnych Rady Europy*, przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Brygidy Kuźniak, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, którą autor obronił w październiku 2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor pragnie

w tym miejscu złożyć podziękowania promotorce oraz recenzentom, prof. dr. hab. Jerzemu Barczowi i prof. dr. hab. Tadeuszowi Gadkowskiemu, których wnikliwe i życzliwe uwagi umożliwiły mu przygotowanie monografii do druku.

Rozdział I

UWARUNKOWANIA MIĘDZYNARODOWOPRAWNEJ STANDARYZACJI PROKURATURY

1. Uwagi ogólne

Cechą szczególną prawa międzynarodowego jest to, że nie istnieją w nim organy ustawodawcze (podobnie zresztą jak i organy egzekucji prawa) oraz że to podmioty tego prawa – przede wszystkim państwa – tworzą normy skierowane do nich samych. Na tę okoliczność zwrócił uwagę Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, stwierdzając w sprawie statku *Lotus*¹, że normy prawne wiążące państwa wywodzą się z ich woli. O ile więc prawo wewnętrzne opiera się na podporządkowaniu adresata normy prawnej tworzonej przez ustawodawcę, o tyle prawo międzynarodowe jest prawem koordynacji, którego zadaniem jest przede wszystkim rozgraniczenie sfer kompetencji jego poszczególnych podmiotów². W tej sytuacji międzynarodowa standaryzacja prokuratury zależy w istocie od woli państw, zaś na kształtowanie się tej woli wpływ mają – w ocenie autora – uwarunkowania prawne wynikające, po pierw-

¹ Wyrok z 7.09.1927 r., CPJI, série A, nr 1927/10.

² W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 3–5.

sze, ze stanu rozwoju prawa wewnętrznego poszczególnych państw, a po drugie – z aktualnego stopnia rozwoju prawa międzynarodowego³.

W pierwszej z wymienionych sfer poszukiwać należy przede wszystkim odpowiedzi na pytanie o to, czym jest prokuratura w danym porządku prawnym, a więc – jaka rzeczywistość prawna miałaby stać się przedmiotem koordynacji dokonywanej na szczeblu międzynarodowym. *A priori* wydaje się bowiem, że podobieństwa sprzyjać będą wypracowywaniu przez zainteresowane państwa wspólnych standardów, zaś różnice oddziaływać będą na ten proces hamująco. Ponadto na przykładzie praktyki orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zauważyć należy, że występowanie podobnych rozwiązań w wewnętrznych porządkach prawnych przeważającej bądź chociaż znacznej grupy państw-stron traktatu, czyli istnienie ugruntowanego bądź jedynie wyłaniającego się „konsensu” czy „standardu” dotyczącego określonej kwestii, może skłonić sąd międzynarodowy do wyinterpretowania z postanowień traktatu zobowiązań międzynarodowych zbieżnych w swej treści z owym „konsensem” czy „standardem” – i to zobowiązań ciężących również na tych państwach-stronach, które danych rozwiązań w swoich porządkach prawnych nie wprowadziły (a które w wyniku orzeczenia sądu międzynarodowego będą jednak je musiały przyjąć)⁴. Stąd też w pierwszej kolejności dokonana zostanie prawnoporównawcza analiza usytuowania prokuratury w głównych państwach europejskich (podrozdział 2.

³ W literaturze zwrócono uwagę, że porządek międzynarodowy po II wojnie światowej oparty jest na dwóch zasadach: suwerenności państw i współpracy międzynarodowej. Kluczem do współpracy jest jej użyteczność, co oznacza, że kooperacja jest następstwem politycznej kalkulacji państw (przy czym kierują się one nie tylko swoim własnym interesem, ale też interesem całej społeczności międzynarodowej), zaś jej istota zasadza się na relacji między polityką a prawem międzynarodowym (A. Potyrała, *Współpraca państw z międzynarodowymi trybunałami karnymi a suwerenność. Studium politologiczno-prawne*, Poznań 2010, s. 14–18). Chociaż niniejsza praca ma charakter analizy prawnej, incydentalnie mowa jest w niej również o pozaprawnych czynnikach wpływających na kształtowanie się woli państw.

⁴ F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris 2006, s. 221–224. Brak ugruntowanego czy wyłaniającego się konsensu w ustawodawstwach państw-stron traktatu przemawia natomiast za przyznaniem im przez sąd międzynarodowy większego marginesu swobody uregulowania danej kwestii (szerzej: F. Sudre, *La mystification du «consensus» européen*, „La Semaine Juridique Edition Générale” 2015/50).

niniejszego rozdziału). W dalszej kolejności podjęta zostanie próba zlokalizowania tych obszarów prawa międzynarodowego, które mają związek z funkcjonowaniem prokuratury i które wskazują na potrzebę prawnomiędzynarodowej standaryzacji w tej dziedzinie (podrozdział 3. niniejszego rozdziału).

2. Prokuratura państw europejskich

Według stanu prawnego na 1.01.2022 r. instytucja prokuratury istnieje we wszystkich 47 państwach członkowskich Rady Europy⁵. W bieżącym rozdziale autor nie zamierza konstruować definicji prokuratury mogącej znaleźć zastosowanie do wszystkich czy choćby do większości państw RE, ale jedynie opisać najważniejsze kompetencje i kształt ustrojowy prokuratur w największych państwach europejskich⁶.

Widziana z perspektywy amerykańskiej prokuratura w europejskich systemach prawnych jawi się jako organ, który nie ponosi bezpośredniej

⁵ *Profil des Etats*, <https://www.coe.int/fr/web/ccpe/country-profiles> (dostęp: 1.01.2022 r.).

⁶ Bez konstruowania wyczerpujących definicji prokuratury – w szczególności w ujęciu prawoporównawczym – obyją się również inni autorzy monografii poświęconych tej instytucji, koncentrując się raczej na analizie jej cech ustrojowych i kompetencji (zob. np.: L. Lemesle, *Le procureur de la République*, Paris 1998; K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprosesowa prokuratury w Polsce na tle prawoporównawczym*, Toruń 2012). Pierwszy z cytowanych autorów jedynie w bardzo ogólny sposób wspomina, że przez prokuraturę rozumie pośredni organ usytuowany między policją (i żandarmerią) a sądem, odpowiedzialny za ściganie karne (L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 117). Takie ujęcie jest jednak niepełne – jak pokazano dalej – już w odniesieniu do samej prokuratury francuskiej, której funkcje wykraczają daleko poza ściganie karne. Natomiast druga autorka, wychodząc z ówczesnej definicji ustawowej prokuratury polskiej jako organu ochrony prawnej, zauważa, że prokuratura jest przede wszystkim organem kontroli legalności, którego zdecydowana większość działań sprowadza się do kontrolowania przestrzegania prawa i występowania do właściwych władz z niewiążącymi wnioskami o zastosowanie odpowiednich środków; w mniejszym stopniu i wyłącznie w postępowaniu przygotowawczym – organem rozstrzygającym (orzekającym), przeważnie pod kontrolą sądu; niekiedy wreszcie organem obsługi prawnej, który wytacza powództwa na rzecz obywateli (K. Sitkowska, *Pozycja...*, s. 40–41). To z kolei ujęcie – aczkolwiek bardziej pogłębione – odnosi się wyłącznie do prokuratury jednego państwa, nie roszcząc sobie pretensji do zdefiniowania tej instytucji choćby w wymiarze europejskim.

odpowiedzialności przed społeczeństwem i nie podlega ocenie opartej na kryteriach charakterystycznych dla skargowego modelu procesu, takich jak odsetek skazań. Prokuratorzy w państwach europejskich to bezstronni funkcjonariusze publiczni, często umiejscowieni w obrębie sądownictwa, których zadaniem jest ustalenie prawdy i w rezultacie doprowadzenie do wydania słusznego, rzetelnego rozstrzygnięcia. Ich odpowiedzialność oparta jest na hierarchii służbowej, w ramach której prokuratorzy liniowi poddani są nadzorowi bezpośrednich – a często także niebezpośrednich – przełożonych. Wyżsi rangą prokuratorzy czuwają, aby ich podwładni stosowali prawo w sposób rzetelny i zgodny z oficjalną polityką, a w tym celu mają prawo nakazywania im określonego działania. Wszelka odpowiedzialność polityczna ma tutaj charakter pośredni: prokuratorzy liniowi mają za zadanie stosować prawo karne przyjęte przez władzę ustawodawczą. Są oni jedynie luźno powiązani z pochodzącym z wyborów rządem, z którym łączy ich szereg szczebli drabiny służbowej, na szczycie której znajduje się najczęściej minister sprawiedliwości. Prawdopodobnie najważniejszym środkiem służącym zapewnieniu jednolitości procesu decyzyjnego i odpowiedzialności prokuratorów za wydawane decyzje są wytyczne, które pochodzą od centralnego bądź regionalnego organu prokuratury i za pośrednictwem prokuratorów wyższych rangą trafiają na najniższy szczebel hierarchii. Wytyczne te mogą dotyczyć jakichkolwiek decyzji wydawanych w toku procesu, ale nabierają szczególnej doniosłości, gdy chodzi o rozstrzygnięcie, czy skierować akt oskarżenia do sądu, umorzyć bezwarunkowo postępowanie lub zakończyć je w inny sposób. Inną cechą charakterystyczną systemów europejskich jest to, że prokuratora często uznaje się za kierowniczy organ postępowania przygotowawczego (łac. *dominus litis*), na którym ciąży odpowiedzialność za przeprowadzenie śledztwa/dochodzenia w sposób rzetelny i wyczerpujący, za przestrzeganie przez policję reguł proceduralnych, a także za wiarygodność gromadzonych dowodów. Równocześnie w większości krajów europejskich prokuratorzy angażują się osobiście w śledztwa dotyczące poważniejszych przestępstw, a także udzielają wytycznych co do sposobu prowadzenia dochodzenia w sprawach mniejszej wagi⁷.

⁷ E. Luna, M.L. Wade [w:] *The Prosecutor...*, s. 3–4.

Wymienione cechy prokuratur europejskich kontrastują w dużym stopniu z ukształtowaniem prokuratury – a właściwie prokuratur – w USA. Amerykański system prawny opiera się bowiem na założeniu, że ostateczne ustalenie faktów należy do sądu, który dochodzi do prawdy i wymierza sprawiedliwość w wyniku pojedynku stoczonego przed nim przez oskarżenie i obronę. Podobnie więc jak adwokaci w procesie skargowym, prokuratorzy amerykańscy przedstawiają jedynie te dowody i argumenty, które służą skazaniu. W toku procesu korzystają oni z szerokiej autonomii decyzyjnej, a nadzór hierarchiczny nad ich rozstrzygnięciami o charakterze uznaniowym jest słaby. Tylko niektóre prokuratury wydają wytyczne co do zasad oskarżania i zawierania porozumień procesowych z oskarżonym (ang. *plea bargaining*). I nawet gdy wytyczne takie istnieją, to często mają ogólnikowy charakter, niejednokrotnie pozostają niejawnie, zaś prokuratorzy rzadko ponoszą konsekwencje służbowe z powodu działania z nimi niezgodnego. Równocześnie w systemie amerykańskim prokuratura i policja są od siebie w większości przypadków niezależne i wzajemnie przed sobą nie odpowiadają. Policja gromadzi dowody, ochrania ofiarę i zatrzymuje sprawcę, natomiast prokurator decyduje o postawieniu sprawcy w stan oskarżenia i o strategii procesu. Prokurator może porozumiewać się z policją – co dotyczy w szczególności kwestii przeprowadzenia przed sądem dowodów, w tym odparcia ewentualnych zarzutów niezgodnego z prawem sposobu ich uzyskania – jednak czyni to z pozycji adwokata w procesie skargowym, a nie uczestnika czy nadzorca śledztwa⁸.

Przytoczone wyżej cechy szczególne właściwe prokuraturom europejskim sformułowane zostały, rzecz jasna, z dużym stopniem uogólnienia, ponieważ – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – w krajach europejskich nie wykształcił się dominujący model prokuratury⁹. Stąd też gdy w procesie akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej badano stopień dostosowania instytucji wewnętrznych do

⁸ E. Luna, M.L. Wade [w:] *The Prosecutor...*, s. 2–3.

⁹ Zob. np.: A. Ważny, *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, Prok. i Pr. 2002/7–8, s. 239; M. Jankowski, A. Siemaszko, M. Wojtaszek, *Usytuowanie prokuratury w wybranych krajach*, Warszawa 1999, s. 9. Autorzy tej ostatniej pracy zwracają uwagę na trudności metodologiczne pojawiające się w badaniach porównawczych nad ustrojem prokuratur (s. 3).

wyznaczonych przez Unię kryteriów, powstała – właśnie wobec braku jednoznacznego wzorca – trudność w ustaleniu, czy ukształtowanie prokuratury w państwach kandydujących tym kryteriom odpowiada. O ile bowiem tzw. kryteria kopenhaskie z 1993 r. sformułowano w sposób funkcjonalny (m.in. przez wskazanie, że w państwach kandydujących muszą istnieć stabilne instytucje gwarantujące demokrację, rządy prawa, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości), to na przykład w odniesieniu do Polski Komisja Europejska kwestionowała połączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, nie powołując się jednak na jakikolwiek konkretny standard w tym zakresie¹⁰.

Niezależnie od braku jednego, dominującego modelu prokuratury w Europie, nie budzi wątpliwości fakt, że prokuratura jako instytucja powstała i ukształtowała się we Francji, skąd następnie – jako swego rodzaju „przeszczep prawny” – rozprzestrzeniła się zarówno w Europie, jak i poza nią¹¹. Stąd też struktura i kompetencje prokuratury francuskiej – określanej w literaturze przedmiotu jako prokuratura typu klasycznego¹² – omówione zostaną w pierwszej kolejności i najbardziej szczegółowo. Prokuraturom innych największych państw europejskich poświęcono natomiast krótsze podrozdziały.

2.1. Francja

2.1.1. Rozwój historyczny

W każdym społeczeństwie istnieje potrzeba rozwiązania takich kwestii, jak: ściganie przestępstw i naruszeń porządku publicznego, administracja i ochrona majątku suwerena, a także reprezentacja osób niezdolnych do samodzielnego działania. Gdy chodzi o pierwsze zagadnienie, to z perspektywy historycznej rysują się trzy możliwe rozwiązania: powie-

¹⁰ T.P. Marguery, *Unity and Diversity of the Public Prosecution Services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, Groningen 2008, s. 15–21.

¹¹ T.P. Marguery, *Unity...*, s. 14–15.

¹² A. Ważny, *Uytuowanie...*, s. 226.

rzenie ścigania ofierze (lub każdemu obywatelowi zainteresowanemu ochroną porządku publicznemu), sędziemu albo specjalnie do tego celu wyznaczonemu urzędnikowi. Gdy idzie natomiast o dwa pozostałe zagadnienia, najbardziej naturalne wydaje się rozwiązanie każdego z nich oddzielnie, na przykład przez powierzenie administracji i ochrony majątku państwowego wyspecjalizowanym mandatariuszom oraz wyznaczenie osobom niezdolnym do czynności prawnych wykwalifikowanych przedstawicieli. We Francji natomiast doszło do wykształcenia się szczególnej instytucji powołanej do reprezentowania społeczeństwa przed sądami, która skupiła w swoim ręku wszystkie wyżej wymienione (i nie tylko te) funkcje. Instytucją tą jest prokuratura (fr. *ministère public*)¹³.

W czasach *ancien régime* u prokuratora definiowano jako funkcjonariusza publicznego, którego rola polegała na stawianiu przed sądami za strony, na prowadzeniu ich spraw, postępowań i procesów, a także na ochronie ich interesów¹⁴. Samą funkcję prokuratora i jej nazwę wywodziło ze starożytnego Rzymu, gdzie *procurator* (łac.) był osobą świadczącą zawodowo usługi prawne, w tym reprezentującą osoby nieobecne. Z kolei używana początkowo w ordonansach królów francuskich nazwa „prokurator generalny” (łac. *procurator generalis*, fr. *procureur général*) oznaczała, że prokuratorzy ci mogli świadczyć usługi na rzecz wszystkich bez różnicy. Później jednak zaniechano używania określenia „prokurator generalny” w powołanym znaczeniu, zaś prokuratorzy zaczęli używać w swoich tytułach nazwy sądu, w którym pełnili funkcję (np. prokurator w parlamencie)¹⁵.

Ordonanse królewskie stawiały prokuratorom wysokie wymagania pod względem zawodowym i moralnym. Traktowano ich bowiem jako istotny, kluczowy wręcz element wymiaru sprawiedliwości; przed wieloma sądami, a zwłaszcza w wyższych sądach królewskich – parlamentach, istniał obowiązek zastąpienia strony przez prokuratora, w pozostałych

¹³ J.L.E. Ortolan, L. Ledeau, *Le Ministère...*, t. I, s. XI–XII.

¹⁴ *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, t. XIII, Neufchâtel 1751–1765, s. 411. Przez funkcjonariusza publicznego (fr. *officier public*) należy tutaj rozumieć osobę piastującą godność publiczną, a nie zatrudnioną przez państwo.

¹⁵ *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné...*, t. XIII, s. 411.

zaś jego usługi traktowano jako praktyczną konieczność. Ponieważ to prokurator prowadził proces za stronę i decydował o jego przebiegu, przyznawano mu status „pana postępowania” (łac. *dominus litis*). Prawo i przysięga zawodowa zobowiązywały w związku z tym prokuratorów do wstępnego badania przedkładanych im spraw i odmowy podejmowania się prowadzenia tych z nich, które uznali za niesłuszne (co wyrażano łacińską formułą: *Quod si ab initio viderit causa esse iniustam, statim eam dimittet*)¹⁶.

W ówczesnym porządku prawnym do adwokatów należało przede wszystkim występowanie i przemawianie przed sądem, podczas gdy umiejscowieni tuż za nimi w sądowej hierarchii prokuratorzy zajmowali się głównie opracowywaniem pism procesowych. Funkcje obu zawodów były w dużej mierze komplementarne: na rozprawie prokuratorzy – względnie ich zastępcy, czyli substytucji – asystowali przemawiającym adwokatom (a w ograniczonym zakresie sami również występowali przed sądem). Gdy zaś adwokat przedkładał pismo w sprawie, wymagało ono wcześniejszego przejrzenia przez prokuratora – istniało bowiem domniemanie, że to właśnie ten ostatni najlepiej zna sprawę, odpowiada za jej przebieg, a także jest najlepszym znawcą procedury. W niektórych okresach dopuszczano zresztą jednocześnie wykonywanie zawodu adwokata i prokuratora¹⁷.

W średniowieczu monarcha początkowo brał bezpośredni udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a przez to osobiście czuwał nad interesami swoimi i królestwa, dbał o ochronę porządku publicznego, a niekiedy też pełnił funkcje oskarżycielskie. Stopniowo jednak następowała emancypacja wymiaru sprawiedliwości, król wycofał się z bezpośredniego sprawowania władzy sądowniczej, a parlament jako trybunał pracował pod przewodnictwem sędziego. Pojawiła się zatem idea, aby nieobecnego monarchę zastępował – chociaż bez udziału w wyrokowaniu – mandatariusz, czyli prokurator. Równocześnie mo-

¹⁶ *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné...*, t. XIII, s. 415–416; P.-H. Duvigneau, *Discours sur la profession de procureur*, Genève 1783, s. 82–83.

¹⁷ L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 3; *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné...*, t. XIII, s. 414, 416; P.-H. Duvigneau, *Discours...*, s. 89–95.

narcha musiał też występować przed sądami jako strona w sprawach dotyczących go osobiście, a w tym celu posługiwał się prokuratorami i adwokatami. Początkowo król po prostu zatrudniał prokuratorów i adwokatów działających w sądach i występujących również na rzecz innych osób (a więc, używając współczesnego języka, wykonujących wolny zawód). Dopiero za panowania Filipa Pięknego rozpoczyna się proces przekształcania prokuratorów i adwokatów królewskich w funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (fr. *magistrats*): ordonans z 1302 r. nakazał prokuratorom królewskim składanie takiej samej przysięgi, jak sędziowie i zakazał im co do zasady zajmowania się sprawami osób innych niż król. Jeszcze w XIV w. prokuratorzy i adwokaci królewscy, funkcjonujący początkowo tylko w parlamentach (gdzie nosili tytuły prokuratorów generalnych i adwokatów generalnych), pojawili się też w sądach niższych instancji¹⁸.

Określani jako „ludzie króla” (fr. *gens du roi*) prokuratorzy i adwokaci królewscy stanowili „oczy i uszy” monarchy w państwie. Organizacja prokuratury nosiła cechy hierarchiczności, a król kontrolował prokuratorów za pośrednictwem kanclerza (odpowiednika ministra sprawiedliwości). Prokuratorzy generalni, którym podporządkowani byli adwokaci generalni, reprezentowali koronę w parlamentach oraz nadzorowali swoich zastępców, a także prokuratorów królewskich w sądach niższych instancji. Z kolei prokuratorzy królewscy mieli uprawnienia zwierzchnie wobec adwokatów królewskich i swoich zastępców przy sądach, w których działali. Trudno jednak mówić o jednolitości ówczesnej prokuratury. Kompetencje prokuratorów i adwokatów królewskich nie pokrywały się; adwokaci działali przede wszystkim w sprawach cywilnych i w formie ustnych wystąpień, natomiast prokuratorzy pełnili funkcje głównie administracyjne, zaś w postępowaniu sądowym działali, składając pisma procesowe. Adwokaci występowali co prawda w imieniu prokuratorów, a każda ich czynność procesowa wymagała kontrasygnaty prokuratora, jednak mogli otrzymywać polecenia bezpośrednio od króla, z pominięciem prokuratora, a nadto zachowywali prawo do ustnego prezentowania na rozprawie własnego stanowiska, które mogło być sprzeczne z pisemnym stanowiskiem prokuratora (fr. *La plume est*

¹⁸ J.L.E. Ortolan, L. Ledeau, *Le Ministère...*, t. I, s. XXVII–XXXVI.

serve, mais la parole est libre). Równocześnie na osłabienie więzi hierarchicznych w obrębie ówczesnej prokuratury, a zarazem na wzmocnienie niezależności „ludzi króla” wpływały dwie okoliczności: po pierwsze, prokuratorzy i adwokaci królewscy stanowili część tego samego korpusu funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, co sędziowie (do dzisiaj zresztą w języku francuskim funkcjonują – niemające odpowiedników w polszczyźnie – ogólne terminy *magistrat* na określenie zarazem sędziego i prokuratora oraz *magistrature* na określenie sądownictwa, którego elementem jest prokuratura); po drugie, urzędy te stały się z czasem sprzedażne i dziedziczne, co oznaczało faktyczną nieusuwalność¹⁹.

Pierwszą funkcją ówczesnej prokuratury była służba szeroko pojętym interesom korony (w tym zarząd majątkiem królewskim i egzekucja zobowiązań podatkowych). Jednakże król jako przedstawiciel Boga na ziemi obowiązany był dbać o dobrobyt powierzonego mu pod opiekę ludu. Prawo miało więc nie tylko być przestrzegane i wykonywane, ale również miało chronić przed nadużyciami lud, który król reprezentował przed sądami. Stąd też do końca XVIII w. przyjmowano, że drugą funkcją prokuratury jest ochrona interesów społeczeństwa rozumiana jako ochrona interesu publicznego. Odzwierciedla to sama nazwa prokuratury, gdyż francuskie *ministère public* przetłumaczyć można jako „służba” lub „posługa” publiczna. Także przysięga składana przez prokuratorów i adwokatów królewskich kładła nacisk na obowiązek sprawiedliwego traktowania wszystkich – bez względu na pozycję społeczną czy narodowość – jak też na obowiązek służenia prawom korony bez uszczerbku dla praw innych osób. Dlatego prokuratorzy obecni byli we wszystkich sądach i trybunałach, a swoje zadania realizowali poprzez udział w postępowaniach karnych i cywilnych, a także przez sprawowanie szerokich uprawnień nadzorczych we wszystkich sprawach dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym ochrony szczególnie wrażliwych grup (np. sierot, wdów, nieletnich, więźniów) i instytucji (np. szpitali)²⁰.

¹⁹ T.P. Marguery, *Unity...*, s. 36–44.

²⁰ T.P. Marguery, *Unity...*, s. 34, 44–51; *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, t. VII, Paris 1757, s. 600.

Rewolucja rozpoczęta w 1789 r. doprowadziła do likwidacji starego systemu. Prokuratorzy stali się „komisarzami” – początkowo królewskimi, następnie narodowymi, a wreszcie rządowymi. Stali się też usuwalnymi funkcjonariuszami powoływanymi przez rząd centralny, a nawet przejściowo stracili status oskarżyciela przed sądami (prezentowali jedynie swoją opinię w przedmiocie oskarżenia wniesionego przez oskarżyciela pochodzącego z wyborów). W okresie konsultatu i cesarstwa – a więc za rządów Napoleona Bonaparte – doszło do ponownego ukształtowania się systemu wymiaru sprawiedliwości. U jego podstaw znajdowały się sądy pokoju, a nad nimi trybunały pierwszej instancji, nad którymi z kolei umiejscowione były trybunały apelacyjne, zaś wszystkie wymienione sądy podlegały Sądowi Kasacyjnemu. Przywrócono tytuły prokuratorów, z tym że od tej pory byli to cesarscy prokuratorzy generalni i prokuratorzy cesarscy. Ci ostatni stali się zastępcami (substytutami) pierwszych, a ścisła drabina hierarchiczna biegła odtąd od ministra do ostatniego z zastępców prokuratora. Nowa prokuratura, w odróżnieniu od przedrewolucyjnej, cechowała się siłą i jednolitością. Tak ukształtowana struktura wymiaru sprawiedliwości – gdzie prokuratura stanowi nieusuwalny element sądownictwa – okazała się trwałym dziedzictwem czasów napoleońskich²¹.

2.1.2. Czasy współczesne

Prokuratorzy i sędziowie francuscy należą do tego samego korpusu funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (fr. *magistrats*). Podlegają oni tej samej procedurze rekrutacyjnej opierającej się na konkursach, tzn. wywodzą się co do zasady z Krajowej Szkoły Sądownictwa (fr. *École nationale de la magistrature*), a także nie podlegają specjalizacji – w tym sensie, że każdy z nich powoływany jest w ciągu kariery do pełnienia stanowisk i w sądzie, i w prokuraturze. Prokuratorzy usytuowani są nie na zewnątrz, ale wewnątrz sądów, których stanowią integralną część i w których funkcjonowaniu uczestniczą²². I tak na przykład Kodeks or-

²¹ J.L.E. Ortolan, L. Ledeau, *Le Ministère...*, t. I, s. LIII–LXI.

²² L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 20–22, 25–26; P. Pactet, *Les institutions françaises*, Paris 2001, s. 106–107.

ganizacji sądownictwa (art. R212-22–R212-44) przewiduje zwoływanie zgromadzenia ogólnego sędziów i prokuratorów danego sądu, przyznając im prawo wyrażania stanowiska w kwestiach funkcjonowania sądu²³.

Zadania oraz status zawodowy sędziów i prokuratorów są jednak odmienne. Do prokuratorów nie należy sądenie, ale reprezentowanie społeczeństwa i obrona jego interesów, w tym czuwanie nad przestrzeganiem ustaw i dekretów, wykonywanie wyroków sądowych, a także ochrona interesów podmiotów publicznych i osób niezdolnych do czynności prawnych. Zgodnie z tradycyjną formułą prokuratorzy są przedstawicielami władzy wykonawczej przy sądach (fr. *agent du pouvoir exécutif auprès des tribunaux*). Prokuratorzy w przeciwieństwie do sędziów nie są nieusuwalni. Zarówno prokuratorzy, jak i sędziowie podlegają Najwyższej Radzie Sądownictwa, jednak organ ten ma dwa odrębne składy – jeden do spraw sędziów, drugi do spraw prokuratorów (temu ostatniemu przewodniczy prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym). O ile awanse sędziów następują albo na wniosek Rady, albo po zasięgnięciu wiążącej opinii Rady, o tyle co do awansów prokuratorów Rada wydaje jedynie zwykłą opinię, która nie wiąże ministra sprawiedliwości²⁴.

Organizacja prokuratury wiąże się ściśle z organizacją sądownictwa. Podstawowym szczeblem sądowym są trybunały wielkiej instancji (fr. *tribunal de grande instance*). Rozpoznają one wszystkie sprawy, które nie zostały wyraźnie przekazane innemu sądowi, a jako trybunały poprawcze (fr. *tribunal correctionnel*) orzekają w sprawach o występki. W skład trybunału wielkiej instancji wchodzi prokuratura składająca się z prokuratora Republiki (fr. *procureur de la République*) i jego zastępców (fr. *substitut*)²⁵. Na dole drabiny sądowniczej znajdują się trybunały instancji (fr. *tribunal d'instance*), które zajęły miejsce dawnych sądów

²³ *Code de l'organisation judiciaire*, www.codes-et-lois.fr (dostęp: 1.08.2021 r.).

²⁴ L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 20–22; P. Pactet, *Les institutions...*, s. 106–107, 113–114.

²⁵ Termin *substitut* wymaga uściślenia. Oznacza on bowiem jakiegokolwiek zastępcę prokuratora Republiki lub prokuratora generalnego, ale zarazem stanowi nazwę jednej z kilku – obok m.in. wiceprokuratora (fr. *vice-procureur*) – rang służbowych zastępców prokuratora Republiki.

pokoju. Sądzą one drobne sprawy cywilne oraz wykroczenia (trybunał instancji występuje w tym ostatnim przypadku jako trybunał policji – fr. *tribunal de police*). Przy sądach tych nie istnieje odrębna prokuratura, ponieważ jej funkcję pełni tam prokurator Republiki (względnie jego zastępca) lub komisarze policji wyznaczeni przez prokuratora generalnego. Apelacje od orzeczeń trybunałów instancji i wielkiej instancji rozpoznają sądy apelacyjne (fr. *cour d'appel*). Spośród sędziów sądów apelacyjnych oraz wybranych losowo obywateli tworzone są w każdym departamencie sądy przysięgłych (fr. *cour d'assises*), które orzekają w sprawach o zbrodnie. Część sądu apelacyjnego stanowi prokuratura kierowana przez prokuratora generalnego przy sądzie apelacyjnym (fr. *procureur général près une cour d'appel*), w skład której wchodzi jego zastępcy, tj. adwokaci generalni (fr. *avocat général*) oraz zastępcy generalni (fr. *substitut général*). Najwyższą instancją jest Sąd Kasacyjny (fr. *Cour de cassation*), który rozpoznaje kasacje od orzeczeń prawomocnych. Częścią Sądu Kasacyjnego jest prokuratura kierowana przez prokuratora generalnego, w której skład wchodzi adwokaci generalni (część z nich nosi tytuł „pierwszego adwokata generalnego” – fr. *premier avocat général*). Jak widać, tytułatura używana współcześnie nawiązuje do okresu przedrewolucyjnego²⁶.

Pomimo usytuowania prokuratury w sądach – a ściślej mówiąc przy (fr. *près*) sądach – a prokuratorów w jednym korpusie zawodowym wraz z sędziami, prokuratura pozostaje całkowicie od sądów niezależna²⁷. Niezależność ta obejmuje w szczególności ocenę zasadności wszczęcia ścigania karnego; jest to suwerenna decyzja prokuratora, który rozpatruje otrzymywane zawiadomienia o przestępstwie i nadaje im bieg, kierując się zasadą oportunistu. Na decyzję prokuratora Republiki o odmowie

²⁶ L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 5–6, 40–41, 44–45; P. Pactet, *Les institutions...*, s. 108–113; A. Machowska [w:] *Prawo francuskie*, t. 2, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005, s. 92–96, 102–106 (w odniesieniu do prokuratorów autorka ta używa określenia „substytut”, a nie „zastępca”, jako spolszczenia francuskiego *substitut*; z kolei jako alternatywne spolszczenie *avocat général* proponuje ona określenie „rzecznik generalny”, co stanowi nawiązanie do nomenklatury polskiej używanej w stosunku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

²⁷ L. Lemesle, *Le procureur...*, s. 46–47, 53–54.