

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Instytut Nauk Prawnych

Katarzyna Nowak

**Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w systemie
aksjologicznym Rady Europy i jej oddziaływanie na praktykę
ustrojową państw członkowskich**

(dysertacja doktorska z dziedziny nauk społecznych, dyscyplina: nauki prawne)

Promotor:

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Kielce 2024

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Wprowadzenie	7
Rozdział 1: Ogólna charakterystyka statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów	
1.1. Geneza prokuratury	22
1.2. Ewolucja prokuratury.....	25
1.3. Pojęcie statusu prawnoustrojowego prokuratury	28
1.4. Pojęcie statusu prawnoustrojowego prokuratorów.....	30
1.5. Elementy statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów	
1.5.1. Niezależność zewnętrzna	35
1.5.2. Niezależność wewnętrzna	38
1.5.3. Polityka kadrowa.....	41
1.6. Ewolucja statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów na przykładzie Polski	
1.6.1. Okres II Rzeczypospolitej.....	42
1.6.2. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.....	45
1.6.3. Przełom polityczny 1989 r.....	47
1.6.4. Konstytucja RP z 1997 r.	49
1.6.5. Reforma prokuratury z 2010 r.....	50
1.6.6. Reforma prokuratury z 2016 r.	52
1.6.7. Prace nad reformą prokuratury po 2023 r.	
1.7. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów jako obszar tworzenia standardów przez organizacje międzynarodowe	
1.7.1. Standardy uniwersalne.....	55

1.7.1.1. Wytyczne Narodów Zjednoczonych dotyczące roli prokuratorów (1990).....	55
1.7.1.2. Standardy profesjonalnej odpowiedzialności prokuratorów i stanowisko w sprawie zasadniczych obowiązków i praw prokuratorów Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów (1999).....	59
1.7.2. Standardy regionalne	68

Rozdział 2: Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w systemie aksjologicznym Rady Europy

2.1. Ogólna charakterystyka Rady Europy	
2.1.1. Geneza RE.....	66
2.1.2. Statut RE	69
2.1.3. Struktura organizacyjna RE.....	73
2.1.4. Kompetencje RE.....	77
2.1.5. System aksjologiczny RE.....	78
2.2. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w świetle standardów prawnie wiążących RE.....	80
2.3. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w świetle standardów o charakterze tzw. „miękkiego prawa” RE	
2.3.1. Zalecenie Komitetu Ministrów Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratorów w systemie odpowiedzialności karnej	82
2.3.2. Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) na temat europejskich standardów i zasad kształtowania statusu prokuratora.....	87
2.3.3. Deklaracja z Bordeaux Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich (CCJE) i Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE) w sprawie sędziów i prokuratorów w demokratycznym społeczeństwie.....	89
2.3.4. Europejskie wytyczne w sprawie etyki i zachowania publicznych prokuratorów (Wytyczne z Budapesztu, 2005).....	92
2.3.5. Europejskie zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do służby prokuratorów (CDL-AD(2010)040).	93

Rozdział 3: Mechanizmy wdrażania standardów Rady Europy dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów do praktyki ustrojowej państw członkowskich

3.1. Procedura akcesyjna	100
3.2. Procedura monitoringowa	102
3.3. Działalność Komitetu Ministrów i organów współpracy międzyrządowej	106
3.4. Działalność Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.....	109
3.5. Działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	112
3.6. Działalność Komisarza Praw Człowieka.....	123
3.7. Działalność Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej).....	125
3.8. Działalność Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE).....	132

Rozdział 4: Efekty oddziaływania Rady Europy na praktykę ustrojową państw członkowskich w odniesieniu do statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów na tle porównawczym oddziaływania innych europejskich organizacji międzynarodowych

4.1. Obszary współdziałania Rady Europy i Unii Europejskiej w odniesieniu do realizacji standardów międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów.....	146
4.2. Obszary współdziałania Rady Europy i OBWE w odniesieniu do realizacji standardów międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów.....	152
4.3. Efekty oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na praktykę ustrojową w odniesieniu do statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów	
4.3.1. Konstytucje	157
4.3.2. Ustawodawstwo	165
4.3.3. Praktyka ustrojowa.....	188
4.4. Tendencje w zakresie zwiększania efektywności oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na realizację standardów organizacji	

międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich	194
Wnioski końcowe	196
Bibliografia	201

Wykaz skrótów

- **CCPE** – Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich
- **CCJE** – Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich
- **CDPC** - Europejski Komitet ds. Problemów Przestępczością
- **CPGE** - Konferencja Europejskich Prokuratorów Generalnych
- **CPT** - Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom
- **ECRI** – Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji
- **ETPCz** – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- **EKPC** – Europejska Konwencja Praw Człowieka
- **EKS** – Europejska Karta Społeczna
- **EWG** – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- **EWWiS** – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- **GRECO** – Grupa Państw Przeciwko Korupcji
- **IAP** - Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów
- **KMRE** – Komitet Ministrów Rady Europy
- **MONEYVAL** – Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu
- **ODIHR** – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
- **OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- **OECE** - Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej
- **RE** – Rada Europy
- **SN** – Sąd Najwyższy
- **TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- **UE** – Unia Europejska
- **ZPRE** – Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

\

Wprowadzenie

Usytuowanie prawnoustrojowe i działalność prokuratury są przedmiotem badań naukowych w różnych obszarach nauk prawnych, a w szczególności w ramach prawa konstytucyjnego, organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości¹, prawa karnego materialnego², postępowania karnego³, prawa i postępowania administracyjnego⁴, oraz prawa międzynarodowego publicznego⁵. Szczególny typ zainteresowania dotyczy relacji prokuratury w stosunku do innych organów władzy państwowej⁶, zarówno w systemach podziału, jak i jednolitości władzy państwowej. Znane są modele, które sytuują prokuraturę w systemie władzy wykonawczej, władzy sądowniczej, a nawet w postaci samodzielnego segmentu władzy państwowej⁷. Skłania to do analizy prawnoporównawczej, uwzględniającej różne modele ustrojowe usytuowania prokuratury⁸, a także wiążących się z tym różnicowań dotyczących funkcji i kompetencji prokuratury⁹.

Przedmiotem zainteresowań badawczych jest typ kwalifikacji i kompetencji, jakimi powinni dysponować prokuratorzy¹⁰, a także sposób realizacji kompetencji prokuratora¹¹. Dotyczy to zwłaszcza pozycji prokuratora generalnego i jego

¹ Zob. M.O. Surzhenko, *Structure and the maintenance of a legal status of the public prosecutor*, "Problemi Zakonnosti" 2013, No 123, s. 314.

² Zob. I.B. Carpers, *Against prosecutors*, "Cornell Law Review" 2020, nr 6, s. 1561.

³ Por. *Handbook of European Criminal Procedure*, red. R.E. Kostoris, Springer International Publishing, Cham 2018.

⁴ Zob. S.B. Maugham, M.S. Wright, *Prosecutors and mass incarceration*, "Southern California Law Review" 2021, No 5, s. 1123.

⁵ Por. *The politics of International criminal law*, red. H. Cullen, P. Castner, S. Richmond, Brill Nijhoff, Boston 2021.

⁶ Zob. G. Gilliéron, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer International Publishing, Cham 2014, s. 44.

⁷ Por. *Prosecutors and democracy: a cross-national study*, red. M. Langer, D.A. Slansky, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

⁸ Zob. Z. Koudelka, *Changes in the position of the public Prosecutor's Office in the Czech Republic*, "Acta Juridica Hungarica – Hungarian Journal of Legal Studies" 2010, No 3, s. 223.

⁹ Zob. A. Taleb, T. Alhstrand, *The public prosecutor, its role, duties and powers in the pre-trial stage of the criminal justice process? A comparative study of the French and the Swedish legal system?*, "Revue Internationale de Droit Pénal" 2011, nr 3, s. 523.

¹⁰ Zob. N.L. Holvast, J.M. W. Lindeman, *An inquiry into the blurring boundaries between professionals and paraprofessionals in Dutch courts and the public prosecution service*, "International Journal of Law in Context" 2020, No 4, s. 371. Por. R.G. Burns, *Careers in criminal justice and criminology*, Routledge, New York-Abington 2023, s. 44.

¹¹ Zob. B. Levin, *Imagining the Progressive Prosecutor*, "Minnesota Law Review" 2021, No 3, s. 1415.

kompetencji w systemie prokuratury¹². Badane są też kwestie szczegółowe, np. zagadnienie immunitetu prezydenta Stanów Zjednoczonych w odniesieniu do działań prokuratury¹³, jak też instytucji specjalnego prokuratora, cechującego się dużą dozą samodzielności, co ma szczególne znaczenie, gdy zarzuty formułowane są w stosunku do prezydenta Stanów Zjednoczonych¹⁴.

Szczególne znaczenie mają prace komparatystyczne dotyczące modeli ścigania przestępców¹⁵ oraz roli prokuratorów w postępowaniach karnych¹⁶. Podejmowane są analizy strategii postępowania prokuratorskiego¹⁷. Analiza czynnikowa tych ocen wskazuje na istnienie dwóch odrębnych orientacji na ściganie. Pierwsza odzwierciedla progresywną orientację kładącą nacisk na priorytety sprawiedliwości społecznej, a druga odzwierciedla tradycyjną orientację kładącą nacisk na priorytety dotyczące formalnych aspektów rozpatrywania spraw. Wyniki badań wskazują, że wyższy wynik z orientacji progresywnej wiąże się z mniej represyjnymi postawami wobec oskarżonych, podczas gdy wyższy wynik w orientacji tradycyjnej wiąże się z utrzymywaniem bardziej represyjnych postaw¹⁸.

Prokuratorskie podejmowanie decyzji, które jest nie tylko zgodne z prawem i etyczne, ale które sprzyja legitymacji prokuratorskiej – i które jest dostosowane w tych ramach, aby jak najlepiej służyć mandatowi prokuratora, z uwzględnieniem odpowiednich okoliczności i szerszych interesów społecznych – może stanowić podstawę skutecznej strategii prokuratorskiej. Co najmniej pięć procesów strategicznych może mieć duże znaczenie w tym zakresie, w tym: wybór sytuacji (jeśli dotyczy), wybór przypadków, wykorzystanie legitymacji do promowania współpracy,

¹² Zob. D. Kyprianou, *The role of the Cyprus Attorney General's Office in prosecutions rhetoric, ideology and practice*, Springer Verlag, Heidelberg-New York 2010, s. 55.

¹³ Zob. H.L. Brown, *Prosecution of the President of the United States: the Constitutions, executive power, and the rule of law*, Palgrave Macmillan, Cham 2022, s. 48.

¹⁴ Zob. A. Coan, *Prosecuting the president : how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*, Oxford University Press, New York 2019, s. 34.

¹⁵ Zob. R. Chen, *Models of criminal procedure system*, Springer, Singapore 2022, s. 19.

¹⁶ Zob. K. Kremens, *Powers of the prosecutor in criminal investigation: a comparative perspective*, Routledge, New York – London 2021, s. 38. Por. M. Li, *Brief introduction to the procuratorial system in China*, Springer, Singapore 2022, s. 56 ; D.T. Johnson, *Japan's Prosecution Review Commission: on the democratic oversight of decisions not to charge*, Palgrave Macmillan, Cham 2022, s. 41.

¹⁷ Zob. J.M. Jehle, P. Smit, J. Zila, *The Public Prosecutor as Key – Player: Prosecutorial Case – Ending Decisions*, “European Journal on Criminal Policy and Research” 2008, No 2, s. 161; M. Stobbe, *No-body homicides: the evolution of investigation and prosecution*, Routledge, New York-London 2023, s. 67.

¹⁸ Zob. R.C. Meldrum, D. Stemen, B.L. Kutateladze, *Progressive and Traditional Orientations to Prosecution An Empirical Assesment in Four Prosecutorial Offices*, “Criminal Justice and Behavior” 2021, No 3, s. 35.

wyrażanie wartości i zarządzanie wyjściami. Spójna wizja tych procesów może promować spójną strategię prokuratorską¹⁹.

Uprawnienia prokuratora wynikają z możliwości postawienia w stan oskarżenia oraz ustalenia, jakie to są zarzuty. Z tą władzą wiąże się odpowiedzialność. Praca prokuratora ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa publicznego. Jeśli jednak powstaje odczucie społeczne, że prokuratura nie ponosi odpowiedzialności za swe decyzje, obywatele mogą stracić zaufanie do prokuratorów, którzy dbają o bezpieczeństwo ich społeczności²⁰. Istotnym problemem jest przeciążenie prokuratorów nadmiarem spraw, które muszą prowadzić, co nie jest bez wpływu na jakość formułowanych aktów oskarżenia²¹. Należy też uwzględnić, że prokuratorzy pracują w warunkach presji społecznej i oddziaływania różnorodnych grup nacisku, co nie ułatwia podejmowania zobiektywizowanych decyzji²². Kluczowe znaczenie w działalności prokuratury mają więc takie wartości, jak: sprawiedliwość, profesjonalizm i odpowiedzialność²³. Z tego punktu widzenia analizowana jest rola prokuratury w różnych typach postępowań, m.in. w zakresie ścigania przemocy w rodzinie²⁴. Istotnym wyzwaniem współczesności staje się skuteczne ściganie prania pieniędzy²⁵ i cyberprzestępczości²⁶. Coraz ważniejsze znaczenie mają kompetencje prokuratorów w zakresie ochrony praw człowieka²⁷.

Współczesny prokurator to postać zarówno potężna, jak i enigmatyczna. Prawnicy i kryminolodzy często identyfikują „trzy zasadnicze elementy” systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych: policję, sądy i zakłady karne. Jednak coraz częściej prokurator zajmuje odrębną rolę, niezależną od którejkolwiek z tych

¹⁹ Zob. M.E. Cross, *Strategising International Prosecutions: How Might the Work of the Kosovo Specialist Prosecutor's Office Come to Be Judged?*, „International Criminal Law Review” 2020, nr 1, s. 4.

²⁰ Zob. R.S. Rollings, *Holding prosecutor offices accountable: the Suffolk County District Attorney's Office's approach to progressive prosecution*, „Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties” 2021, nr 3, s. 564.

²¹ Zob. P.A. Joy, K.C. Mcmunigal, *Overloaded Prosecutors*, „Criminal Justice” 2018, nr 2, s. 31.

²² Zob. J. Thorton, *Criminal Justice in Austerity: Legal Aid, Prosecution and the Future of Criminal Legal Practice*, Hart Publishing, London 2023, s. 78.

²³ Zob. K. Mugler, *Measuring justice: quantitative accountability and the National Prosecuting Authority in South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 67.

²⁴ Zob. A. Porter, *Prosecuting domestic abuse in neoliberal times: amplifying the survivor's voice*, Palgrave Macmillan, Cham 2020, s. 58.

²⁵ Zob. N. Gilmour, T. Hinks, *The War on dirty money*, Policy Press, Bristol 2023, s. 43.

²⁶ Zob. J. Bandler, A. Merzon, *Cybercrime investigations the comprehensive resource for everyone*, CRC Press, Boca Raton 2020, s. 32.

²⁷ Zob. J. Dias, *Multiple Competences of Judicial and Social Intervention: Portuguese Public Prosecutors in Action*, „Laws” 2017, nr 4, s. 19.

gałęzi. Działając poza sądem, a zatem w dużej mierze poza zasięgiem opinii publicznej, kontrola prokuratora nad tym, czy i jakie zarzuty trafiają do sądu, może ograniczać swobodę sędziów w sprawie orzekania, otwierać drogi do alternatywnych środków, a nawet całkowicie odmawiać dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W tym sensie prokurator służy jako prawdziwy „strażnik” procesu karnego²⁸. Z tego punktu widzenia istotne są motywacje towarzyszące wyborowi zawodu prokuratora²⁹.

W większości badań prokuratorzy są przedstawiani monolitycznie jako „części wymienne”, a nie jako jednostki o różnych perspektywach. Jednakże ściganie staje się coraz bardziej zróżnicowane, czemu towarzyszą różne podejścia do ścigania. Opierając się na koncepcjach orientacji na rolę i kształtowania, wskazano na trzy główne orientacje w pracy prokuratora: egzekutora, reformatora i Adwokata. Podczas gdy egzekutorzy postrzegają swoją pracę jedynie jako stosowanie prawa, reformatorzy skupiają się na resocjalizacji oskarżonego, a adwokaci zamiast tego zajmują się zemstą za ofiary. Te trzy interpretacje obowiązków prokuratorów przekładają się na różne podejścia do stawianych zarzutów³⁰. W tym kontekście analizowane jest też zarządzanie emocjami, niezbędne do profesjonalnego wykonywania funkcji prokuratora³¹.

Badane są strategie realizacji kompetencji prokuratora, poprzez analizę narracji prokuratorskiej i formułowania argumentów oskarżycielskich. Nawet błąd w wymowie, interpretowany przez profesjonalistów jako *lapsus linguae*, może być podstawą analizy, która pozwala ukazać i rozwinąć zasadę kontrargumentu, obowiązki, jakie ta zasada niesie, a także historyczne i ogólne formy kontrargumentu w trakcie przesłuchań³².

Badania prawnoporównawcze również dotyczą krajowych systemów prokuratorskich w państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie nie mamy do

²⁸ Zob. R. Holder, *Decoding hegemony: exploring the discourse of a prosecuting elite*, [w:] *The Evolving Role of the Public Prosecutor Challenges and Innovations*, red. V. Colvin, P. Stanning, Routledge, Milton 2018, s. 19.

²⁹ Zob. R.F. Erigh, K.L. Levine, *Career Motivations of State Prosecutors*, *The George Washington Law Review*, 2018, No 6, s. 1667.

³⁰ Zob. B. Lowrey-Kinberg, J. Gould, R. Bowman, „Heart and Soul of a Prosecutor”: *The Impact of Prosecutor Role Orientation on Charging Decisions*, « *Criminal Justice and Behavior* » 2022, nr 2, s. 239.

³¹ Zob. A. Wattergren, S. Bergman Blix, *Prosecutors' Habituation of Emotion Management in Swedish Courts*, « *Law & Social Inquiry* » 2022, nr 3, s. 971.

³² Zob. K. Kostulski, *Development of activity through reflection: the case of the public prosecutor's lapsus linguae*, „*Journal of Organizational Change Management*” 2011, No 2, s. 191.

czynienia z zastosowaniem jednolitego modelu³³, a zarazem dostrzegana jest potrzeba wprowadzania ujednoczonych rozwiązań, umożliwiających skuteczniejsze zwalczanie przestępczości.

W ramach tradycji prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej sposoby rozliczania organów ścigania znacznie się różnią. Prawdopodobnie najsilniejsza forma odpowiedzialności istnieje w tradycji prawa cywilnego państw członkowskich, która zezwala na odwoływanie się do organów sądowych w przypadku decyzji o umorzeniu ścigania, co kontrastuje z tradycyjną niechęcią prawa zwyczajowego do choćby podania powodów odmowy ścigania. Podobnie, różne są sposoby, w jakie organy ścigania wchodzą w interakcje lub nakładają się na funkcje policyjne, a tym samym z ogólnymi mechanizmami odpowiedzialności policyjnej i/lub biurokratycznej. Niektóre szczególne cechy współpracy UE sugerują dodatkowe kwestie związane z rozliczalnością prokuratury³⁴.

Od czasu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. zasada wzajemnego uznawania jest podstawą współpracy sądowej w sprawach karnych. Decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (FD ENA) jest pierwszym instrumentem, który wdrożył zasadę wzajemnego uznawania i tym samym przekształcił tradycyjny traktatowy system ekstradycyjny, który stanowił część stosunków międzynarodowych między państwem wzywającym a państwem wezwanym, w system bezpośredniej współpracy między właściwymi organami w państwach członkowskich. Nowy mechanizm współpracy ustanowił przede wszystkim procedurę sądową i zniósł fazę polityczną nieodłączną od tradycyjnego reżimu ekstradycyjnego w celu ułatwienia i wzmocnienia współpracy transgranicznej. W związku z tym europejskie nakazy aresztowania są wydawane i wykonywane przez organy sądowe i ENA³⁵.

³³ Zob. C. Conde-Pumpido, *National prosecution authorities and European criminal justice system: the challenges Ahead*, "ERA-Forum: scripta iuris Europaei" 2009, No 3, s. 355.

³⁴ Zob. G. Conway, *Holding to Account a Possible European Public Prosecutor Supranational Governance and Accountability Across Diverse Legal Traditions*, "Criminal Law Forum" 2013, No 3, s. 371.

³⁵ Zob. M. Bose, *The European arrest warrant and the independence of public prosecutors: OG & PI, PF, JR & YC*, "Common Market Law Review" 2020-08-01, No 4, s. 1259.

Ważnym obszarem poszukiwań badawczych jest także właściwe dostrzeżenie specyfiki prokuratorów międzynarodowych³⁶, a zwłaszcza usytuowanie prokuratorów występujących w międzynarodowych trybunałach karnych³⁷. Analizowany jest ich status i uprawnienia³⁸. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia właściwego trybu ścigania zbrodni w skali globalnej³⁹, a także określenia wewnętrznej odpowiedzialności sprawców zbrodni międzynarodowych⁴⁰. Z tego punktu widzenia badane są np. doświadczenia z aktywności prokuratorów i ich władzy dyskrecjonalnej w Międzynarodowym Trybunale Karnym, działającym na podstawie Statutu Rzymskiego⁴¹.

Istotną część analiz dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury wiąże się z tym, że jest to obszar, w którym tworzą standardy organizacje międzynarodowe, zarówno o charakterze powszechnym, jak i regionalnym (m.in. Rada Europy⁴², Unia Europejska i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). Pojawia się więc zapotrzebowanie, by nie tylko rozpoznać treść tworzonych przez nie standardów, ale też badać, jak oddziałują one na konstytucje, ustawodawstwo i praktykę ustrojową państw członkowskich w tym zakresie.

Na wybór tematyki mojej dysertacji doktorskiej rzutowało kilka uwarunkowań.

Po pierwsze – chodzi o zagadnienie o bardzo ważnym znaczeniu teoretycznym, jak i praktycznym. Zapewnienie właściwego usytuowania prokuratury w systemie politycznym państwa jest obiektywnie trudnym wyzwaniem, bo nie na tu ustalonego

³⁶ Zob. A. Balesmith, *International Prosecutors as Cause Lawyers*, « journal of International Criminal Justice » 2021, nr 4, s. 803.

³⁷ Zob. R.B. Birn, *How Often Must We Re-Invent the Wheel? Reflections on the Most Efficient Structure of Prosecution Offices in International Courts and Why It is Not Generally Used*, "Leiden Journal of International Law" 2017, No 4, s. 98. Por. A.Z. Borda, *Histories written by international criminal courts and tribunals: developing a responsible history framework*, Asser Press, The Hague-Berlin 2021, s. 45.

³⁸ Zob. E.A. Kopylova, *The 'Prosecutor Amicus Curiae' at the International Criminal Tribunals*, « Journal of International Criminal Justice » 2021, nr 5, s. 1099.

³⁹ Zob. C. Soler, *The Global Prosecution of Core Crimes under International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2019, s. 56.

⁴⁰ Zob. P. Labuda, *International criminal tribunals and domestic accountability: in the court's shadow*. Oxford University Press, Oxford 2023, s. 78.

⁴¹ Zob. A.H. Poes, *Prosecutorial discretion at the International Criminal Court*, Hart, Oxford 2020, s. 49; S. Stolk, *The opening statement of the prosecution in international criminal trials: a solemn tale of horror*, Routledge, London-New York 2021, s. 56.

F.M. Rashid, *Prosecutorial discretion in the International Criminal Court: legitimacy and the politics of justice*, Routledge, London-New York 2022, s. 56; J. Governa, *Rethinking the prosecutor's discretion at the International Criminal Court: substantive limitations and judicial control*, Duncker & Humboldt GmbH, Berlin 2023, s. 34.

⁴² Zob. *The role of the public prosecution office in a democratic society: Multilateral meeting, 5-7 June 1996*, Council of Europe, Strasbourg 1997, s. 12.

jakiegoś jednolitego wzorca konstytucyjnego, a ponadto utrzymują się spory w doktrynie prawa konstytucyjnego. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że od prawidłowego funkcjonowania prokuratury zależy w wysokim stopniu praktyczna realizacja zasady demokratycznego państwa prawnego. Stąd też zapewnienie właściwego usytuowania prokuratury w systemie ustrojowym ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia praworządności w państwie. Z tego punktu widzenia istotne jest to, jak ma wyglądać pożądaný status prokuratury i prokuratorów w systemie ustrojowym.

Po drugie – status prokuratury i prokuratorów jest przedmiotem standardów stworzonych zarówno przez organizacje o charakterze powszechnym, jak i regionalnym – np. Radę Europy (RE), Unię Europejską (UE) oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Szczególnie aktywną w tym zakresie jest Rada Europy, która kreuje standardy demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka w skali paneuropejskiej. Stąd istotne znaczenie poznawcze ma ustalenie, jakie standardy międzynarodowe oferuje RE w tym zakresie. Chodzi przy tym zarówno o standardy prawnie wiążące, o charakterze konwencyjnym, jak też o standardy o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (soft law). Chodzi też o ustalenie, w jaki sposób organy systemu instytucjonalnego RE są zaangażowane w tworzenie tych standardów oraz oddziaływanie na praktykę ustrojową państw członkowskich w tym zakresie.

Po trzecie – wysiłki RE muszą być ukazane na tle oddziaływania innych organizacji międzynarodowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tylko kompleksowe oddziaływanie podmiotów międzynarodowych może przynieść oczekiwane rezultaty. Stąd ważnym obszarem dociekań naukowych powinno być ustalenie, jaka jest efektywność tego oddziaływania i co należałoby zmienić, by wpływ standardów międzynarodowych w tym zakresie był bardziej znaczący.

Po czwarte – istotne znaczenie ma ustalenie tendencji, jakie kształtują się w obszarze kształtowania statusu prokuratury i prokuratorów w Europie. Działalność RE, w której uczestniczy 47 państw, daje z tego punktu widzenia reprezentatywną perspektywę. Analiza standardów, a nade wszystkim efektywności oddziaływania na praktykę państw członkowskich może otwierać drogę do formułowania propozycji systemowych, związanych z poszukiwaniem optymalnej formuły statusu prokuratury i prokuratorów w ramach europejskich rozwiązań demokratycznych.

Poszukiwanie optymalnego modelu ustrojowego prokuratury ma znaczenie we wszystkich państwach europejskich, ale szczególnie istotnego znaczenia nabrało w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 r. weszły na drogę demokratycznego rozwoju. Okazało się bowiem, że właściwe usytuowanie ustrojowe prokuratury stało się jednym z najtrudniejszych wyzwań. Jednym z głównych wyzwań w tym zakresie, jakie stały przed wszystkimi państwami byłego bloku radzieckiego, było ograniczenie niezwykle szerokiej roli prokuratury opartej na zasadzie tzw. nadzoru ogólnego, tj. możliwości wkraczania prokuratora w kompetencje innych organów, także sądów. Państwa aspirujące do członkostwa w Radzie Europy otrzymywały rekomendacje z Rady Europy o konieczności dostosowania prawa wewnętrznego do prawa Rady Europy. W większości z nich wskazywano na konieczność reformy systemu sądowego i ograniczenia władzy prokuratury. Wszystkie te państwa zatem poszukiwały rozwiązań, które zrywając z zasadą jedności władzy, pozwalałyby znaleźć najefektywniejszy model usytuowania prokuratury, wpisany w system podziału i równowagi władz. Debata, która toczyła i toczy się na temat miejsca prokuratury w Polsce, jest tylko elementem szerszej dyskusji, jaką obserwować można w innych państwach po 1989 r. Dyskusja w Polsce przybierała niejednokrotnie bardzo emocjonalny charakter, posługując się w wielu przypadkach bardziej argumentami natury politycznej aniżeli prawnej. Nie ulega natomiast wątpliwości, że elementy polityczne, a zwłaszcza możliwość „wykorzystywania” politycznego prokuratury, mają istotne znaczenie dla debaty w kwestii jej ustrojowego usytuowania. Punktem wyjścia dalszych rozważań jest teza sformułowana w raporcie Komisji Weneckiej o braku w systemie europejskim jednolitego modelu ustrojowego prokuratury⁴³. Daje to ustawodawcom możliwość wyboru różnych wariantów w ramach tzw. standardów europejskich. I to m.in. różni prokuraturę od sądownictwa, które od czasów Monteskiusza, stanowiąc trzecią władzę, kieruje się określonym systemem zasad i reguł gwarantujących zarówno niezależność sądów, jak i niezawisłość sędziów. Zasady te tworzą spójny i jednolity system, także na poziomie europejskim, stanowiąc punkt odniesienia dla poszczególnych państw. Występować mogą różnice dotyczące pewnych gwarancji organizacyjnych, ale sam model niezależności sądownictwa od pozostałych władz jest podstawą demokratycznego państwa prawa. Inaczej natomiast ma się sprawa

⁴³ Opinia Komisji Weneckiej, CDL-AD(2010)040.

z prokuraturą. Rozwiązania w różnych państwach demokratycznych są rozmaite. W świetle zasad demokratycznego państwa prawa nie można zatem sformułować tezy, że tylko jeden model ustrojowego usytuowania prokuratury, tj. wyłączenia jej z władzy wykonawczej, jest dopuszczalny. Standardy europejskie niewątpliwie dopuszczają kilka możliwości usytuowania prokuratury w stosunku do innych organów państwowych. Europa jest podzielona w tej kwestii na systemy, w którym urząd prokuratora jest niezależny od parlamentu i rządu oraz na takie, w którym jest ona podporządkowana jednej lub drugiej z tych władz, korzysta jednak z pewnego zakresu niezależności w swoich działaniach. W świetle tej tezy należy zatem stwierdzić, że żadnego z powyższych rozwiązań, czy to podporządkowania parlamentowi, czy podporządkowania rządowi, nie można zakwalifikować jako sprzecznego ze standardami demokratycznymi⁴⁴.

Konsekwencją tej różnorodności jest to, że utrzymuje się zróżnicowana regulacja konstytucyjnej problematyki prokuratury w poszczególnych państwach. Są więc takie państwa członkowskie Rady Europy, w których konstytucje regulują podstawowe funkcje prokuratury (np. konstytucje: Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czarnogóry, Gruzji, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Macedonii, Mołdawii, Portugalii, Rumunii, Rosji, Serbii, Słowacji, Słowenii, Ukrainy, Węgier, Włoch), ale też takie, w których konstytucje nie zawierają żadnych regulacji dotyczących prokuratury (np. konstytucje: Austrii, Belgii, Czech, Danii, Estonii, Francji, Grecji, Holandii, Islandii, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niemiec, Norwegii, Polski, Szwajcarii, czy Turcji). Nie przy tym kwestią przypadku, że większość państw należących do pierwszej grupy to państwa, które powstały w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, podczas kiedy większość konstytucji tzw. tradycyjnych demokracji nie zawiera przepisów dotyczących prokuratury. Nie ulega wątpliwości, że w poszukiwaniu rozwiązań w poszczególnych państwach dla usytuowania prokuratury istotną rolę odgrywała także tradycja prawna danego państwa. Ważne było zwłaszcza to, czy państwo dokonujące transformacji ustrojowej mogło sięgnąć do swoich demokratycznych rozwiązań w kwestii prokuratury z okresu sprzed konstytucji socjalistycznej. Szereg państw, które powstały po rozpadzie ZSRR, takiej możliwości

⁴⁴ Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 159-160.

po prostu nie miało. Jedynym wzorcem był system prokuratury radzieckiej, a nie był to wzorzec, który mógł być naśladowany w procesie demokratycznej transformacji, chociażby z tego względu, że wpisany był w inny system podstawowych zasad ustrojowych. Polska znajdowała się w tym względzie w innej sytuacji. Miała bowiem swoją własną tradycję ustrojową. Poszukując optymalnych, warunkach 1989 r., rozwiązań ustrojowych, sięgano zatem do rozwiązań sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1952 r., w przypadku zaś prokuratury – do rozwiązań sprzed 1950 r., tj. do okresu przed uchwaleniem ustawy o prokuraturze⁴⁵, wpisanej całkowicie w system jednolitości władzy i wzorującej się na modelu radzieckim z nadzorem ogólnym prokuratury⁴⁶.

Prokuratura jest jednym z podstawowych organów państwa, które stoją na straży praworządności i praw człowieka. Bez prawidłowej organizacji i efektywnego funkcjonowania prokuratury nie można mówić o istnieniu państwa prawa. Instytucje międzynarodowe – zarówno uniwersalne (ONZ), jak i regionalne (zwłaszcza Rada Europy) – dostrzegły ten fakt dość dawno temu i regularnie wydają akty prawne – z reguły w formie zaleceń, wytycznych lub opinii – statuujące standardy organizacji i funkcjonowania prokuratury oraz wykonywania zawodu prokuratora⁴⁷. Pierwszym aktem poświęconym temu zagadnieniu były *Zasady przewodnie mające zastosowanie do roli prokuratorów*, przyjęte przez VIII Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości oraz postępowania ze sprawcami przestępstw w Hawanie, obradujący w dnach od 27 sierpnia do 7 września 1990 r. Kolejnym i chyba do tej pory najważniejszym dokumentem, jest zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy o roli prokuratora w systemie sprawiedliwości karnej z dnia 6 października 2000 r.⁴⁸

Choć zagadnienie statusu prokuratury i prokuratorów było przedmiotem licznych opracowań cząstkowych, to brak było dotychczas opracowania monograficznego, które ukazywałoby nie tylko standardy Rady Europy w tym zakresie, ale też mechanizmy oddziaływania, a także podjęło próbę oceny efektywności tego

⁴⁵ Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze RP, Dz.U 1989, Nr 19, poz. 346.

⁴⁶ Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 161.

⁴⁷ Zob. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, No 2, s. 109.

⁴⁸ Rec(2000)19.

oddziaływania. Dysertacja ta ma więc w założeniu wypełnić istotną lukę, która się tu utrzymywała.

Praca składa się z: wprowadzenia, czterech rozdziałów i wniosków końcowych.

W **rozdziale 1** ukazana została geneza i ewolucja prokuratury we współczesnych systemach ustrojowych. Na tym tle poddane zostało analizie zagadnienie statusu ustrojowego prokuratury i statusu ustrojowego prokuratorów. Towarzyszyła temu syntetyczna prezentacja statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów w ewolucji ustroju Polski, uwzględniającego: II Rzeczpospolitą, Polską Rzeczpospolitą Ludową i III Rzeczpospolitą. Ukazany też będzie status ustrojowy prokuratury i prokuratorów jako obszar tworzenia standardów przez organizacje międzynarodowe, zarówno w wymiarze uniwersalnym, jak i regionalnym.

W **rozdziale 2** zaprezentowany został status ustrojowy prokuratury i prokuratorów w systemie aksjologicznym Rady Europy. Poprzedziła go ogólna charakterystyka RE i jej systemu aksjologicznego. W pierwszej kolejności zaprezentowany został status prokuratury i prokuratorów w świetle standardów prawnie wiążących RE. Szczególne znaczenie miało jednak przeanalizowanie aktów o charakterze tzw. „miękkiego prawa”, w tym zalecenia Komitetu Ministrów RE w sprawie roli prokuratorów w systemie odpowiedzialności karnej, opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CPPE) na temat europejskich standardów i zasad kształtowania statusu prokuratora, deklaracji z Bordaux Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich (CCJE) i Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE) w sprawie sędziów i prokuratorów w demokratycznym społeczeństwie, Europejskich wytycznych w sprawie etyki i zachowania publicznych prokuratorów oraz Europejskich zasad niezależności wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do służby prokuratorów, wypracowanych przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką).

W **rozdziale 3** poddane zostały analizie mechanizmy wdrażania standardów Rady Europy dotyczących statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów do praktyki ustrojowej państw członkowskich. Uwzględnione tu zostały: procedura akcesyjna, procedura monitoringowa, działalność Komitetu Ministrów RE i organów współpracy

międzyrządowej, działalność Zgromadzenia Parlamentarnego RE, działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, działalność Komisarza Praw Człowieka RE, działalność Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) oraz działalność Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE). Chodzić będzie o ustalenie, w jaki sposób te organy systemu instytucjonalnego RE oddziałują na kształtowanie statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich.

W **rozdziale 4** ukazane zostały efekty oddziaływania Rady Europy na praktykę ustrojową państw członkowskich w odniesieniu do kształtowania statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów na tle porównawczym innych europejskich organizacji międzynarodowych. Ukazane tu zostały obszary współdziałania Rady Europy i Unii Europejskiej, a także Rady Europy i OBWE. Dało to podstawę do uchwycenia efektów oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na ustrój polityczny, ustawodawstwo i praktykę ustrojową w odniesieniu do statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów zaprezentowane zostaną. Posłużyło też określeniu tendencji w zakresie zwiększenia efektywności oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na realizację standardów międzynarodowych dotyczących statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich.

Hipotezy badawcze

W pracy podjęta zostanie próba weryfikacji następujących **hipotez badawczych**:

Hipoteza pierwsza – Choć nie ulega wątpliwości, że prokuratura odgrywa istotną rolę w demokratycznych mechanizmach ustrojowych, to jednak nie udało się w tym zakresie wypracować jakiegoś jednolitego standardu międzynarodowego. Krzyżują się w tym zakresie dwie wartości: z jednej stron chęć zapewnienia niezależności decyzji prokuratorskich i uwolnienia ich od oddziaływania czynników natury politycznej, a z drugiej strony – przekonanie, że chodzi tu o ważny obszar władztwa państwowego, który nie może być wyłączony z generalnego systemu odpowiedzialności władzy wykonawczej za skuteczność zwalczania przestępczości, co przemawia za zapewnieniem wpływu organów tej władzy na działanie prokuratury. Zarówno więc standardy międzynarodowe, jak i krajowe rozwiązania ustrojowe muszą uwzględniać

dostrzeżenie obu tych aspektów, a wybór konkretnego rozwiązania ustrojowego wynika z wrażliwości aksjologiczno-ustrojowej, reprezentowanej przez siły polityczne, które przesądzają kształt rozwiązań konstytucyjnych i ustawodawczych w poszczególnych państwach.

Hipoteza druga – Choć nie udało się dotychczas wypracować jednolitego standardu międzynarodowego statusu prokuratury i prokuratorów, zarówno w płaszczyźnie uniwersalnej, ani regionalnej, to jednak zgromadzonych został wiele doświadczeń i obserwacji ustrojowych, odzwierciedlonych w standardach międzynarodowych, które umożliwiają rozstrzygnięcie kwestii modelowych usytuowania prokuratury w zgodzie z dążeniem do zapewnienia demokratycznego systemu ustrojowego, opartego o rządy prawa i ochronę praw człowieka. Standardy te, zwłaszcza wypracowane w systemie Rady Europy, stanowią więc drogowskazy postępowania dla państw członkowskich, nawet wówczas, gdy mają jedynie charakter *soft law*. Choć bowiem nie sposób zlekceważyć znaczenia braku charakteru prawnie wiążącego tych standardów, to jednak stanowią one *de minimis* podpowiedź o charakterze *know-how*, wynikającą z bogactwa doświadczeń państw członkowskich RE, z których warto skorzystać. Racjonalny ustrojodawca i ustawodawca powinien więc sięgać do nich, bez względu na ich charakter prawny, a w trosce o jakość i funkcjonalność ustrojową tworzonego prawa.

Hipoteza trzecia – Narastanie standardów o charakterze *soft law* w odniesieniu do statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów może prowadzić w przyszłości do prób wypracowania jednolitego dokumentu o charakterze prawnie wiążącym. Droga do tego nie będzie jednak łatwa wobec skali rozbieżności w odniesieniu do rozwiązań ustrojowych, które w tym zakresie występują w państwach demokratycznych. Należy jednak prognozować, że poszczególne instytucje, istotne dla statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów, będą stopniowo podnoszone do rangi prawnie wiążących w ramach reform instytucjonalnych, podejmowanych przez organizacje międzynarodowe w ramach procesu demokratyzacji stosunków międzynarodowych. Dynamika tego procesu uzależniona będzie od oceny funkcjonalności zastosowanych rozwiązań dla osiągnięcia wartości składających się na demokratyczne państwo prawne.

Hipoteza czwarta – Warunkiem skuteczności oddziaływania standardów międzynarodowych na kształtowanie statusu prokuratury i prokuratorów w

poszczególnych państwach członkowskich jest współdziałanie tych organizacji. Choć bowiem w obszarze tym szczególną aktywność wykazuje Rada Europy, to jednak nie można zlekceważyć wysiłków Unii Europejskiej i OBWE w tym zakresie. Im więc będzie szerszy i bardziej intensywny zakres tego współdziałania, tym standardy międzynarodowe będą miały większą szansę na uwzględnienie w polityce ustrojodawczej i ustawodawczej państw członkowskich. Z kolei zbliżenie tej polityki i poszerzenie zakresu aprobowanych standardów międzynarodowych będzie otwierało w przyszłości szansę na wypracowanie jednolitego standardu prawnie wiążącego w odniesieniu do statusu prokuratury i prokuratorów, bądź w ramach Unii Europejskiej, bądź w skali paneuropejskiej, w ramach Rady Europy czy OBWE.

Obok weryfikacji tych hipotez istotne znaczenie będzie miało poszukiwanie odpowiedzi na szczegółowe **pytania badawcze**:

Dlaczego status prokuratury i prokuratorów, mający tak istotne znaczenie wśród mechanizmów ustrojowych, nie doczekał się wypracowania jednolitych standardów międzynarodowych?

Jakie walory i jakie niebezpieczeństwa niesie niezależnienie systemu prokuratury od władzy wykonawczej?

Jakie walory i jakie niebezpieczeństwa niesie usytuowanie prokuratury w ramach władzy wykonawczej?

Jakie walory i jakie zagrożenia niesie unia personalna ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego?

Jaki typ oddziaływania ministra sprawiedliwości na działania prokuratury spełnia kryteria demokracji i praworządności, wynikające ze standardów międzynarodowych?

W jakim stopniu standardy międzynarodowe są znane ustrojodawcom i ustawodawcom i postrzegane jako pożądana przesłanka w poszukiwaniu optymalnego kształtu rozwiązań prawnych?

Metody badawcze

Interdyscyplinarny charakter opracowania rzutował na zastosowane w dysertacji metody badawcze.

Szczególne znaczenie miała **metoda prawno-dogmatyczna**, za pomocą której dokonana została analiza aktów normatywnych: konstytucji, ustaw i aktów wykonawczych, dotyczących statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów. Za pomocą tej metody poddane zostały analizie także dokumenty prawnomiędzynarodowe, dotyczące tego zagadnienia, zarówno o charakterze prawnie wiążącym (umowy międzynarodowe, traktaty, konwencje), jak też dokumenty o charakterze tzw. „miękkiego prawa”. Metoda ta była również przydatna przy analizie orzecznictwa, zarówno sądów krajowych, jak i sądów międzynarodowych (np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

Przy wykorzystaniu **metody prawno-porównawczej** dokonana została analiza statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów w wybranych systemach ustrojowych, uwzględniających konstytucje, ustawodawstwo i akty wykonawcze.

Sięgnięcie po **metodę historyczną** okazało się niezbędne dla ukazania genezy i ewolucji rozwoju prokuratury w skali generalnej, jak również poszczególnych państw, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Zaszła też potrzeba sięgnięcia po **metodę analizy systemowej**, która umożliwiła usytuowanie problematyki statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów w szerszym kontekście systemów demokratycznych, opartych na zasadach demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka.

Rozdział 1: Ogólna charakterystyka statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów

1.1. Geneza prokuratury

Genezy prokuratury (łac. *procura* – zastępstwo, łac. *procurator* – pełnomocnik) upatrywać należy już w starożytnym Rzymie, gdzie prokuratorem określano zarządcę domu patrycjusza, w okresie późniejszym – pełnomocnika procesowego strony, a następnie – pełnomocnika (zarządcę) władcy w prowincjach (łac. *procurator provincionarum*)⁴⁹. Łączy się jej utworzenie z upadkiem systemu akuzacyjnego. Państwo w interesie społecznym ustanawia prokuratorów⁵⁰. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma wykształcenie się prokuratury na przełomie XIII i XIV wieku we Francji, Hiszpanii i Portugalii, gdzie powoływano pełnomocników królewskich w celu zapewnienia ochrony interesów monarszych, do których zadań należało przygotowywanie wniosków i pism procesowych. Przy czym przemawianie przed sądem leżało w kompetencji adwokata królewskiego⁵¹.

Francuski model prokuratury ukształtowany za czasów panowania Filipa IV Pięknego (1285-1314) oparty był na funkcjonowaniu prokuratorów generalnych przy sądach wyższych (*prosecurers généraux*) oraz podlegających im prokuratorów królewskich (*prosecurers du roi*) przy sądach niższych⁵².

Średniowieczni prokuratorzy królewscy w procesach sądowych zapewniaли wsparcie dla królewskich (monarszych) interesów fiskalnych. Kluczową rolę odgrywało wszczynanie postępowania z urzędu⁵³. Tu ważną, choć nie powszechną rolę zaczął

⁴⁹ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008, s. 217.

⁵⁰ Zob. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1995, s. 204.

⁵¹ Zob. K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1966, s. 140.

⁵² Zob. M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013, s. 11.

⁵³ Tamże, s. 12.

odgrywać instygator, który wszczynał postępowania z urzędu lub na skutek doniesienia, pełniąc jednocześnie funkcję oskarżyciela w postępowaniu sądowym⁵⁴. Jednak to do właściwości sądu należało wyrokowanie. Z biegiem lat jego czynności zaczęły się sprowadzać do wnoszenia aktu oskarżenia do sądu w imieniu króla⁵⁵. We Francji Ordonans królewski z 23 marca 1302 nakazał prokuratorom składanie takiej samej przysięgi, jak sędziowie i zakazał im co do zasady zajmowania się sprawami osób innych niż król⁵⁶.

Francuscy prokuratorzy i adwokaci, określane jako „ludzie króla”, byli w pełni mu podlegli, i tym samym całkowicie niezależni od sądu. Funkcje nadzoru nad nimi sprawował kanclerz (odpowiednik ministra sprawiedliwości). Jak jednak zauważa P. Turek, pomimo funkcjonowania prokuratorów generalnych i prokuratorów królewskich „trudno jednak mówić o jednolitości ówczesnej prokuratury”⁵⁷. Ich kompetencje jak stwierdza, „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 reprezentowania na rozprawie własnego stanowiska, które mogło być sprzeczne z pisemnym stanowiskiem prokuratora”⁵⁸.

W momencie umacniania Francji na arenie międzynarodowej nastąpił wzrost obciążeń fiskalnych, co doprowadziło do wykształcenia się nowej funkcji prokuratury, a mianowicie ochrony interesów ogólnych państwa⁵⁹. Również w przysiędze składanej przez prokuratorów i adwokatów królewskich, zaczęto kłaść większy nacisk na obowiązek sprawiedliwego traktowania wszystkich – bez względu na pozycję społeczną czy narodowość – jak też obowiązek służenia prawom korony bez uszczerbku dla praw innych osób. W związku z tym prokuratorzy byli obecni we wszystkich sądach i

⁵⁴ Zob. W. Zarzycki, *Instygator królewski (koronny) w dawnej Rzeczypospolitej*, „Problemy Praworządności” 1969, nr 2, s. 38 – 43.

⁵⁵ J. Zaleśny, *Prokuratura...*, j.w.

⁵⁶ Zob. A. Klimaszewska, *Ordonanse królewskie we Francji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, nr 2, s. 47-62.

⁵⁷ P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 33.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Zob. M. Rogacka – Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 42-43.

trybunałach, natomiast swoje zadania realizowali poprzez udział w postępowaniach karnych i cywilnych, jak również przez sprawowanie szerokich uprawnień nadzorczych we wszystkich sprawach dotyczących porządku i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony grup szczególnie wrażliwych (tj. sierot, wdów, nieletnich, więźniów) i instytucji (np. szpitali)⁶⁰.

Do utrwalenia prokuratury jako urzędu służby publicznej doszło za czasów panowania Ludwika XIV (1638 – 1715)⁶¹. Jednak w wyniku ewolucji procesu francuskiego i wyparciu skargi prywatnej, królewski prokurator, który jeszcze do niedawna oskarżał w imieniu króla oraz dobra wspólnego, w wyniku Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która nastąpiła w 1789 r., otrzymał nowy charakter, najbardziej zbliżony do dzisiejszego modelu. Prokuratorzy stali się rządowymi „komisarzami”, a także usuwalnymi funkcjonariuszami powołanymi przez rząd centralny. Jak jednak zauważa R. Walczak, znaczący wpływ na kształt prokuratury w Europie miała również Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela oraz rewolucja przemysłowa i internacjonalizacja życia społecznego⁶².

Za rządów Napoleona Bonaparte, a więc w okresie konsulatu i cesarstwa, nastąpiło ponowne ukształtowanie się systemu wymiaru sprawiedliwości a zwłaszcza jego wzmocnienie i ujednolicenie. U jego podstaw znalazły się sądy pokoju, a nad nimi trybunały pierwszej instancji, nad którymi z kolei zostały umiejscowione trybunał apelacyjne. Wszystkie z wymienionych podlegały Sądowi Kasacyjnemu⁶³.

Rozwiązania dotyczące prokuratury, które rozwijały się we Francji, należy postrzegać zatem jako ważny przykład kształtowania tego urzędu w państwie europejskim. W Polsce ten rozwój nastąpił w czasach piastowskich, i sięga on początków panowania Henryka IV Probusa i ustanowienia specjalnego urzędu konsula do ścigania łotrów, rycerzy oraz rabusiów. W Hiszpanii odnieść się należy do obrad Korteżów w Briviesca mających miejsce w 1387 r., i pomysłu króla Jana na ustanowienie prokuratury królewskiej⁶⁴. Natomiast w Portugalii rozwój tego urzędu

⁶⁰ P. Turek, *Prokuratura w standardach ...*, s. 34.

⁶¹ Zob. W. F. McDonald, *Criminal Prosecution and The Rationalization of Criminal Justice. Final Report*, National Institute of Justice U.S. Department of Justice, December 1991, s. 48.

⁶² Zob. R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 27.

⁶³ P. Turek, *Prokuratura w standardach...*, s. 35.

⁶⁴ Zob. B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii, organiacja i kompetencje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12, s. 84.

łączyć należy z okresem panowania króla Alfonsa III, i ustanowieniem w akcie z 14 stycznia 1289 r. prokuratora przy królu, tzw. Prokuratora Korony i Skarbu i Prokuratora Sprawiedliwości i Dworu⁶⁵.

1.2. Ewolucja prokuratury

Ewolucja prokuratury, która nastąpiła od momentu jej powstania⁶⁶, doprowadziła do wykształcenia się jej kilku modeli. Model francuski charakteryzuje to, że prokuratura (*ministère public*) stanowi organ nadzoru ze strony władzy wykonawczej (rządu) nad prawidłowym funkcjonowaniem całego wymiaru sprawiedliwości⁶⁷. Inaczej mówiąc, prokuratura jest instytucją pośredniczącą pomiędzy rządem a niezawisłym sądownictwem. W Z kolei model niemiecki sprowadza się do tego, że prokuratora (*Staatsanwaltschaft*) jest wyłącznie organem w zakresie ścigania przestępstw. Obowiązuje zasada równorzędności prokuratury z sądownictwem⁶⁸.

Polski model, mimo licznych zmian w ustawie o prokuraturze, w zasadniczy sposób różni się od przedstawionych modeli prokuratury, bowiem można mówić o jej „wszechogarniającym” charakterze wynikającym z rozciągłości podejmowanych materii, w głównej mierze powiązanych z wszystkimi dziedzinami życia społeczeństwa, w które ingeruje prawo⁶⁹.

Ewolucja prokuratury sprawiła, że w większości państw jest ona częścią władzy wykonawczej⁷⁰. W niektórych państwach funkcjonuje ona jako organizacja autonomiczna i niezależna⁷¹ (np. Belgia⁷², Czechy⁷³, Hiszpania⁷⁴, Litwa⁷⁵, Łotwa⁷⁶,

⁶⁵ Zob. B.J. Stefańska, *Prokuratura w Portugalii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 87.

⁶⁶ Por. V. Colvin, P. Stenning, *The Evolving Role of the Public Prosecutor Challenges and Innovations*, Routledge, Milton 2018.

⁶⁷ Zob. S. Waltoś, *Prokuratura i jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 66.

⁶⁸ Zob. K. Karsznicki, *Struktura organów wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania w Niemczech*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 3, s. 131-135.

⁶⁹ Zob. K. Kozioł, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny organ ochrony prawnej*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 336-345.

⁷⁰ Zob. L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem i polityką*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1, s. 95-117.

⁷¹ Zob. M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku: wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 15-59.

⁷² Zob. K. Sitkowska, T. Stępień, *Modele usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych w Europie i USA*, „Prokurator” 2012, nr 1, s. 88; Por. M.A. Dessart, *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4, s. 96-101.

Włochy⁷⁷, Słowacja⁷⁸, Szwecja⁷⁹, Portugalia⁸⁰, Wielka Brytania⁸¹). System podporządkowania ministerstwu sprawiedliwości występuje między innymi w Austrii⁸², Danii⁸³, Estonii⁸⁴, Polsce⁸⁵, Francji, Belgii⁸⁶, Czechach, Hiszpanii, Holandii⁸⁷ oraz Rumunii. I choć przyjęło się też w ramach jej ewolucji przyjęcie pozycji pośredniej między władzą wykonawczą a sądowniczą, to ogólne podejście sprowadza do sformułowania twierdzenia, że główną funkcją prokuratury jest obrona interesu publicznego⁸⁸. Dlatego prokurator może być uważany za przedstawiciela społeczeństwa przed sądami, ale nie indywidualnych interesów, praw, uprawnień, roszczeń.

Na ewolucję prokuratury może wskazywać także umiejscowienie jej w przepisach konstytucyjnych. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.⁸⁹ w rozdziale VI zatytułowanym *Sądy i prokuratura* zawierała postanowienia dotyczące tej instytucji.

⁷³ Por. Z. Koudelka, *Changes in the position of the public Prosecutor's Office in the Czech Republic*, "Acta Juridica Hungarica" 2010, Vol. 51, s. 223-230.

⁷⁴ Zob. A. Fiodorova, *Independence of the Prosecution Service European Approaches*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2020, nr 3, s. 95.

⁷⁵ Por. E. Kuris, *Konstytucyjny wymiar sprawiedliwości na Litwie a doktryna państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010, s. 229.

⁷⁶ A. Andzins, V. Sinkevicius, *Constitutional Review in Latvia and Lithuania: A Comparative Analysis*, "International Comparative Jurisprudence" 2017, Vol. 3, s. 168.

⁷⁷ Zob. R. Piotrowski, *Sprawiedliwość i polityka – uwagi o pozycji prokuratora we Włoszech*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Liber, Warszawa 2000, s. 133-147; K. Karsznicki, *Struktura i zadania Prokuratury do Spraw Walki z Mafią w Republice Włoskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 128-132; M. Caianiello, *The Italian Public Prosecutor: An Inquisitorial Figure in Adversarial Proceedings?*, [w:] *The Prosecutor in Transnational Perspective*, red. E. Luna, M.L. Wade, Oxford-New York 2012, s. 250-256.

⁷⁸ Zob. J. Centés, *The Public Prosecution of the Slovak Republic – a law protection authority*, "Studia Prawnoustrojowe" 2013, t. 19, s. 97-108; G. Chmielewski, *Prokuratura jako gwarant ochrony praw i wolności w Republice Słowackiej*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 10, s. 131-148.

⁷⁹ Zob. P. Asp, *The Prosecutor in Swedish Law*, „Crime & Justice (Chicago, III)” 2012, Vol. 41, s. 141-165.

⁸⁰ Zob. B.J. Stefańska, *Prokuratura w Portugalii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 87-104.

⁸¹ Zob. H. Zięba-Załucka, *Pozycja ustrojowa organów prokuratury w wybranych państwach europejskich*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 483-486.

⁸² Zob. T. Darkowski, *Austriacki model odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 6, s. 5-8.

⁸³ Zob. I. Malinowska, *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich, Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Elipsa, Warszawa 2013, s. 89.

⁸⁴ Zob. R. Sepp, *Organizacja prokuratury w Republice Estońskiej*, „Prokurator” 2001, nr 1, s. 61-64.

⁸⁵ Zob. P. Turek, *Prokuratura w standardach...*, s. 52-59.

⁸⁶ Zob. M.A. Dessart, *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4, s. 96-101.

⁸⁷ Por. J.F. Nijboer, *Prokuratura w Holandii*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11, s. 90.

⁸⁸ Zob. A. Matusiak, *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13, s. 147-164.

⁸⁹ Zob. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.

Jednak w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹⁰, brak jest tego typu regulacji, podobnie jak w konstytucji Austrii⁹¹, Danii⁹², Estonii⁹³, Finlandii⁹⁴, Islandii⁹⁵, Malty⁹⁶, Niemiec⁹⁷, Norwegii⁹⁸ czy Szwajcarii⁹⁹. Jednak w konstytucjach m.in. Belgii¹⁰⁰, Bułgarii¹⁰¹, Chorwacji¹⁰², Grecji¹⁰³, Holandii¹⁰⁴, Hiszpanii¹⁰⁵, Litwy¹⁰⁶, Macedonii¹⁰⁷, Portugalii¹⁰⁸, Rosji¹⁰⁹, Rumunii¹¹⁰, Szwecji¹¹¹, Słowacji¹¹², Słowenii¹¹³, Ukrainy¹¹⁴ czy Węgier¹¹⁵ takie regulacje dotyczące funkcjonowania prokuratury zostały zawarte.

⁹⁰ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁹¹ Zob. Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r., według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹² Zob. Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Dania_pol_010811.pdf, data dostępu: 21.06.2022.

⁹³ Zob. Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁴ Zob. Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁵ Zob. Konstytucja Republiki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/islandia-1.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁶ Zob. Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁷ Zob. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁸ Zob. Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r. z późn. zm., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html, data dostępu: 21.06.2022.

⁹⁹ Zob. Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁰ Zob. Konstytucja Belgii z 14 lutego 1994 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/belgia.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰¹ Zob. Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-bulgaria, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰² Zob. Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰³ Zob. Konstytucja Grecji uchwalona przez Piątą Izbę Rewizji Konstytucyjnej 9 lipca 1975 r., obowiązująca od 11 lipca 1975 r., zmieniona ustawą z 6 marca 1986 r., która weszła w życie 12 marca 1986 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja92.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁴ Zob. Konstytucja Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁵ Zob. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania2011.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁶ Zob. Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁷ Zob. Konstytucja Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r. z późn. zm. z 6 stycznia 1992 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/macedonia.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁸ Zob. Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf, data dostępu: 21.06.2022.

¹⁰⁹ Zob. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-rosja, data dostępu: 21.06.2022.

1.3. Pojęcie statusu prawnoustrojowego prokuratury

Rola prokuratury polega na strzeżeniu praworządności oraz czuwaniu nad ściganiem przestępstw. W tym celu bada zachodzące stosunki z punktu widzenia zgodności postępowania ich podmiotów z prawem, jak również formułuje wnioski w zakresie przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zapobiegnięcia naruszenia prawa w przyszłości¹¹⁶. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w polskim porządku prawnym kontrolę przestrzegania prawa wykonuje każdy organ władzy publicznej (art. 7 Konstytucji RP). Zaś tylko nieliczne – tak jak prokuratura – są powołane do strzeżenia praworządności¹¹⁷.

Status prawnoustrojowy prokuratury wyznaczany jest przez zakres konkretnych zadań nakładanych przez państwo¹¹⁸. Ich charakter wyznacza temu organowi należne miejsce w systemie organów ochrony prawnej, gdyż prawidłowo określone zadania dotyczyć muszą kwestii ustrojowych prokuratury, jej struktury i organizacji wewnętrznej, relacji do innych organów oraz jej konstytucjonalizację¹¹⁹.

W sytuacji, gdy rangę organów konstytucyjnych uzyskały organy, których zakres działań oraz odpowiedzialność jest zasadniczo taka sama lub niższa niż prokuratury, nie ma racjonalnego uzasadnienia brak regulacji prokuratury na poziomie konstytucyjnym. W Polsce, w związku z uchwaleniem ustawy Prawo o prokuraturze¹²⁰, powstała potrzeba usytuowania prokuratury w systemie organów ochrony prawnej. Z tego względu, w literaturze wskazuje się, iż koniecznym jest aby prokuratura znalazła się we

¹¹⁰ Zob. Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹¹ Zob. Konstytucja Królestwa Szwecji, www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹² Zob. Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹³ Zob. Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slovenia.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹⁴ Zob. Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej 28 czerwca 1996 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹⁵ Zob. Ustawa Zasadnicza Węgry z dnia 25 kwietnia 2011 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html, data dostępu: 21.06.2022.

¹¹⁶ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura...*, s. 219.

¹¹⁷ Tamże, s. 220.

¹¹⁸ Zob. S.J. Jaworski, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5, s. 8-9.

¹¹⁹ Zob. K. Kozioł, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny organ...*, s. 345.

¹²⁰ Zob. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r., Prawo o prokuraturze, Dz.U.2022.1247.

właściwym miejscu wśród konstytucyjnych organów państwa. Jak zauważa K. Koziół, „obecna pozycja ustrojowa prokuratury określa potrzebę uregulowania jej w ustawie zasadniczej, jednakże na początku rozważyć należy systematykę Konstytucji, która nastroczać może pewne trudności. Brak uregulowania prokuratury w Konstytucji można rozumieć jako aprobatę dla takiego stanu rzeczy. Kwestią zasadniczą jest jednak istotna potrzeba organu, który nie posiadając rangi konstytucyjnej, może być w dowolny sposób regulowany w procedurze ustawodawczej”¹²¹.

Na zagadnienie potrzeby konstytucjonalizacji prokuratury, zwraca również uwagę Z. Witkowski, wskazując, jednak, iż „współczesne konstytucje, zwłaszcza byłego bloku wschodniego, zawierają mniej lub bardziej szczegółowe regulacje tej kwestii. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest potrzeba silnego zaznaczenia nieodwracalności procesu demokratyzacji prokuratury i definitywnego odejścia od jej leninowskiego modelu. Także potrzeba stworzenia gwarancji kształtujących prokuraturę, jako organ podporządkowany konstytucji i ustawom, a nie rządowi i politykom uzasadnia to rozwiązanie. Zmiana Konstytucji RP jednak w tym celu byłaby drogą znacznie trudniejszą i okrezną”¹²².

Trafną ocenę formułuje P. Turek, wskazując, iż „w wyniku przemian demokratycznych nie doszło jednak w Polsce do trwałego ukształtowania pozycji ustrojowej prokuratury ani nawet do pełnego zerwania z modelem pochodzącym z czasów PRL. O ile w środowisku prawników – praktyków dążono do stworzenia gwarancji kształtujących prokuraturę jako organ podporządkowany konstytucji i ustawom, a nie rządowi, o tyle w środowiskach politycznych przeważała teza, że nie można całkowicie wykluczyć możliwości oddziaływania sfery politycznej na prokuraturę. Stąd też w Konstytucji RP z 1997 r. nie znalazły się uregulowania odnoszące się do prokuratury”¹²³.

W zasadzie brak uregulowania instytucji prokuratury w Konstytucji RP w żaden sposób nie narusza praw i obowiązków na przykład wynikających z uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych tj. Rada Europy czy Unia Europejska. Jak widać z analizy, jest to model stosowany przez wiele państw europejskich. Jednakże mając na

¹²¹ Tamże, s. 344.

¹²² Zob. Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura (ustawa, regulamin inne przepisy stan na 1 stycznia 1997 r.)*, red. W. Czerwiński, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1997, s. 15 – 16.

¹²³ P. Turek, *Prokuratura w standardach...*, s. 56.

uwadze pewne gwarancje, nierozzerwalnie związane z prawidlowym funkcjonowaniem tej instytucji, to uzasadnionym jest zagwarantowanie niezaleznosci prokuraturze przez zorganizowanie takiego jej modelu aby tworzył instrumenty powstrzymujące władzę od ingerencji w jej sprawy, a także uniemożliwiał wywieranie wpływu na podejmowane decyzje przez prokuratorów.

1.4. Pojęcie statusu prawnoustrojowego prokuratorów

Analiza kształtowania się pozycji ustrojowej prokuratury w poszczególnych państwach europejskich, pozwala stwierdzić, iż stanowi ona organ państwowy, którego geneza w obszarze wymiaru sprawiedliwości jest bardziej odległa aniżeli historia ukształtowania się sądów i adwokatury *sensu largo* (tj. w odniesieniu do osób świadczących pomoc prawną). W tym kontekście w literaturze podkreśla się, iż status prokuratora, postrzegać należy jako ten, który zawiera cechy charakterystyczne zarówno dla adwokata, jak i dla sędziego¹²⁴.

Dlatego rola prokuratorów w społeczeństwie jest niezbędna dla utrzymania praworządności i uniknięcia kultury bezkarności¹²⁵. Umożliwia wzmacnianie zaufania publicznego do instytucji oraz ma możliwość kontrolowania przestępczości. Te ważne funkcje przyporządkowane do konkretnych zadań, wymagają od prokuratorów odgrywania aktywnej roli w postępowaniu karnym oraz, o ile przewiduje to prawo, w dochodzeniu w sprawie przestępstwa lub nadzorowania takiego dochodzenia. Mogą również obejmować ochronę praw człowieka i nakazów prawnych przez prokuratorów wszystkich tych, którzy wchodzi w interakcje z systemem sądownictwa karnego¹²⁶.

W rezultacie, jak zauważa S. Zabłocki, w modelach Europy kontynentalnej prawo traktuje policję jako organ wykonujący polecenia prokuratora i to na jego – to jest prokuratora rachunek idą wyniki działań śledczych i dochodzeniowych policji i to niezależnie od tego, czy policja działa, wykonując własne uprawnienia niewymagające uprzedniego zezwolenia prokuratury, czy też działa w formule zezwolenia – udzielonego przez oskarżyciela publicznego – na wykonanie jego kompetencji i

¹²⁴ Tamże, s. 57.

¹²⁵ Zob. B.H. Ryen, V.N. Valliere, *Successful prosecution of intimate violence : making it offender-focused*, Routledge, New York 2024, s. 56.

¹²⁶ Zob. K. Kułak, *Kwestia niezaleznosci prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, Vol. XXV, s. 106.

obowiązków¹²⁷. Taką delegację uprawnień oskarżyciela publicznego na rzecz organów policyjnych nadal przewidują (w szczególności w przypadkach niecierpiących zwłoki) ustawy karnoprocesowe większości systemów europejskich (np. w Belgii¹²⁸, Francji¹²⁹, Niemczech¹³⁰ i Włoszech¹³¹).

Na Łotwie, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o postępowaniu karnym, prokurator nadzoruje i prowadzi śledztwa, ściga, wnosi oskarżenia w imieniu państwa oraz pełni funkcje w postępowaniu karnym. Prokuratorzy mogą uczestniczyć we wszystkich etapach śledztwa karnego. Prokuratura może prowadzić postępowanie przygotowawcze oraz nadzorować czynności dochodzeniowe prowadzone przez policję i inne instytucje śledcze, wszczynać i prowadzić postępowanie karne oraz nadzorować wykonywanie orzeczeń¹³².

We Włoszech żadne zmiany w polityce karnej nie mają miejsca, jeśli nie są konsultowane z krajowymi stowarzyszeniami sędziów i prokuratorów, co jest formalnie przewidziane. W krajach, w których takie sformalizowane konsultacje nie są wyraźnie przewidziane, istnieje jednak pewna forma ogólnych konsultacji dotyczących projektów ustaw lub „ogólnych wytycznych” w których mogą uczestniczyć obywatele, w tym stowarzyszenia sędziów i prokuratorów¹³³. Na przykład, gdy przepisy są opracowywane w Danii, eksperci lub zainteresowane strony mogą być konsultowane w celu przedstawienia ich opinii na temat głównych punktów i konsekwencji. W sprawach dotyczących prawa karnego i procesowego zazwyczaj zasięga się opinii duńskiej prokuratury¹³⁴. W niektórych krajach konsultacje z radami sądowymi i prokuratorскими są zinstytucjonalizowane.

¹²⁷ Zob. S. Zabłocki, *Prokurator jako śledczy czy jako oskarżyciel? Koncepcja roli prokuratora w postępowaniu karnym*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 124.

¹²⁸ Zob. *The Belgian Penal Code*, www.fra.europa.eu, data dostępu: 23.06.2022.

¹²⁹ Zob. *Code of Criminal Procedure*, www.sherloc.unodc.org, data dostępu: 23.06.2022.

¹³⁰ Zob. *German Code of Criminal Procedure*, www.gesetze.im.internet.de, data dostępu: 23.06.2022.

¹³¹ Zob. *Codice di Procedura Penale*, www.imolin.org/doc/amliid/italy/italy_Codice_di_Procedura_Penale.pdf, data dostępu: 23.06.2022.

¹³² Zob. *Roles and responsibilities in investigation and prosecuting Crimes in Latvia*, www.oecd.library.org, data dostępu: 24.06.2022.

¹³³ Zob. *Probation Reform in Italy: Towards a Community justice*, www.cep.probation.org, data dostępu: 24.06.2022.

¹³⁴ Zob. M.J. Christensen, *International Prosecution and National Bureaucracy: The Contest to Define International Practices Within the Danish Prosecution Service*, “Law & Social Inquiry” 2018, Vol. 43, s. 152.

Zarówno Radom Sądownictwa, a także innym rodzajom organów sądowniczych (takim jak prokuratorzy), generalnie na mocy prawa przyznano uprawnienia do wydawania opinii władzy wykonawczej i ustawodawczej w sprawie polityki sądownictwa lub wniosków ustawodawczych dotyczących sądownictwa, dostępu obywateli do sprawiedliwości, wymierzanie sprawiedliwości poprzez przepisy proceduralne lub niezawisłość sędziów. W niektórych przypadkach są one również uprawnione do zgłaszania z własnej inicjatywy propozycji zmiany istniejącego ustawodawstwa lub opracowania nowego ustawodawstwa w tych sprawach.

Rady Sądownictwa, praktycznie we wszystkich państwach członkowskich UE, które je posiadają, mają przyznane uprawnienia doradcze w zakresie ustawodawstwa dotyczącego sądownictwa i prawa procesowego. Tak jak w przypadku Belgii, Bułgarii, Chorwacji (na wniosek Ministerstwa Sprawiedliwości), Danii, Francji (na wniosek Prezydenta Republiki lub Ministerstwa Sprawiedliwości), Włoch, Łotwy, Litwy, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Hiszpanii. W krajach, w których nie ma rady sądownictwa, konsultacje z prokuraturą są mniej zinstytucjonalizowane.

Z istoty pełnionej roli wynika obowiązek prokuratora reagowania na wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, mające miejsce w trakcie postępowania sądowego, w tym na korzyść oskarżonego¹³⁵.

W niektórych krajach, jak na przykład w przywoływanej już Francji oskarżenie publiczne jest prowadzone przez jeden urząd, który ma przedstawicieli w sądach w całym kraju (*ministère public*)¹³⁶. Wychodząc jednak poza kontynent europejski warto zauważyć, iż również w Japonii urząd prokuratora działa równolegle do jednolitego systemu sądownictwa¹³⁷.

We Francji¹³⁸ i w Niemczech¹³⁹ prokuratorzy są częścią służby cywilnej. Są oni powoływani i odwoływani przez Ministerstwo Sprawiedliwości i generalnie podlegają jego kontroli.

¹³⁵ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura...*, s. 222-223.

¹³⁶ Por. J. Hodgson, L. Soubise, *Prosecution in France*, Oxford University Press, New York 2016.

¹³⁷ Zob. D.T. Johnson, M. Hirayama, *Japan's Reformed Prosecution Review Commission: Changes, Challenges, and Lessons*, "Asian Journal of Criminology" 2019, Vol. 14, s. 79.

¹³⁸ Zob. Y. Demoli, L. Willemez, *The Position and the Location: Professional and Family Issues of Mobility for Judges and Prosecutors in France*, "Travail et Emploi" 2019, s. 103-130.

¹³⁹ Zob. K. Ambos, *The German Public Prosecutor as (no) judicial authority within the meaning of the European Arrest Warrant: A case note on the CJEU's Judgments in OG (C-508/18) and PI (C 82/19 PPU)*, "New Journal of European Criminal Law" 2019, Vol. 10, s. 399-407.

Z kolei w Stanach Zjednoczonych stany i hrabstwa mają własnych prokuratorów¹⁴⁰, którzy z reguły wyłaniani są w trybie wyborów¹⁴¹, choć najczęściej zgłoszeni kandydaci nie mają konkurentów, co osłabia znaczenie aktu wyborczego¹⁴². Jedynie na poziomie federalnym system jest jednolity, prokurator okręgowy jest wyznaczany przez Biuro Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych dla każdego okręgu federalnego¹⁴³. Od czasu „Ojców Założycieli” kolejni prezydenci nawoływali do scentralizowania ścigania karnego, ale Kongres te żądania i opowiadał się za oddaniem władzy prokuratorskiej w ręce tysięcy niższych rangą przedstawicieli władzy wykonawczej¹⁴⁴.

Prokuratorzy federalni cieszą się uprawnieniami niespotykanymi gdzie indziej na świecie, określaną przez niektórych jako „imperialna”¹⁴⁵. w przeciwieństwie do swoich odpowiedników w innych krajach, prokuratorzy federalni mają swobodę prowadzenia dochodzeń i ścigania (lub odmowy ścigania) spraw karnych – bez znaczącego nadzoru. Formułowana jest opinia, że prokuratorzy federalni mają zbyt dużą władzę i zbyt dużą swobodę w zakresie sposobu jej wykorzystania, ale stan taki utrzymuje się od genezy Stanów Zjednoczonych¹⁴⁶.

Ocenia się, że prokuratorzy mają w Stanach Zjednoczonych dużą władzę w zakresie decydowania o tym, kiedy i jak wymierzyć sprawiedliwość. Pod wieloma względami to oni wyznaczają porządek obrad systemu sądownictwa karnego. Choć prokuratorzy i politycy często twierdzą, że prokuratorzy działają niezależnie od wpływów politycznych, potencjał wpływu polityki na prokuratorów i ich decyzje wydaje się

¹⁴⁰ Por. P. Bury, *Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 71-92.

¹⁴¹ Zob. C.B. Hessick, M. Morse, *Picking prosecutors*, „Iowa Law Review” 2020, nr 4, s. 1537. Por. Y.-H. Sung, *How U.S. Voters Elect Prosecutors: Evidence from a Conjoint Experiment*, « Political Research Quarterly » 2023, nr 3, s. 1309.

¹⁴² Zob. C.B. Hessick, S. Treul, A. Love, *Understanding uncontested prosecutor elections*, « The American Criminal Law Review » 2023, nr 1, s. 31.

¹⁴³ Zob. B. Kim, C. Spohn, E.C. Hedberg, *Federal Sentencing As a Complex Collaborative Process: Judges, Prosecutors, Judge – Prosecutor Dyads and Disparity in Sentencing*, “Criminology” 2015, Vol. 53, s. 597-623.

¹⁴⁴ Zob. L.B. Arfa, *Separation of Prosecutors*, « The Yale Law Journal » 2019, nr 4, s. 1078.

¹⁴⁵ B. Richardson, *The imperial prosecutor?*, « The American Criminal Law Review » 2022, nr 1, s. 39.

¹⁴⁶ Zob. S. Ingram, *Constitutional inquisitors: the origins and early practice of federal prosecutors*, John Hopkins University Press, Baltimore 2023, s. 34.

duży¹⁴⁷. Pojawiają się głosy, by ograniczyć dominującą pozycję prokuratorów w systemie wymiaru sprawiedliwości¹⁴⁸.

Ściganie w Stanach Zjednoczonych od dawna ma charakter polityczny. Zmienia się jednak charakter polityki prokuratorskiej. Niegdyś dwupartyjna i w dużej mierze reaktywna, polityka ścigania jest obecnie bardziej stronnicza i proaktywna, w sposób, który zarówno odzwierciedla, jak i wzmacnia większe podziały w społeczeństwie amerykańskim. Z jednej strony polityczna kontestacja dotycząca ścigania demokratyzuje egzekwowanie prawa karnego, stymuluje publiczne myślenie i debatę na temat roli i celu prawa karnego oraz promuje lokalną sprawczość polityczną. Z drugiej strony grozi wpadnięciem w te same pułapki, które w ostatnich dziesięcioleciach zubożały ogólnie amerykańskie życie polityczne: podział społeczny, spadek uzasadnionej oceny, trudności w wypracowaniu trwałego kompromisu i erozja zaufania do instytucji¹⁴⁹.

1.5.Elementy statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów

Analiza statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów tworzy również potrzebę szerszego spojrzenia na główne elementy kształtujące ten status. Bowiem jak zauważa M. Mistygacz, we współczesnych państwach umiejscowienie prokuratury w ramach podziału władz nie ma charakteru jednolitego¹⁵⁰. Biorąc zatem pod uwagę zasadę podziału władz, należy stwierdzić, iż prokuratura stanowi jeden z organów traktatowych jako organ *sui generis*, niezależny, nieredukowalny do żadnej z trzech władz¹⁵¹. Dlatego też z kwestią ustrojowego umiejscowienia prokuratury łączy się problematyka jej ustrojowej niezależności. Co wiązać należy nie tylko z relacjami z organami władzy (niezależność zewnętrzna) ale także działaniem i strukturą organizacyjną prokuratury (niezależność wewnętrzna).

¹⁴⁷ Zob. C.L. Boyd, M.J. Nelson, I. Olander, E.D. Bold, *The politics of federal prosecution*, Oxford University Press, New York 2021, s. 45.

¹⁴⁸ Zob. J. Bellin, *The power of prosecutors*, « New York University Law Review » 2019, nr 2, s. 109.

¹⁴⁹ Zob. L.M. Ouziel, *Prosecutors as partisans*, « The Fordham Urban Law Review » 2023, nr 5, s. 1093.

¹⁵⁰ Zob. M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 16.

¹⁵¹ Tamże.

1.5.1. Niezależność zewnętrzna

Niezależność rozumieć należy, jako brak podporządkowania innym podmiotom, organom, czy też instytucjom. W. Brzozowski zwraca uwagę, iż jedną z rudymenarnych zasad demokratycznego państwa prawnego jest założenie, zgodnie z którym niektóre spośród jego organów będą wyposażone w normatywną cechę niezależności¹⁵². Wśród organów państwowych można wyróżnić zarówno te, które z natury rzeczy uwikłane są w rywalizację polityczną (np. Sejm), jak i te, które powinny być wyłączone z odpowiedzialności politycznej i poddania bieżącym oddziaływaniom politycznym. W państwach europejskich katalog organów posiadających cechę niezależności jest różnie kształtowany, jednakże w większości z pojęciem tym związane są takie elementy jak „neutralność polityczna”, „odpolitycznienie”, czy też „bezstronność polityczna”¹⁵³. Stąd też można mówić o wielowymiarowym charakterze prokuratury¹⁵⁴.

W Karcie Rzymskiej wskazano wyraźnie, iż „zarówno niezależność, jak i autonomia prokuratury są niezbędnym warunkiem niezawisłości władzy sądowniczej. Dlatego prokuratorzy powinni podejmować swoje decyzje w sposób autonomiczny oraz wykonywać swoje zadania, bez zewnętrznych nacisków czy ingerencji, respektując zasadę podziału władz, a także swoją właściwość”¹⁵⁵.

W Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej wskazano, że „niezależność prokuratorów, będąca niezbędnym elementem państwa prawa, powinna być zagwarantowana w akcie prawnym możliwie najwyższego szczebla, takim samym jak odnośnie sędziów”¹⁵⁶. W Polsce takim aktem powinna być Konstytucja. Natomiast w państwach, z występującą zależnością prokuratury od władzy wykonawczej, relacja z rządem musi być wyraźnie zapisana w ustawie, który powinien wykonywać swoje uprawnienia w sposób przejrzysty a także w zgodzie z międzynarodowymi traktatami, prawem krajowym, jak również ogólnymi zasadami prawa.

¹⁵² Zob. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 209.

¹⁵³ Zob. M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury...*, j.w., s. 23.

¹⁵⁴ Tamże.

¹⁵⁵ Cyt. za: M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu...*, s. 112.

¹⁵⁶ Tamże.

Niezależność zewnętrzna obejmuje relacje prokuratury z innymi organami władzy, co wiązać należy z wiarygodnością i rzetelnością postępowania karnego, gdzie poszczególne władze, a w szczególności władza wykonawcza pozbawiona jest możliwości wpływania w sposób wiążący na poszczególne decyzje procesowe prokuratorów, w tym władczego oddziaływania na bieżącą pracę prokuratury¹⁵⁷.

Należy zatem się zgodzić ze stwierdzeniem, M. Szeroczyńskiej, iż niezależność od władzy wykonawczej ma również służyć „jej efektywnej kontroli w przypadku naruszenia prawa przez rząd lub administrację rządową. Bez takiej niezależności prokuratura jest tylko narzędziem w rękach rządu, a więc służy jego celom i może być bezprawnie wykorzystywana w walce z przeciwnikami politycznymi, zapewniając jednocześnie bezkarność władzy rządzącej. Tak zorganizowana prokuratura na pewno nie służy praworządności i prawom człowieka¹⁵⁸”.

Wśród warunków pozwalających na uznanie niezależności prokuratury od władzy wykonawczej zalicza się: ograniczoną możliwość wpływania na powoływania prokuratorów; brak możliwości dyskrejonalnego oddziaływania na prokuratorów ze strony rządu; brak poleceń i instrukcji rządowych; niepodleganie prokuratorów mechanizmom charakterystycznym dla kontroli administracji¹⁵⁹.

Dla przykładu w Hiszpanii Prokuratura Generalna – Krajowa Prokuratura Generalna stanowi organ odrębny strukturalnie, kompetencyjnie oraz funkcjonalnie od Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁶⁰. Na czele Prokuratury stoi Krajowy Prokurator Generalny. Krajowa Prokuratura Generalna jest organem konstytucyjnym¹⁶¹ powołanym na mocy art. 124 Ustawy Zasadniczej do „promowania sprawiedliwości poprzez egzekwowanie prawa, ochronę praw obywateli oraz interesu publicznego, także udział w zagwarantowaniu niezależności sądów”¹⁶². Przepis ten stanowi również, iż prokuratorzy działają na zasadzie jednolitego funkcjonowania i hierarchicznego podporządkowania, bezstronności i w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Warto

¹⁵⁷ Por. K. Olejnik, *Niezależność prokuratury a wiarygodność i rzetelność postępowania karnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *System wymiaru sprawiedliwości a media*, red. C. Kulesza, Temida 2, Białystok 2009, s. 40-49.

¹⁵⁸ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu...* s. 112.

¹⁵⁹ M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury...*, s. 23.

¹⁶⁰ Zob. B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii; organizacja ...*, s. 83 i n., oraz eadem, *Status prokuratora w Hiszpanii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 3, s. 87 i n.

¹⁶¹ Por. A. Del Moral García, *Ministerio Fiscal y reforma de la justicia*, “Revista de Jueces para la Democracia” 2002, núm. 42, s. 22.

¹⁶² Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.

www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania2011.html, data dostępu: 23.06.2022.

zauważyć, iż Prokurator Generalny nie jest ministrem sprawiedliwości. Oba urzędy są oddzielne i całkowicie niezależne od siebie. Posiadają też całkowicie odrębne kompetencje, których zakres nie pokrywa się. Minister Sprawiedliwości jest członkiem Rządu. Prokurator Generalny nie¹⁶³. Prokurator Generalny stanowi niezależny organ konstytucyjny. Jedyne jego powiązanie z ministrem sprawiedliwości zachodzi w zakresie budżetu, ponieważ budżet Prokuratury jest częścią budżetu ministra sprawiedliwości. Ta relacja dotyczy również i szkoleń, za których organizację odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości. Prokurator Generalny powoływany jest przez Króla na wniosek Rządu po wysłuchaniu Rady Głównej Władzy Sądowniczej. Za funkcjonowanie Prokuratury i realizację polityki karnej oraz budżetu Prokurator Generalny – jako niezależny organ konstytucyjny – nie odpowiada przed żadnym organem. Składa on wprawdzie coroczne sprawozdanie z działalności prokuratury parlamentowi (za pośrednictwem rządu), ale ich odrzucenie przez parlament nie powoduje żadnych konsekwencji politycznych czy służbowych. Prokurator Generalny jest mianowany na 4 lata i przed końcem tego okresu nie można go odwołać z przyczyn politycznych.

W Holandii na prokuraturę składają się: Biuro Prokuratora Generalnego, pięć biur prokuratury regionalnej, dziewiętnaście biur prokuratury okręgowej i biuro prokuratury krajowej. Prokuratorzy umiejscowieni są przy sądach, pozostając niezależni od Ministra Sprawiedliwości. Z kolei pomiędzy prokuraturą krajową, okręgową i regionalną nie ma hierarchicznej zależności, a prokuratorzy tych jednostek nie mogą wydawać instrukcji. Biuro Prokuratury Generalnej składa się z Rady Prokuratorów Generalnych, która stoi na czele prokuratury. Zwierzchnictwo to ma jednak charakter funkcjonalny. Reforma prokuratury z 1999 r. doprowadziła do zmiany klasycznej, hierarchicznie zbudowanej organizacji o charakterze piramidalnym, zastępując ją hierarchiczną organizacją o charakterze spłaszczonym. Choć Minister Sprawiedliwości uprawniony jest do wydawania prokuratorom instrukcji, to jednak winny być one zgodne z wiążącymi umowami międzynarodowymi i ogólnymi zasadami prawa. Cechą charakterystyczną modelu ustrojowego prokuratury w Holandii jest kolegialne kierowanie prokuraturą

¹⁶³ Zob. H. Zięba-Załucka, *Pozycja ustrojowa organów prokuratury...*, s. 480.

przez Kolegium Prokuratorów Generalnych na czele z Prokuratorem Generalnym, Prokuratura jest traktowana jako część niezależnego sądownictwa¹⁶⁴.

1.5.2. Niezależność wewnętrzna

Niezależność wewnętrzną prokuratury obejmuje całokształt relacji w ramach samej instytucji przy świadomości organizacji prokuratury w różnych ujęciach modelowych w oparciu o zasadę hierarchicznego podporządkowania. Łączyć to należy przede wszystkim z formą i zakresem nadzoru służbowego, zarówno o charakterze wewnętrznym jak i zwierzchnim. Dotyczy ona takich elementów jak: struktura prokuratury (w tym istnienie w jej ramach jednostek organizacyjnych o charakterze specjalnym; organizacja wewnętrzna jednostek organizacyjnych prokuratury danego szczebla bądź kategorii; relacje o charakterze instancyjnym i nadzorczym pomiędzy jednostkami (ich kierownikami) pozostającymi na różnych szczeblach; przydział spraw; nieprzenoszalność prokuratorów¹⁶⁵. Ponadto dodatkowy czynnik wpływający na niezależność wewnętrzną stanowi kompetencja organu naczelnego do tworzenia, przekształcania, lub też likwidacji jednostek organizacyjnych prokuratury (władztwo organizacyjne). Z kolei łagodząco na zasadę hierarchicznego podporządkowania wpływa określenie kadencyjności kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury na poszczególnych szczeblach. Realizacja tej zasady, łącznie z zasadami substytucji, dewolucji oraz jednoosobowego kierownictwa wpływają na stopień niezależności w ujęciu wewnętrznym¹⁶⁶.

W przypadkach, gdy prokuratura stanowi część rządu lub jest mu podległa, państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania:

- 1) prawnego ustanowienia natury i zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą;
- 2) korzystania przez rząd ze swojej władzy w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi;
- 3) udzielania instrukcji na piśmie i publikowania ich w odpowiedni sposób w przypadkach instrukcji natury ogólnej;

¹⁶⁴ Zob. H. van de Bunt, J.L. van Gelder, *The Dutch Prosecution Service*, [w:] *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago-London 2012, s. 123.

¹⁶⁵ M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury...*, s. 25.

¹⁶⁶ Tamże.

- 4) zapewnienia odpowiedniej gwarancji poszanowania zasad przejrzystości i równości zgodnie z prawem narodowym, w przypadkach instrukcji dotyczących poszczególnej sprawy, gdy rząd ma taki obowiązek;
- 5) pozostawienia wolności prokuratorom do przedkładania w sądzie wszelkich prawnych argumentów według własnego wyboru, nawet jeżeli mają obowiązek wyrażenia na piśmie otrzymanych instrukcji;
- 6) zakazania z zasady dawania instrukcji zaniechania ścigania w poszczególnym przypadku. W przypadku zaś, gdy taki zakaz nie istnieje, takie instrukcje powinny być zarezerwowane dla wyjątkowych sytuacji, a ich wydanie musi zależeć nie tylko wymagań zawartych w punktach 4) i 5), lecz również od odpowiedniej kontroli, mającej na względzie w szczególności zapewnienie przejrzystości¹⁶⁷.

J. Zaleśny, zwraca uwagę na najbardziej władczą formę wkraczania w niezależność prokuratora jaką są polecenia¹⁶⁸, które najczęściej odnoszą się do konkretnych postępowań, podejmowanych w nich czynności. Podkreśla, iż takie prawo przysługuje każdemu prokuratorowi będącemu zwierzchnikiem służbowym wobec innych prokuratorów. Ponadto prokurator przełożony jest uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Z kolei jak zauważa A. Gerecka-Żołyńska, prokurator bezpośrednio przełożony, jak również każdy inny prokurator przełożony, mogą wydawać polecenia dotyczące treści czynności procesowej, w tym – co do sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem. Co stanowi istotne ograniczenie niezależności¹⁶⁹.

Podejmowane są próby sformułowania nowego modelu prokuratury: niezależnej od bieżącej polityki, gdzie prokuratorzy są autonomiczni w ramach prowadzonych postępowań i koncentrują się tylko na śledztwach dotyczących najgroźniejszych przestępstw¹⁷⁰. W ocenie M. Gabriela-Węglowskiego polska „prokuratura wymaga zupełnej przemiany, innej filozofii, tak organizacji, jak i funkcjonowania”. W takim ujęciu „niezależność Prokuratora Generalnego i poszczególnych prokuratorów nie jest

¹⁶⁷ Tamże, s. 51.

¹⁶⁸ Zob. J. Zaleśny, *Dialektyka prokuratorowskiej niezależności*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 70.

¹⁶⁹ Zob. A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji (uwagi w związku z ustawą z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 66.

¹⁷⁰ Zob. M. Gabriel-Węglowski, M. Malinowska-Wójcicka, *Na straży prawa. Nowy model prokuratury*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 23.

celem samym w sobie. Jest tylko niezbędnym środkiem do osiągnięcia i utrzymania tego maksymalnej profesjonalności. Nic nam po niezależności, której nie wykorzystamy dla dobra społeczeństw i naszego Państwa”¹⁷¹.

We Francji Prokuratura jest organem zależnym od Ministra Sprawiedliwości, ale nie od władzy wykonawczej, pomimo tego, że Minister Sprawiedliwości jest zwierzchnikiem prokuratorów. Z zasady hierarchicznego podporządkowania wynika podległość prokuratora poleceniom przełożonego. Rolę zwierzchnika wszystkich prokuratorów pełni Minister Sprawiedliwości. Prokuratorzy są odpowiedzialni jedynie wobec bezpośrednich przełożonych. Co więcej, występuje tu brak bezpośredniej więzi organizacyjnej między ministrem sprawiedliwości a prokuratorami, co zapobiega sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości wpływałby na prokuratorów niższego szczebla¹⁷². Co prawda Minister Sprawiedliwości nie ma wpływu na treść oświadczeń, jak również czynności prokuratorskich przed sądem, jednakże może w trybie natychmiastowym nakazać prokuratorowi generalnemu podjęcie ścigania sprawy przestępstwa, a także skierowanie aktu oskarżenia. Minister nie ma jednak możliwości wykonywania tych czynności samodzielnie. Prokuratorzy mogą otrzymywać wytyczne od Ministra Sprawiedliwości stanowiące wyjaśnienie zasad stosowania przepisów, jednakże bezpośrednim ich adresatem może być wyłącznie prokurator generalny, a za jego pośrednictwem prokuratorzy republiki. Wytyczne mają zasadnicze znaczenie dla kształtowania praktyki, wyznaczając ogólne kierunki postępowania i nie naruszając przy tym niezależności prokuratora w sprawach indywidualnych¹⁷³.

Hierarchiczne podporządkowanie przyczynia się do kształtowania zachowania prokuratora podległego. Przy czym występujące różnice w poglądach na daną sprawę nie mogą przyczyniać się do niewykonania polecenia, gdyż groziłoby to dezorganizacją pracy prokuratury. Jednak w sytuacji sprzeciwu prokurator podległy zdolny jest żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. Kwestią wyłączenia zajmuje się prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Prokurator przełożony, który nie uwzględnił

¹⁷¹ Zob. K. Sobczak, *Dr Gabriel-Węglowski: Polsce potrzebna prokuratura niezależna i profesjonalna*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/polsce-potrzebna-prokuratura-niezalezna-i-profesjonalna-projekt,520669.html>, data dostępu: 09.11.2024.

¹⁷² Zob. M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 215.

¹⁷³ Tamże, s. 216-217.

żądania prokuratura zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonywania czynności albo od udziału w sprawie, przejmuje służbową odpowiedzialność za treść czynności. Natomiast prokurator występujący z żądaniem jest zobowiązany wykonać polecenie¹⁷⁴.

1.5.3. Polityka kadrowa

W ramach polityki kadrowej szczególną uwagę należy zwrócić na zasady powoływania i odwoływania prokuratora generalnego oraz szeregowych prokuratorów. Bowiem zarówno z międzynarodowych jak i krajowych standardów prawnych w tym zakresie wynika, że procedura ta powinna być przejrzysta, jak również zawierać okres, na jaki nominacja obowiązuje, sposób oraz przyczyny odwołania, a także wynagrodzenie¹⁷⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje sposób wyboru Prokuratora Generalnego. W jednych państwach powołuje go parlament (Węgry, Austria, Łotwa, Szwajcaria, Niemcy), w innych prezydent (Finlandia, Słowacja, Litwa, Portugalia), a w jeszcze innych rząd (Wielka Brytania, Czechy, Francja) i organy kolegialne (Belgia, Rosja), czy też monarcha (Hiszpania)¹⁷⁶.

W każdym z tych przypadków, kryteria wyboru prokuratorów generalnych jak i szeregowych prokuratorów powinny być jasne a sam proces transparentny. Natomiast głównym warunkiem wstępnym powinien być najwyższy poziom umiejętności zawodowych i uczciwości. Prokuratorzy powinni zatem przejść odpowiednie kształcenie i szkolenie w celu uzyskania specjalizacji. Każdy wybór powinien mieć formę konkursu, podawanego do publicznej wiadomości. Z kolei kandydaci powinni zgłaszać się sami.

Istotną rolę odgrywa też pozycja społeczna. Osoba starająca się o stanowisko prokuratora powinna cieszyć się dobrą reputacją społeczną a także szacunkiem wśród przedstawicieli zawodów prawniczych, tj. prokuratorów i sędziów.

Jeżeli chodzi o sam wybór to powinien on być podejmowany większością kwalifikowaną. Ponadto w sytuacji gdy prokuratora generalnego wybiera parlament, to

¹⁷⁴ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura...*, s. 227.

¹⁷⁵ Zob. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury...*, s. 121.

¹⁷⁶ Zob. H. Zięba-Załucka, *Pozycja ustrojowa organów prokuratury...*, s. 491.

zalecanym jest aby w celu uniknięcia upolitycznienia tej procedury zobowiązać odpowiednią komisję parlamentarną do jej przeprowadzenia¹⁷⁷.

Ważnym jest także, aby przepisy prawa określały długości mandatu prokuratora a także możliwość zajmowania innych funkcji publicznych po zakończeniu przez niego kadencji (równocześnie z możliwością powrotu do zawodu wykonywanego wcześniej).

Ustawodawstwo w danym państwie winno również określać powody odwołania prokuratora generalnego, z kolei procedura poprzedzająca tą decyzję powinna uwzględniać opinie niezależnego ciała eksperckiego co do zasadności takiego działania, a także dawać możliwość prokuratorowi generalnemu wypowiedzenia się przed parlamentem, w sytuacji, gdy jest on ciałem decydującym o jego odwołaniu¹⁷⁸.

1.6. Ewolucja statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów na przykładzie Polski

1.6.1. Okres II Rzeczypospolitej

Rok 1918 stanowił kluczowy moment w historii Polski. Odzyskanie niepodległości wiązało się z nowymi wyzwaniami, zarówno w kwestii zapewnienia bezpiecznych granic, jak i stworzenia nowych struktur odradzającego się państwa¹⁷⁹.

Ważnym elementem stała się unifikacja systemów prawnych RP i dążenie do jednolitego wymiaru sprawiedliwości eksponującego także strukturę organizacyjną oraz funkcjonalną prokuratury¹⁸⁰.

W efekcie tych działań w dniu 3 czerwca 1919 r. Sejm RP uchwalił ustawę o Komisji Kodyfikacyjnej¹⁸¹ z zadaniem unifikacji oraz kodyfikacji polskiego prawa¹⁸². Zdaniem L. Górnickiego właśnie w tym zakresie Komisja „była faktycznym

¹⁷⁷ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury...*, s. 122.

¹⁷⁸ Tamże.

¹⁷⁹ Por. M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne w rozwiązaniach ustrojowych II Rzeczypospolitej*, [w:] *70 Rocznica Odzyskania Niepodległości. Materiały Uroczystej Sesji w dniu 16.XI. 1988*, red. A. Zieliński, Warszawa 1989, s. 15-28.

¹⁸⁰ Zob. *Historia polskiej prokuratury w latach 1918 – 1945*, www.pk.gov.pl/prokuratura/historia-prokuratury/historia-polskiej-prokuratury-w-latach-1918-1945/, data dostępu: 25.06.2022.

¹⁸¹ Zob. Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej, Dz.Pr.P.1919 nr 44 poz. 315.

¹⁸² Zob. S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo. Prawno Historyczne” 1981, z. 1, s. 47.

ustawodawcą, najważniejszym, choć oczywiście nie jedynym. Pełniła ona funkcję prawodawcy w ujęciu socjologicznym, wywierała bowiem rzeczywisty wpływ na ukształtowanie treści aktów prawnych i nadanie im określonego kształtu formalnego”¹⁸³.

W ramach Komisji wypracowano koncepcję sformułowania rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Jednakże ich przygotowanie było poprzedzone przyjęciem rozwiązań tymczasowych, m.in. w postaci zastosowania Dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego¹⁸⁴. Na jego mocy funkcję Prokuratora Naczelnego sprawował Minister Sprawiedliwości. Ponadto utworzono stanowiska prokuratorów oraz podprokuratorów z zadaniem wspierania Sądu Najwyższego, jak również stanowisko Pierwszego Prokuratora.

Taki stan rzeczy miał miejsce niemalże do końca lat 20. XX w.¹⁸⁵ Podstawy prawne ustroju prokuratury w przedwojennej Polsce określono dopiero w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸⁶, na mocy którego prokuratura została organizacyjnie połączona z sądami. Jej struktura została hierarchicznie dostosowana do struktury sądownictwa powszechnego. Przy Sądzie Najwyższym umocowano pierwszego prokuratora, prokuratorów i wiceprokuratorów SN. Z kolei przy sądach apelacyjnych prokuratorów i wiceprokuratorów apelacyjnych. Przy sądach okręgowych umocowani zostali prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy okręgowi¹⁸⁷, przy czym Minister Sprawiedliwości mógł ustanawiać przy poszczególnych sądach grodzkich podprokuratorów okręgowych¹⁸⁸.

¹⁸³ L. Górnicki, *Rola parlamentu w powstaniu i działalności Komisji Kodyfikacyjnej II RP w zakresie kodyfikacji prawa prywatnego*, [w:] *Zgromadzenia stanowe i organy przedstawicielskie w dziejach. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Józefowi Ptakowi*, red. J. Koredczuk, P. Wiązek, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 149.

¹⁸⁴ Zob. Dekret w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 15 poz. 199.

¹⁸⁵ Zob. B. Serafin, *Prokuratura*, [w:] *Organy ochrony prawnej RP*, red. S. Serafin, B. Szmulik, 2. wyd. C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 246.

¹⁸⁶ Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U.1928 nr 12 poz. 93.

¹⁸⁷ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura...*, s. 217.

¹⁸⁸ Zob. B. Serafin, *Prokuratura...*, jw.

Na czele prokuratury stał Naczelny Prokurator, którym był Minister Sprawiedliwości. Jego nadzorem objęto prokuratorów wszystkich stopni, w tym nadzorem bezpośrednim – prokuratorów apelacyjnych¹⁸⁹.

II Wojna Światowa przerwała funkcjonowanie prokuratury II RP. Pewną namiastką ciągłości instytucjonalnej byli jedynie prokuratorzy działający w Londynie przy Rządzie RP na uchodźstwie¹⁹⁰. Od 1944 r. w wyniku zależności Polski od ZSRR dokonano przekształcenia modelu procedury karnej i prokuratury w oparciu o wzorce radzieckie¹⁹¹. Dekretem z 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa¹⁹², dokonano wzmocnienia pozycji prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. W 1946 powołano Najwyższy Trybunał Narodowy, a także Prokuraturę Najwyższego Trybunału Narodowego przy Sądzie Najwyższym z zadaniem rozpoznawania spraw przeciwko osobom, które w czasie okupacji dopuściły się zbrodni na obszarze państwa polskiego. Ustawą z 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego¹⁹³ zniesiono instytucję sędziego śledczego, jak również podział postępowania przygotowawczego na śledztwo i dochodzenie. W efekcie, śledztwo zaczęło stanowić jedyną formę prowadzenia postępowania przygotowawczego, podporządkowaną prokuratorowi. Podmiotami wspierającymi te działania były organy milicji obywatelskiej oraz pionierzy śledcze bezpieczeństwa publicznego. Prokuratora z kolei, została uprawniona do stosowania środków zapobiegawczych, przez co zyskała miano organu bezpośrednio zaangażowanego w prowadzenie śledztwa¹⁹⁴.

Zasadniczą zmianę modelu prokuratury przeprowadził prawodawca w drodze ustawy z 20 lipca 1950 r.¹⁹⁵, rozdzielając urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Prokuraturę podporządkowano Radzie Państwa, która powoływała i odwoływała Prokuratora Generalnego. Natomiast jej przewodniczący powoływał i odwoływał jego zastępców. Zaś na wniosek Prokuratora Generalnego Przewodniczący

¹⁸⁹ Tamże.

¹⁹⁰ Zob. *Historia polskiej prokuratury w latach 1918 – 1945*, www.pk.gov.pl/prokuratura/historia-prokuratury/historia-polskiej-prokuratury-w-latach-1918-1945/, data dostępu: 25.06.2022.

¹⁹¹ Zob. P. Turek, *Prokuratura w standardach...*, s. 54.

¹⁹² Zob. Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U.1945 nr 53 poz. 300).

¹⁹³ Zob. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego, (Dz.U. 1949 nr 32 poz. 238).

¹⁹⁴ Zob. B. Serafin, *Prokuratura...*, s. 248.

¹⁹⁵ Zob. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1950 nr 38 poz. 346.

Rady Państwa mianował oraz odwoływał prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów wojewódzkich. Pozostałych prokuratorów mianowała, jak również odwoływał Prokurator Generalny. Poprzez rozdzielenie organizacyjne prokuratury i sądów prokuratura stała się odrębnym pionem organów władzy państwowej. W ramach, którego funkcjonowały prokuratury powiatowe, wojewódzkie i Prokuratura Generalna¹⁹⁶.

1.6.2. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przypada na lata 1952 – 1989. W dniu 22 lipca 1952 r. przyjęta została Konstytucja PRL¹⁹⁷, która była wzorowana na modelu radziecki, a wręcz w wielu miejscach w całości posilkowała się Konstytucją ZSRR z 1936 r.¹⁹⁸. Bezpośredni nadzór nad pracami przy tworzeniu Konstytucji sprawował sam Józef Stalin, który osobiście nanosił na tekście swoje poprawki, które następnie zostały uwzględnione w jej ostatecznym kształcie¹⁹⁹.

Regulacje dotyczące prokuratury znalazły się w rozdziale 6 Konstytucji PRL („Sąd i prokuratura”). Na podstawie art. 54 Konstytucji PRL Prokurator Generalny PRL strzegł praworządności ludowej, czuwał nad ochroną własności społecznej, zabezpieczał poszanowanie praw obywateli, a w szczególności czuwał nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL. Zgodnie z art. 55, podobnie jak w ustawie o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego PRL powoływała i odwoływała Rada Państwa, przed którą składał sprawozdanie z działalności²⁰⁰. W zakresie i trybie działania Prokuratora Generalnego, a także powoływania i odwoływania prokuratorów jemu podległych oraz zasad organizacji i postępowania organów prokuratury występowało odesłanie do ustawy. Dodatkowo w art. 56 występowała regulacja, że organy prokuratury podlegają

¹⁹⁶ Zob. J. Zaleśny, *Prokuratura...*, s. 218.

¹⁹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

¹⁹⁸ Zob. K. Koziół, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny...*, s. 337.

¹⁹⁹ Por. J. Porada, *Prokuratura PRL w nowej strukturze organizacyjnej*, „Problemy Praworządności” 1975, nr 9, s. 3-6.

²⁰⁰ Zob. K. Kosno, A. Krajewski, *Działalność Prokuratury PRL w okresie stanu wojennego w ocenie Rady Państwa*, „Problemy Praworządności” 1983, nr 5, s. 3-18.

Prokuratorowi Generalnemu i w sprawowaniu swych funkcji są niezależne od organów terenowych.

W dniu 14 kwietnia 1967 r. uchwalono ustawę o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰¹. Na jej mocy Prokuraturę PRL tworzyli: Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury. Zadaniem Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów było strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej i zapewnienie poszanowania praw obywateli. Prokurator Generalny w dalszym ciągu podlegał Radzie Państwa i działał zgodnie z jej wytycznymi oraz składał sprawozdanie z działalności prokuratury. Jednocześnie podobne uregulowanie jak w Konstytucji PRL znalazło się w ustawie w zakresie niezależności. Prokuratorzy byli w sprawowaniu swych funkcji niezależni od terenowych organów władzy oraz od organów administracji państwowej, gdyż podlegali jedynie prokuratorom przełożonym. Powinno również w sprawowaniu funkcji kierować się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli. Prawa i obowiązki pomiędzy prokuraturą a pozostałymi organami państwowymi oparte były na zasadzie wzajemności²⁰². Prokuraturze przysługiwało prawo ze strony innych organów, jednakże miała ona obowiązek ujawniać określone informacje na żądanie uprawnionych organów. Nie był to jednak element podporządkowania, a jedynie współdziałania²⁰³.

Do kompetencji Prokuratora Generalnego należało kierowanie całokształtem działalności Prokuratury oraz wydawanie szczegółowych przepisów dotyczących jej działalności. W dalszym ciągu Prokurator Generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa, tak samo jego zastępcy. Jednym z jego zastępców był Naczelny Prokurator Wojskowy, powoływany i odwoływany przez Radę Państwa na wniosek Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej²⁰⁴. Prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów wojewódzkich mianowała i zwalniała Rada Państwa na wniosek Prokuratora Generalnego. Zastępców Naczelnego Prokuratora Wojskowego, prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej i prokuratorów okręgów wojskowych

²⁰¹ Zob. Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967 nr 13 poz. 55.

²⁰² Zob. H. Zięba-Załużka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 51.

²⁰³ Tamże.

²⁰⁴ Szerzej: H. Olek, E. Kempa, *Rola i pozycja prokuratora wojskowego (w świetle ustawy o Prokuraturze PRL z 14.04.1967 r.)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1973, nr 3, s. 330-337.

mianowała i zwalniała Rada Państwa na wspólny wniosek Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej. Pozostałych prokuratorów mianował i zwalniał Prokurator Generalny.

W ustawie znalazły się także wymogi, jakie musi spełniać kandydat do objęcia stanowiska prokuratora. W skład powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury weszły: Prokuratura Generalna, prokuratury wojewódzkie i powiatowe. Wojskowymi jednostkami były natomiast: Naczelną Prokuraturę Wojskową, prokuratury okręgów wojskowych oraz wojskowe prokuratury garnizonowe²⁰⁵. Powstały również stanowiska aplikanta prokuratorskiego i aplikacja w prokuraturze, która polegała na przygotowaniu aplikanta do należytego wykonywania obowiązków prokuratora. Po ukończeniu aplikacji aplikant przystępował do egzaminu prokuratorskiego, a w przypadku pozytywnego wyniku mianowany był na stanowisko asesora prokuratorskiego lub oficera śledczego²⁰⁶.

W wyniku przeobrażeń społeczno-politycznych w dniu 1 września 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰⁷, która nie odbiegała zbytnio od modelu prokuratury uregulowanego w ustawach wcześniejszych²⁰⁸.

1.6.3. Przełom polityczny 1989 r.

Zmiany dokonane w Konstytucji na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r.²⁰⁹ prócz wprowadzenia tytułu „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” przełożyły się w zasadniczym stopniu na model i funkcjonowanie prokuratury. Albowiem, art. 64 otrzymał brzmienie, że prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw oraz że podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje funkcję Prokuratora Generalnego.

²⁰⁵ Por. J. Olejniczak, *Niektóre zagadnienia prawne i organizacyjne prokurator wojskowych w świetle nowej ustawy o prokuraturze PRL*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1967, nr 2, s. 137-146.

²⁰⁶ Zob. M. Madey, *Wyjaśnienia w związku z przepisami ustawy o Prokuraturze PRL*, „Biuletyn GP” 1967, nr 12, s. 26-38.

²⁰⁷ Dz.U.1990 nr 20 poz. 121.

²⁰⁸ Por. J. Smoleński, *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o Prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących prokuratury*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.

²⁰⁹ Zob. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. 1989 nr 75 poz.444).

Następnie zasadnicza zmiana zakresu funkcjonowania prokuratury nastąpiła na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r.²¹⁰, w której już jako zasadę wprowadzono pewną regułę, iż funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Powodem takiego rozwiązania było związanie prokuratury z wykonywaniem swej roli przez Radę Ministrów i tym samym poddanie jej kontroli parlamentarnej. Wcześniej (przed Okrągłym Stołem) prokuratura w ramach systemu sprawowania władzy faktycznie była nadzorowana i w wielu sytuacjach kierowana przez KC PZPR²¹¹.

Kolejne istotne zmiany wprowadzone zostały ustawą z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych²¹². W związku z wprowadzeniem do sądów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, zaistniała potrzeba dostosowania prokuratury do zreformowanej struktury sądów. Z tego względu powstały sądy apelacyjne i prokuratury apelacyjne.

Ustawą z 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze²¹³ w miejsce Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości powołana została Prokuratura Krajowa, z funkcją centralnej jednostki organizacyjnej prokuratury powszechnej²¹⁴.

Jak jednak zauważa K. Kozioł, ze względu na utworzenie Prokuratury Krajowej struktura prokuratury została zorganizowana analogicznie do struktury sądownictwa, co miało zasadniczy wpływ na pozycję oraz rangę prokuratora. Prokuraturą Krajową kierował Prokurator Krajowy, którego zakres działalności określał Prokurator Generalny. Był również jednym z jego zastępców. Prokuratora Krajowego powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego, spośród

²¹⁰ Zob. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 1990 nr 20 poz. 121.

²¹¹ Zob. R. Kalisz, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego – de lege ferenda*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 611.

²¹² Dz.U. 1993, nr 47, poz. 213.

²¹³ Dz.U. Nr 77, poz. 367.

²¹⁴ B. Serafin, *Prokuratura...*, s. 250.

prokuratorów Prokuratury Krajowej²¹⁵. Jak z kolei wskazuje W. Czerwiński, utworzenie Prokuratury Krajowej pozwoliło rozwiązać problemy organizacyjne oraz ustrojowe, ponieważ wcześniej najwyższym organem nadrzędnym w ujęciu procesowym w strukturze jednostek prokuratury był prokurator prokuratury apelacyjnej²¹⁶. Nie miał on co prawda dostatecznej pozycji procesowej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym, a dopiero udział Prokuratora Krajowego zapewniał należytą reprezentację przed wskazanymi organami²¹⁷.

1.6.4. Konstytucja RP z 1997 r.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. przyjęto nową Konstytucję²¹⁸. Jednak pomimo licznych opinii ze strony środowiska prokuratorskiego, nie udało się umocować instytucji prokuratury w przepisach ustawy zasadniczej²¹⁹.

W 1998 r. w wyniku już kolejnej nowelizacji ustawy o prokuraturze, na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o prokuraturze²²⁰ w miejsce prokuratur wojewódzkich dokonano utworzenia prokuratur okręgowych. Z kolei na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o dyscyplinie wojskowej oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²²¹ dokonano zmian w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. Wprowadzono kary dyscyplinarne, które skutkowały utratą możliwości awansu prokuratora przez okres trzech lat oraz brak możliwości udziału przez ten czas w kolegium prokuratury okręgowej, w kolegium prokuratury apelacyjnej, w zgromadzeniu prokuratorów, w Radzie Prokuratorów i

²¹⁵ Zob. K. Kozioł, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny...*, s. 340.

²¹⁶ Zob. W. Czerwiński, *Prokuratura, ustawa, regulamin, inne przepisy*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1997, s. 32.

²¹⁷ Tamże.

²¹⁸ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

²¹⁹ Szerzej na ten temat: R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 503; Ł. Kaczkowski, *O potrzebie konstytucjonalizacji prokuratury w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010, s. 407 – 419; A. Stankowski, *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10, s. 5-15; R. Kmiecik, *Prokuratura w Konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12, s. 9.

²²⁰ Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1123.

²²¹ Dz.U. 2000 nr 48 poz. 553.

sądzie dyscyplinarnym, jak również brak możliwości uzyskania utraconego stanowiska. Prócz tego uregulowano właściwość sądów dyscyplinarnych dla prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury działających przy Prokuratorze Generalnym²²².

Ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych ustaw²²³ wprowadzono w systemie organizacyjnym prokuratury szereg zmian ustrojowych. Określono m.in., granice niezależności prokuratora i zasady, na jakich jego przełożony może wpływać na bieg prowadzonych spraw. Zmieniono zasady postępowania dyscyplinarnego i możliwości pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej. Powołano do życia nową, powszechną jednostkę organizacyjną Prokuratury Generalnej i nowy organ doradczy w postaci Krajowej Rady Prokuratury. Dokonano zmian w systemie finansowania powszechnych jednostek prokuratury²²⁴ i wreszcie ustalono nowe zasady powoływania i odwoływania oraz nowy zakres obowiązków i kompetencji Prokuratora Generalnego – naczelnego organu prokuratury.

1.6.5. Reforma prokuratury z 2010 r.

W dniu 31 marca 2010 r. nastąpiła znacząca reforma prokuratury, polegająca na rozdzieleniu połączonych ze sobą od 1989 r. funkcji Prokuratora Generalnego i ministra sprawiedliwości²²⁵. W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r., uchwalające nowy regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury²²⁶. Wcześniej, bo 11 listopada 2009 r.²²⁷ weszły w życie przepisy określające wymogi formalne niezbędne

²²² Por. M. Rogalski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów a odpowiedzialność karna. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe Prokuratury RP*, red. H. Zięba – Załucka, M. Kijowski, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 106-107.

²²³ Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1375 z późn. zm.

²²⁴ Zmiany wprowadzone do ustawy nowelizującej ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. 2009, nr 219, poz. 1706).

²²⁵ Zob. Ł. Jurek, *Kilka uwag o reformie Prokuratury w Polsce z 2010 r.*, [w:] *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widziana oczyma młodych ludzi*, red. B. Stańdo-Kawecka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przwora, At Group, Kraków 2011, s. 111-117.

²²⁶ Dz.U. 30.03.2010, nr 49, poz. 296.

²²⁷ Art. 24 ustawy nowelizującej.

dla skutecznego, rozpoczęcia procedury powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego oraz przepisy wprowadzające nowe zasady pociągania prokuratorów do odpowiedzialności karnej i za wykroczenia oraz ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zmiany w zasadach wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów²²⁸.

W wyniku reformy Prokurator Generalny był powoływany przez Prezydenta RP spośród dwóch kandydatów. Wskazywały ich po jednym, Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratury. Także zastępcy Prokuratora Generalnego byli powoływani i odwoływani ze swych stanowisk, na wniosek Prokuratora Generalnego, przez Prezydenta RP. Zgodnie z treścią art. 10e ustawy o prokuraturze Prokurator Generalny przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury. Ten je przyjmował lub odrzucał, mając na względzie realizację przez Prokuratora Generalnego zadań w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Prezes Rady Ministrów mógł nadto, w każdym czasie i niezależnie od sprawozdania rocznego, zażądać od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat, związany z wypełnianiem zadań, o których była mowa w art. 2 ustawy o prokuraturze, jak również zwrócić się o uzupełnienie przedstawionej informacji. W przypadku odrzucenia sprawozdania Prezes Rady Ministrów mógł wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji. Sejm mógł go w takim przypadku odwołać, jeżeli uchwałę w tym względzie podjął większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy posłów. Podobna większość była wymagana w przypadku, gdy Prezes Rady Ministrów uznał, że Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu i na tej podstawie wystąpił do Sejmu z wnioskiem o jego odwołanie²²⁹. Ponadto wprowadzona została kadencyjność Prokuratora Generalnego, a także prokuratorów apelacyjnych okręgowych, rejonowych oraz ich zastępców. Krajowa Rada Prokuratury stała się organem samorządu prokuratorskiego, posiadającego szerokie uprawnienia chroniąc niezależność prokuratury²³⁰.

²²⁸ Art. 62 ustawy o prokuraturze.

²²⁹ Zob. M. Orłowska, *Pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości i jego powiązanie z systemem organizacyjnym prokuratury po zmianach wprowadzonych z dniem 31 marca 2010 r.*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 542.

²³⁰ K. Koziół, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny...*, s. 341.

1.6.6. Reforma prokuratury z 2016 r.

W dniu 4 marca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze²³¹. Co dawało wyraz wcześniejszym dyskusjom na temat uchwalenia zupełnie nowej ustawy o prokuraturze odpowiadającej obecnym społeczno-ekonomicznym przeobrażeniom²³².

Obecnie długość kadencji Prokuratora Generalnego została zrównana z okresem sprawowania urzędu przez Ministra Sprawiedliwości, pozostającej w związku z wyborami parlamentarnymi, które odbywają się co 4 lata. Unia personalna pomiędzy Prokuratorem Generalnym i Ministrem Sprawiedliwości wpłynęła także na kwestie kontroli w związku ze składaniem przez Prokuratora Generalnego corocznych sprawozdań z działalności, gdy w przypadku odrzucenia sprawozdania, skutkiem mogło być jego odwołanie. W tej chwili obowiązek ten nie istnieje. Wpływ na granice niezależności prokuratora ma także przywrócenie możliwości wydawania poleceń przez przełożonego względem prokuratora dokonującego czynności, które mogą wpływać na podejmowane czynności procesowe, wskutek czego przełożeni, a w szczególności Prokurator Generalny ma szerokie możliwości ingerencji w prowadzone sprawy.

W wyniku reformy, prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Zgodnie z art. 2 ustawy prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności, co uznać należy za pewną modyfikację art. 2 ustawy o prokuraturze z 1985 r., na podstawie, którego zadaniem prokuratury było strzeżenie praworządności a także czuwanie nad ściganiem przestępstw.

1.6.7. Prace nad reformą prokuratury po 2023 r.

Zmiana układu sił politycznych w wyniku wyborów parlamentarnych w dniu 15 października 2023 r. skutkowałą podjęciem prac nad reformą prokuratury, by przeciwdziałać tendencji jej upolitycznienia, obserwowanej w latach 2015-2023.

²³¹ Dz.U. 2016, poz. 177.

²³² K. Koziół, *Prokuratura jako pozakonstytucyjny...jw.*

Chodziło w szczególności o powrót do koncepcji rozdzielenia stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego.

Przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości w 2024 r. projekt ustawy zakłada ustanowienie naczelnego organu prokuratury – Prokuratora Generalnego, który nie będzie złączony z funkcją Ministra Sprawiedliwości. Skutkiem tego rozwiązania będzie odseparowanie całej prokuratury od administracji rządowej, gdyż Prokurator Generalny, jako zwierzchnik wszystkich prokuratorów, nie będzie już narażony na ryzyko oddziaływania politycznego, w szczególności tego, którego źródłem mogą być struktury rządowe. Wobec powyższego projekt przewiduje (w projektowanym art. 13b § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze), że Prokuratora Generalnego będzie powoływać Sejm, za zgodą Senatu. W projekcie wskazuje się, że uchwałę w sprawie powołania Prokuratora Generalnego Sejm będzie podejmował bezwzględną większością głosów (art. 13b § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze), co będzie stanowiło wyjątek od zasady podejmowania przez tę izbę uchwał zwykłą większością głosów, a jednocześnie będzie sprzyjało uzyskaniu przez Prokuratora Generalnego silnego mandatu do działania w sferze publicznej.

Podmioty, które będą mogły zgłaszać kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego (art. 13b § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze), to:

- 1) grupa co najmniej 35 posłów;
- 2) grupa co najmniej 15 senatorów;
- 3) Krajowa Rada Prokuratury (zgłaszająca kandydatów spośród osób które uzyskały poparcie co najmniej 60 prokuratorów w stanie czynnym);
- 4) Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
- 5) organizacje pozarządowe, których zadania statutowe obejmują działania związane z ochroną zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praworządności i praw człowieka oraz które realizowały te zadania przez okres co najmniej 3 lat poprzedzających dzień zgłoszenia kandydata.

Kwalifikacje zawodowe i doświadczenie kandydata na stanowisko Prokuratora reguluje projektowany art. 13c § 1 ustawy, zgodnie z którym osoba na stanowisko Prokuratora Generalnego będzie musiała spełnić przesłanki, które zagwarantują profesjonalizm osoby piastującej to stanowisko, a także sprawią, że osoba ta będzie dysponowała wiedzą i doświadczeniem niezbędnymi do kierowania złożoną,

hierarchiczną strukturą prokuratury, mianowicie osoba ta:

- 1) powinna być prokuratorem powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury w stanie czynnym albo prokuratorem Instytutu Pamięci Narodowej w stanie czynnym;
- 2) posiadać najmniej 20-letni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego, w stanie czynnym;
- 3) zajmować stanowisko prokuratora przez okres 10 lat bezpośrednio poprzedzających dzień zgłoszenia kandydatury na stanowisko Prokuratora Generalnego.

W kwestii kontroli nad działalnością Prokuratora Generalnego w projektowanym art. 13q ustawy – Prawo o prokuraturze; określono, że Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, każdy w zakresie swojej właściwości, będą mogli w każdym czasie złożyć do Prokuratora Generalnego uzasadniony pisemny wniosek o przedstawienie informacji dotyczącej określonego aspektu działalności prokuratury, przy czym żądanie to nie będzie mogło dotyczyć przedstawienia informacji o konkretnym postępowaniu²³³.

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono: „Podstawowymi celami projektowanej ustawy są: rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego oraz stworzenie warunków do wzmocnienia niezależności prokuratury przez wyeliminowanie pozaprocesowych możliwości kierowania biegiem konkretnych spraw dla doraźnych celów politycznych. Przeprowadzenie projektowanych zmian jest pierwszym krokiem do dalszych reform prokuratury i funkcjonalnie rozumianego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, uwzględniających potrzebę unowocześnienia organów prokuratury i dostosowania ich do wymogów współczesnego państwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie określa ustrojowego modelu prokuratury ani sposobu powoływania prokuratorów, co daje ustawodawcy znaczną swobodę przy wyborze konkretnego modelu ustrojowego usytuowania prokuratury”²³⁴.

²³³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze o zmianie niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-prokuraturze-oraz-niektorych-innych-ustaw>, data dostępu: 09.11.2024.

²³⁴ Tamże.

1.7. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów jako obszar tworzenia standardów przez organizacje międzynarodowe

1.7.1. Standardy uniwersalne

Chociaż prokuratury pełnią różne role w łańcuchu wymiaru sprawiedliwości poszczególnych krajów, powszechnie powierzana im szeroka odpowiedzialność, uprawnienia i dyskrekcja naraża je na szereg zagrożeń związanych z uczciwością i korupcją. Biorąc pod uwagę, że decyzje prokuratorów mogą wpływać na interesy osobiste, gospodarcze i polityczne, zwłaszcza w przypadku spraw gospodarczych i finansowych, mogą być im oferowane łapówki lub inne przysługi, aby w różnym stopniu ingerować w proces karny. Mogą to być takie próby przejęcia kierownictwa prokuratury przez inne podmioty lub uprawnienia państwa w celu nieuzasadnionego wpływania na realizację polityki karnej, w tym samym czasie.

Biorąc pod uwagę te zagrożenia, zapewnienie uczciwości w prokuraturze jako niezbędnego elementu praworządności i prawa do rzetelnego procesu sądowego stało się przedmiotem wytycznych ONZ. W tym celu określono zarówno rolę prokuratorów (1990) jak i standardy ich odpowiedzialności oraz obowiązki (1999).

1.7.1.1. Wytyczne Narodów Zjednoczonych dotyczące roli prokuratorów (1990)

System prawny oparty na poszanowaniu praworządności potrzebuje silnych, niezależnych i bezstronnych prokuratorów, gotowych zdecydowanie prowadzić dochodzenia i ścigać przestępców nawet, jeżeli wywodzą się oni z kręgów urzędniczych. Jeżeli prokuratorzy nie będą odgrywać swoich odpowiednich kluczowych ról w utrzymywaniu sprawiedliwości w społeczeństwie, istnieje poważne ryzyko, że zakorzeni się kultura bezkarności, zwiększając tym samym przepaść między ogółem ludności a władzą.

Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie wytyczne Narodów Zjednoczonych dotyczące roli prokuratorów z 1990 r.²³⁵ przyjęte „w celu pomocy państwom członkowskim w ich zadaniach polegających na zapewnieniu i promowaniu skuteczności, bezstronności i sprawiedliwości prokuratorów w postępowaniu karnym”²³⁶.

Niniejsze wytyczne obejmujące następujące kwestie: kwalifikacje, selekcje i szkolenie; status i warunki pracy; wolność wypowiedzi i zrzeszania się; rolę w postępowaniu karnym; funkcje dyskrecjonalne; alternatywy dla oskarżenia; relacje z innymi agencjami lub instytucjami rządowymi; postępowanie dyscyplinarne i przestrzeganie wytycznych. Jak zauważono w preambule „prokuratorzy odgrywają kluczową rolę w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a zasady dotyczące wykonywania ich ważnych obowiązków powinny promować ich poszanowanie i przestrzeganie zasady równości wobec prawa, domniemania niewinności oraz prawa do rzetelnego i publicznego wysłuchania przez niezawisły i bezstronny sąd” w celu „przyczyniania się do sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz skutecznej ochrony obywateli przeciwko przestępczości” i przestrzeganie Wytycznych²³⁷.

Wytyczne 1 i 2 stanowią odpowiednio, że „osoby wybrane na prokuratorów powinny być osobami o wyraźnej uczciwości i umiejętnościach, z odpowiednim przeszkoleniem i kwalifikacjami” oraz, że Państwa zapewniają, aby „kryteria wyboru prokuratorów zawierały zabezpieczenia przed mianowaniem na podstawie stronniczości lub uprzedzeń”. Ponadto, zgodnie z Wytyczną 2(b) Państwa zapewniają, że „prokuratorzy mają odpowiednie wykształcenie i przeszkolenie oraz powinni być świadomi ideałów i obowiązków etycznych ich urzędu, konstytucyjnej i ustawowej ochrony praw podejrzanego i ofiary.

Podczas gdy prokuratorzy „jako niezbędni przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości powinni przez cały czas zachowywać honor i godność swojego zawodu (Wytyczna 3), Państwa ze swojej strony „zapewniają, że prokuratorzy są w stanie wykonywać swoje funkcje zawodowe bez zastraszania, utrudniania, nękania,

²³⁵ Zob. UN Guidelines on the Role of Prosecutors (1999), Adopted by the 8th IN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

²³⁶ Tamże.

²³⁷ Tamże.

niewłaściwej ingerencji lub nieuzasadnionego narażenia na odpowiedzialność cywilną, karną lub inną” (Wytyczna 4). Ponadto „prokuratorzy i ich rodziny powinni być fizycznie chronieni przez władze, gdy ich bezpieczeństwo osobiste jest zagrożone w wyniku pełnienia funkcji prokuratorskich (Wytyczna 5). Ustawa lub opublikowane rozporządzenia określają między innymi: „rozsądne warunki służby prokuratorów, odpowiednie wynagrodzenie”, a tam, gdzie istnieje system awansów, „opiera się on na obiektywnych czynnikach, w szczególności kwalifikacjach zawodowych, zdolnościach, uczciwości i doświadczeniu, i jest ustalany zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami” (Wytyczne 6 i 7).

Wytyczne nawiązują także do wolności ekspresji prokuratorów. Bowiem zgodnie z ich treścią prokuratorzy, podobnie jak inni obywatele posiadają prawo do wolności wypowiedzi, przekonań, jak również zrzeszania się i zgromadzeń. Możliwym jest także ich udział w publicznej dyskusji dotyczącej prawa, wymiaru sprawiedliwości czy też ochrony praw człowieka (Wytyczna 8)²³⁸.

Jeśli chodzi o rolę w postępowaniu karnym, „urząd prokuratorów powinien być ściśle oddzielony od funkcji sędziowskich” (Wytyczna 10). Ponadto prokuratorzy „pełnią czynną rolę w postępowaniu karnym, w tym wszczynają dochodzenie i nadzorują wykonywanie orzeczeń sądowych oraz sprawowanie innych funkcji jako przedstawiciele interesu publicznego” (Wytyczna 11). Podobnie jak sędziowie, prokuratorzy nie mogą działać zgodnie z własnymi preferencjami, ale są zobowiązani do działania „zgodnie z prawem” oraz „wykonywania swoich obowiązków rzetelnie, konsekwentnie tak aby szanować i chronić godność ludzką oraz przestrzegać praw człowieka, przyczyniając się w ten sposób do zapewnienia należytego procesu i sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (Wytyczna 12). Wykonując swoje obowiązki prokuratorzy m.in. „wykonują swoje funkcje bezstronnie i unikają wszelkiej dyskryminacji politycznej, społecznej, religijnej, rasowej, kulturowej, seksualnej lub jakiegokolwiek innej” oraz „poświęcają należytą uwagę ściganiu przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych, w szczególności korupcji, nadużycia władzy, poważnych naruszeń praw człowieka i

²³⁸ Zob. A. Wedeł-Domaradzka, *Granice wolności ekspresji sędziów. Analiza porównawcza standardów międzynarodowych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wraz ze standardami krajowych porządków prawnych wybranych państw europejskich*. www.iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/IWS_Wedeł-Domaradzka-A._Granice-wolnosci-ekspresji-sedziow.pdf, data dostępu: 28.06.2022.

innych przestępstw uznanych przez prawo międzynarodowe oraz, jeśli jest to dozwolone przez prawo lub zgodne z lokalną praktyką, dochodzenie w sprawie takich przestępstw (Wytyczna 15). Prokuratorzy mają szczególny obowiązek w odniesieniu do „dowodów przeciwko podejrzanym, o których wiedzą lub uważają, że z uzasadnionych powodów zostały uzyskane w wyniku zastosowania bezprawnych metod, które stanowią poważne naruszenie praw człowieka podejrzanego, w szczególności obejmujące tortury lub okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie lub inne naruszenia praw człowieka”. W tego rodzaju sytuacjach albo „odmówią wykorzystania takiego materiału dowodowego przeciwko komukolwiek innemu niż ten, który użył takich metod, albo poinformują o tym Trybunał i podejmą wszelkie niezbędne kroki, aby osoby odpowiedzialne za użycie takich metod zostały postawione przed sądem”. (Wytyczna 16). Dla przykładu Komitet Praw Człowieka wyraził zaniepokojenie w odniesieniu do Francji „istniejącymi procedurami śledztwa przeciwko policji w sprawie naruszeń praw człowieka”, a także „nieudolnością lub inercją prokuratorów w stosowaniu prawa do prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń praw człowieka w przypadku funkcjonariuszy organów ścigania oraz w przypadku nadmiernie długich postępowań w dochodzeniu i ściganiu domniemych naruszeń praw człowieka z udziałem funkcjonariuszy organów ścigania”²³⁹.

W wytycznych 18 i 19 zawarto alternatywy dla ścigania, w szczególności w sprawach, w których prokuratorzy mają co czynienia z nieletnimi.

W kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów Wytyczna 21 stanowi, iż „wykroczenia dyscyplinarne prokuratorów powinny być zawarte w przepisach prawa. Skargi na prokuratorów zawierające oskarżenia, iż działali w sposób oczywisty wbrew zawodowym standardom powinny być rozstrzygane szybko i rzetelnie zgodnie z odpowiednimi procedurami. Prokuratorzy powinni mieć prawo do rzetelnego wysłuchania. Decyzja wydana na tej podstawie powinna podlegać zaskarżeniu. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko prokuratorom powinno gwarantować obiektywną ocenę i decyzję. Postępowanie powinno toczyć się zgodnie z zasadami prawem określonymi w prawie, kodeksem zawodowymi i przyjętymi standardami oraz w świetle niniejszych Wytycznych”. Orzeczenie powinno być wydane zgodnie z

²³⁹ ONZ Dok GAOR, A/52/40 (T. I), ust. 402.

prawem, kodeksem etyki zawodowej a także innymi ustalonymi standardami oraz normami etycznymi, jak również z Wytycznymi (Wytyczna 22).

Wskazano także, iż prokuratorzy powinny przestrzegać Wytycznych a także możliwie najbardziej efektywnie zapobiegać oraz przeciwstawiać się każdemu ich naruszeniu (Wytyczna 23). Natomiast w przypadku uzyskania wiedzy o takim zdarzeniu lub możliwości jego zaistnienia – zawiadomić odpowiednie władze (Wytyczna 24)²⁴⁰.

1.7.1.2. Standardy profesjonalnej odpowiedzialności prokuratorów i stanowisko w sprawie zasadniczych obowiązków i praw prokuratorów Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów (1999)

Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów (ang. *The International Association of Prosecutors*, IAP) jest to organizacja pozarządowa, apolityczna, która powstała w odpowiedzi na gwałtowny wzrost przestępczości międzynarodowej w czerwcu 1995 r. w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Wiedniu²⁴¹.

Zajmuje się ona ustalaniem i podnoszeniem standardów postępowania zawodowego i etyki dla prokuratorów na całym świecie; promowaniem praworządności, sprawiedliwości bezstronności i poszanowaniem praw człowieka oraz poprawą współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępczości. Jej misją jest bycie światowym autorytetem dla prokuratorów w prowadzeniu postępowań karnych i spraw z tym związanych oraz działanie jako organizacja o międzynarodowej renomie²⁴².

Komitet Wykonawczy Stowarzyszenia wywodzi się ze wszystkich regionów świata i wybiera Prezesa i Wiceprezesów. Powołuje także dwóch urzędników, Sekretarza Generalnego, który jest odpowiedzialny za bieżące administrowanie Stowarzyszeniem oraz Radcę Generalnego, który jest odpowiedzialny za program pracy Stowarzyszenia²⁴³.

²⁴⁰ Por. L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918 – 2014*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 24.

²⁴¹ Zob. E. Howe, *The International Association of Prosecutors (IAP)*, “Commonwealth Law Bulletin” 2012, Vol. 38, s. 347.

²⁴² Tamże, s. 348-350.

²⁴³ Zob. C. Ryngaert, J. Wouters, L. Reydam, *International Prosecutors*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 360, 465.

W ramach IAP zostały opracowane „Standardy profesjonalnej odpowiedzialności prokuratorów i stanowisko w sprawie zasadniczych obowiązków i praw prokuratorów”, które zostały zatwierdzone przez IAP w 1999 r.²⁴⁴

Wskazano w nich, iż podejmowanie wszelkich decyzji przez prokuratorów powinno być jawne i bezstronne w sytuacji, gdy zagrożone jest ich bezpieczeństwo osobiste w związku z pełnieniem funkcji. Odniesiono się w nich także do warunków pracy oraz adekwatnego wynagrodzenia i innych świadczeń. Ponadto podkreślono rolę kadencyjności oraz wieku i zasad odejścia na emeryturę. Wymieniono również znaczenie odpowiedniego doświadczenia zawodowego i właściwych szkoleń. W kwestii dyscyplinarnej wskazano na znacznie funkcjonowania zgodnie z prawem.

Standardy te służą jako uniwersalny punkt odniesienia dla postępowania poszczególnych prokuratorów i prokuratur, oraz uzupełniają, ale nie rozszerzają Wytycznych ONZ w sprawie roli prokuratorów z 1990 r., bowiem wytyczne skierowane są do państw i dotyczą ich działań, nie odnosząc się do relacji między prokuratorem a władzą wykonawczą czy też sędownią.

Warto przy tym zauważyć, iż na 17 sesji Komisji ONZ ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (Wiedeń, 14-18 kwietnia 2008 r.) uchwalono rezolucję wzywającą do „Wzmocnienia praworządności poprzez poprawę uczciwości i zdolności prokuratury”²⁴⁵. Standardy Prokuratury IAP zostały dołączone do Rezolucji, a państwa – strony zostały poproszone o uwzględnienie ich podczas przeglądu lub opracowywania własnych standardów Prokuratury.

1.7.2. Standardy regionalne

Pośród standardów międzynarodowych oddziałujących na pozycję prokuratury dostrzec należy też standardy regionalne, mające zasięg kontynentalny.

W odniesieniu do kontynentu europejskiego szczególne znaczenie mają standardy wypracowane w systemie Rady Europy. Mają one charakter ogólnych

²⁴⁴ Zob. Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, Adopted by the International Association of Prosecutors on the Twenty Third Day of April 1999, [www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL-2018_FINAL_2018210.pdf.aspx](http://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL-2018_FINAL_2018210.pdf.aspx), data dostępu: 29.06.2022.

²⁴⁵ Zob. Resolution 17/2 The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Strengthening the rule of law through improved integrity and capacity of prosecution services, Vienna, 17 April 2008, E/CN.15/2008/L.10/Rev.2.

rekomendacji, wypracowywanych zwłaszcza przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

Za najważniejszy dokument referencyjny uznaje się rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2000)19 o roli oskarżenia publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej²⁴⁶. Istotnym dokumentem jest też zalecenie Komitetu Rec (2012)11 o roli oskarżycieli publicznych poza systemem wymiaru sprawiedliwości karnej²⁴⁷. Obraz standardów dopełniają również opinie CCPE tj. Opinia nr 12 (2009); Opinia nr 4 (2009) w sprawie „Sędziów i prokuratorów w społeczeństwie demokratycznym” („Deklaracja z Bordeaux”) oraz opinia 9(2014) („Karta Rzymska”). Na szczególną uwagę zasługują również europejskie wytyczne w sprawie etyki i zachowania publicznych prokuratorów (Wytyczne z Budapesztu, 2005) oraz Europejskie zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do służby prokuratorów (CDL-AD(2010)040). Dodatkowo standardy dotyczące prokuratury zostały nakreślone w sprawozdaniu dotyczącym europejskich standardów w zakresie wymiaru sprawiedliwości przyjętym przez Komisję Wenecką na 85. sesji plenarnej (Wenecja, 17-18 grudnia 2010 r.).

Rada Europy organizuje też przedsięwzięcia w zakresie upowszechniania swych standardów w odniesieniu do prokuratury, m.in. w zakresie etyki prokuratorskiej²⁴⁸.

Dokonując analizy standardów regionalnych warto zauważyć, iż żaden z organów Unii Europejskiej nie określa standardów ustrojowych dotyczących prokuratury²⁴⁹. Szczególne zainteresowanie dla działalności prokuratury w Unii Europejskiej pojawiło się jednak wraz z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej (European Public Prosecutor's Office - EPPO)²⁵⁰, stanowiącej – jak sugerowano –

²⁴⁶ Zob. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000).

²⁴⁷ Zob. Recommendation CM/Rec(2012) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Justice System, (Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers Deputies).

²⁴⁸ Zob. *The training of judges and prosecutors in matters relating to their professional obligations and ethics: meeting of the members of the network for the exchange of information on the training of judges and prosecutors, Strasbourg, 13-15 May 1996*, Council of Europe, Strasbourg 1997, s. 6.

²⁴⁹ Zob. J. Bilewicz, *Prokuratura w świetle standardów europejskich*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 83.

²⁵⁰ Zob. D. von Brodowski, H.-H. Herrfeld, C. Burchard, *European Public Prosecutor's Office: regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the EPPO): article-by-article commentary*, Nomos, Beck, Hart, Baden-

„kwintesencję ponadnarodowego prawa karnego”²⁵¹. Negocjacje w sprawie utworzenia tego urzędu trwały w latach 2013-2017, a rozpoczął on swą działalność w dniu 1 czerwca 2021 r.²⁵² Urząd ten ma ścigać i oskarżać w sprawach przestępczości wymierzonej w budżet UE²⁵³. Inicjatywie Komisji Europejskiej w tej sprawie towarzyszyły liczne kontrowersje co do kwestii zasadności powołania i kompetencji tego organu²⁵⁴, a także jego relacji do Europejskiego Urzędu Ścigania Przystępstw Finansowych (OLAF)²⁵⁵ oraz organów krajowych²⁵⁶. Pytano nawet, czy jest to „monstrum” czy „eunuch”?²⁵⁷ Artykuł 86 TFUE odnosi się do ograniczonego mandatu materialnego, ochrony interesów finansowych Unii lub do rozszerzonego mandatu (na podstawie jednomyślnej decyzji Rady), obejmującego wszystkie poważne przestępstwa o wymiarze transgranicznym. Artykuł milczy jednak na temat dokładnego zakresu tego przedmiotowego zakresu kompetencji²⁵⁸. Analizowane są wyzwania, jakie dla praworządności tworzy ustanowienie Prokuratury Europejskiej²⁵⁹. Debata na temat ustanowienia Prokuratury Europejskiej koncentrowała się w dużej mierze na kwestiach struktury i uprawnień Prokuratury Europejskiej i walki między międzyrządowymi i ponadnarodowymi wizjami prokuratury europejskiej²⁶⁰.

Baden-Munchen-Oxford 2020, s. 29. Por. *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, red. L. Bachmaier Winter, Springer International Publishing, Cham 2018.

²⁵¹ J. Öberg, *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021, No 2, s.164. Por. *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, red. L. Bachmeier Winter, Springer International Publishing, Cham 2018.

²⁵² Zob. H.H. Herrmfeld, J. Herrmfeld, *The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?*, “ERA-Forum” 2021, No 4, s. 65.

²⁵³ Zob. *The European Public Prosecutor's Office: protecting taxpayers against fraud and corruption*, Publication Office, Luxembourg 2019, s. 3.

²⁵⁴ Zob. K. Amirthalangam, *Public Prosecutors and the Tort of Misfeasance*, “Law Quarterly Review”, vol. 137, s. 553. Por. *The European Public Prosecutor's Office An extended arm or a Two-Headed dragon?*, red. R.K. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik, T.M.C. Asser Press, The Hague 2015.

²⁵⁵ Zob. J.F.H. Inghelram, *Legal and institutional aspects of the European Anti-fraud Office (OLAF): an analysis with a look forward to a European Public Prosecutor's Office*, “Europe Law, Groningen” 2017, s. 39; A. Weyembergh, C. Briè, *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, “New Journal of European Criminal Law” 2018, No 1, s. 62.

²⁵⁶ Por. *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, red. C. Nowak, Wolters Kluwer, red. C. Nowak, Milano-Padova 2016.

²⁵⁷ J.R. Spencer, *A monster or a eunuch? The sad story of the European Public Prosecutor*, “Criminal Law Review” 2016, No 11, s. 823.

²⁵⁸ Zob. J. Vervaele, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's office lex incerta and unpraevia?*, “ERA-Forum: scripta iuris Europaei” 2014, No 1, s. 97.

²⁵⁹ Zob. A. Şandru, M. Morar, D. Herinean, O. Predescu, *European Public Prosecutor's Office: regulation, disputes, explanations*, Universul Juridic, Bucarest 2022, s. 34.

²⁶⁰ Zob. A. Erbežnik, *European Public Prosecutor's Office (EPPO) – too much, too soon, and without legitimacy?*, “European Criminal Law Review” 2015, No 2, s. 209.

Konsekwencje ostatecznie przyjętych ram prawnych dla Prokuratury Europejskiej analizowane są przede wszystkim z perspektywy praworządności w odniesieniu do dochodzeń i postępowań karnych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską oraz ich konsekwencji dla poszkodowanych osób fizycznych – pod względem pewności prawa i przewidywalności, ochrony przed samowolą wykonawczą, skutecznej ochrony sądowej i prawa do obrony²⁶¹. Wskazuje się na deficyt praworządności w hybrydowym systemie prokuratury europejskiej sytuującym się gdzieś pomiędzy współpracą a integracją²⁶². Podkreśla się, że decyzja Prokuratury Europejskiej o wszczęciu dochodzenia stanowi decyzję o wszczęciu postępowania karnego i jako taka musi podlegać kontroli sądowej. Potwierdzeniem tej hipotezy jest prawo do skutecznej kontroli sądowej zapisane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, prawo do kontroli sądowej w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz analiza zasady bezwzględności ścigania z uwzględnieniem wpływ dochodzeń wszczętych przez Prokuraturę Europejską na podstawowe prawa człowieka osób podejrzanych²⁶³. Porównuje się kompetencje Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do porównywalnych organów w państwach poza Unią Europejską²⁶⁴.

Utworzenie Prokuratury Europejskiej wzmocniło możliwości UE w zakresie ochrony pieniędzy podatników²⁶⁵. Rolą EPPO jest poprawa poziomu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Prowadzi ona dochodzenia w sprawie oszustw związanych z funduszami UE na kwotę ponad 10 000 euro oraz transgranicznych oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) obejmujących szkody przekraczające 10 milionów euro. Wszelkie tego typu oszustwa popełnione w uczestniczących państwach członkowskich po listopadzie 2017 r. jurysdykcji EPPO²⁶⁶.

W 2022 r. wskazywano, że skala nadużyć naruszających interesy finansowe UE, w szczególności po stronie dochodowej budżetu, była zbyt długo niedoceniana.

²⁶¹ Zob. *EPO at glance*, Publications Office, Luxembourg 2024, s. 9.

²⁶² Zob. V. Mitsilegas, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2021, No 2, s. 245.

²⁶³ Zob. A. Novokmet, *The European public prosecutor's office and the judicial review of criminal prosecution*, "New Journal of European Criminal Law" 2017, No 3, s. 374.

²⁶⁴ Zob. S.E.M. Herlin Kamell, C. Gómez-Jara Diez, *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime*, "German Law Journal" 2018, No 5, s. 1191.

²⁶⁵ Zob. *The European Public Prosecutor's Office protecting taxpayers against fraud and corruption*, Publications Office, Luxembourg 2021, s. 5.

²⁶⁶ Zob. *EPPO Annual Report 2021*, Publication Office, Luxembourg 2022, p. 8.

działalność EPPO przyniosła pierwszą pozytywną ewolucję w zakresie poziomu wykrywalności nadużyć naruszających interesy finansowe UE w niektórych państwach członkowskich. Nawet jeśli nie można było zaobserwować porównywalnej dynamiki po stronie instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, to w 22 uczestniczących państwach członkowskich wszczęto więcej dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych w UE niż średnia historyczna przed utworzeniem Prokuratury Europejskiej. Jest to szczególnie widoczne po stronie dochodów budżetu UE, gdzie wzmożona koncentracja niektórych organów krajowych zaczyna przynosić owoce, a EPPO wykorzystuje swój „widok z helikoptera” i zdolność identyfikowania powiązań, które do tej pory pozostawały ukryte²⁶⁷.

W 2023 r. wzrósł poziom świadomości obywateli Europy na temat Prokuratury Europejskiej, na co wskazują 2 494 zgłoszenia przestępstw od podmiotów prywatnych (o 29% więcej niż w 2022 r.). Poprawia się wykrywalność nadużyć finansowych w UE przez odpowiedzialne organy krajowe – 1 562 zgłoszenia przestępstw (o 24% więcej niż w 2022 r.). Łącznie Prokuratura Europejska otrzymała i rozpatrzyła 4 187 zgłoszeń przestępstw (o 26% więcej niż w 2022 r.). Zwiększony poziom wykrywalności dotyczył coraz większej liczby interesów finansowych UE, w szczególności w miarę rozpoczynania realizacji pierwszych inwestycji w ramach finansowania NextGenerationEU²⁶⁸.

Współpraca w sprawach karnych państw członkowskich UE została więc wzmocniona za sprawą utworzenia Prokuratury Europejskiej, która może przekazać sprawę organom krajowym, jeśli postępowanie przygotowawcze wykaże, że dane przestępstwo nie jest objęte jej właściwością²⁶⁹.

Coraz częściej dochodzenia i ścigania dotyczące handlu narkotykami w Unii Europejskiej mają powiązania z krajami spoza UE, a praktycy dostrzegają potrzebę i możliwość współpracy z tymi krajami na szczeblu sądowym. W oparciu o praktyczne doświadczenia prokuratorów łącznikowych oddelegowanych do Eurojustu z kilku krajów spoza UE, niniejszy dokument analityczny zawiera wskazówki dla organów

²⁶⁷ Zob. *EPPO Annual Report 2022*, Publications Office, Luxembourg 2023, s. 12.

²⁶⁸ Zob. *EPPO Annual Report 2023*, Publications Office, Luxembourg 2024, s. 4.

²⁶⁹ Zob. J. Iwanicki, M. Mistygacz, *Prokuratura Europejska: uwagi o właściwości w kontekście wzmocnionej współpracy w sprawach karnych*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku: wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019, s. 93 – 120.

sądowych w UE, podkreślając potencjalne powtarzające się problemy i wyzwania, a także najlepsze praktyki w zakresie współpracy sądowej w takich sprawach²⁷⁰.

Należy założyć, że wraz z rozwojem działalności Prokuratury Europejskiej i gromadzeniem przez nią doświadczeń, formułowane będą standardy międzynarodowe istotne z punktu widzenia określenia pozycji ustrojowej, funkcji i efektywności systemu prokuratury w państwach członkowskich, zwłaszcza w obszarze ścigania przestępczości transgranicznej.

²⁷⁰ Zob. *Cooperation with third countries in drug trafficking cases practical experiences of Liaison Prosecutors at Eurojust*, Publication Office, Luxembourg 2024, s. 12.

Rozdział 2: Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w systemie aksjologicznym Rady Europy

2.1. Ogólna charakterystyka Rady Europy

2.1.1. Geneza RE

Rada Europy została utworzona w dniu 5 maja 1949 r., w wyniku niszczycielskich konsekwencji nazizmu i faszyzmu w Europie stanowiących konsekwencje II wojny światowej²⁷¹. Pierwotnie zjednoczyła niewielką liczbę państw Europy Zachodniej, które wspólnie przywiązywały wagę do praw człowieka, demokracji i rządów prawa²⁷². Pierwotnymi członkami RE były: Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania. Wkrótce potem członkami RE stały się także Grecja (1949), Turcja (1950), Niemcy (1950), Islandia (1950) i Austria (1956)²⁷³. Ta wspólna płaszczyzna stopniowo nabrała gęstej i zinstytucjonalizowanej formy dzięki stale rosnącemu dorobkowi prawnemu instytucji Rady Europy²⁷⁴.

W następstwie zimnej wojny Rada Europy radykalnie się powiększyła, rozszerzając swoje członkostwo na Europę Środkową i Wschodnią oraz Rosję²⁷⁵. Dzięki tej ekspansji RE przyjęła nową rolę: działać jako pośrednik w procesie umacniania i wspierania liberalnych demokracji w całej Europie²⁷⁶. Pod koniec lat 90. w RE panował

²⁷¹ Zob. B. Cali, E. Demir-Gürsel, *The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal*, "European Convention on Human Rights Law Review" 2021, No 2, s. 165.

²⁷² Zob. Preambuła Statutu Rady Europy (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).

²⁷³ Zob. B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2013, s. 23.

²⁷⁴ Por. S. Schmahl, M. Breuer, *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford 2017.

²⁷⁵ Czechy (1992), Bułgaria (1992), Słowacja (1992), Węgry (1992), Polska (1993), Rumunia (1994), Słowenia (1994), Litwa (1995), Estonia (1996), Albania (1996), Andora (1996), Łotwa (1997), Mołdawia (1997), Ukraina (1997), Chorwacja (1997), Federacja Rosyjska (1998), Gruzja (1999), Armenia (2002), Azerbejdżan (2002), Bośnia i Hercegowina (2002), Serbia (2004) i Czarnogóra (2004). Zob. Council of Europe, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 005, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=vFZ7AeW4, data dostępu: 28.11.2022.

²⁷⁶ Zob. M.A. Nowicki, *Rada Europy*, „Polis” 1992, nr 1, s. 23-25.

nastrój pragmatyzmu i optymizmu, że cała Europa będzie ostatecznie rządzona przez państwa liberalno-demokratyczne²⁷⁷.

Kiedy Vaclav Havel, który właśnie z komunistycznego dysydenta stał się liderem młodej demokracji, przemawiał w Pałacu Europy w Strasburgu w maju 1990 r., opisał RE jako „najważniejsze europejskie forum polityczne”²⁷⁸. Widział klub demokracji zaangażowanych w utrzymanie najwyższego poziomu ochrony praw człowieka – i zapewnienie, że dni autorytarnych rządów w Europie wkrótce będą policzone.

Stawiając demokrację jako warunek członkostwa, RE przyjęła ideę, że możliwe jest rozróżnienie pomiędzy demokracją niedoskonałą z jednej strony a reżimem demokratycznym z drugiej. Aby ułatwić to rozróżnienie, RE określiła szereg wyraźnych kryteriów, które każdy z jej członków powinien spełnić²⁷⁹.

W procesie rozszerzenia po zakończeniu zimnej wojny Rada Europy odnowiła swoją architekturę instytucjonalną, aby wesprzeć swoją nowo odkrytą rolę czynnika umożliwiającego przejście do demokracji liberalnej. W związku z tym w 1990 r. utworzona została Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)²⁸⁰; w 1997 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE powołało swój Komitet Monitorujący przede wszystkim w celu wspierania nowych członków RE²⁸¹, z kolei w 1998 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka został przekształcony w pełnoetatowy i obowiązkowy sąd²⁸². W 1999 r. powołano Komisarza Praw Człowieka²⁸³. Wreszcie Komitet Ministrów RE rozpoczął proces reform mających na celu

²⁷⁷ Zob. P.A. Jordan, *Does Membership Have its Privileges? Entrance into the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms*, “Human Rights Quarterly” 2003, No 660, s. 14 – 18.

²⁷⁸ Zob. Vaclav Havel, *Speech at the Council of Europe, Strasbourg, 10 May 1990*.

²⁷⁹ Zob. I.C. Kamiński, *Warunki i konsekwencje członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Instytut Multimedialny, Kraków 2008, s. 7-25.

²⁸⁰ Zob. Committee of Ministers Resolution (90)6, ‘On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy Through Law’, (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session).

²⁸¹ Zob. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, ‘Monitoring Committee: Work Overview’, (15 June 2020), AS/MON/Int(2020)12.

²⁸² Zob. Protokół Nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. (Dz.U. 1998 nr 147 poz. 962).

²⁸³ Zob. Committee of Ministers Resolution (99) 5 of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 7 May 1999 at its 104th Session).

zinstytucjonalizowanie monitorowania wyroków ETPCz, który rozpoczął się na początku XXI wieku²⁸⁴.

Obecnie istnieją ważne powody, by kwestionować optymizm lat 90. oraz zdolność RE i jej instytucji do wspierania umocnienia praw człowieka, rządów prawa i liberalnej demokracji w państwach członkowskich²⁸⁵. Ostatnia dekada w Europie była świadkiem szeroki zakrojonych polityk i praktyk wraz z reformami prawnymi i konstytucyjnymi w wielu państwach członkowskich Rady Europy, które otwarcie sprzeciwiały się fundamentalnym zasadom, na których opiera się RE i Europejska Konwencja Praw Człowieka²⁸⁶. Politolodzy identyfikują pogorszenie wskaźników demokratycznych w ponad połowie państw członkowskich RE: niektóre z nich, a mianowicie Węgry, Polska, Rumunia, Serbia, Turcja i Ukraina, zaliczane są do dziesięciu krajów na świecie przechodzących „odwrót od demokracji”²⁸⁷. Niektórzy członkowie Rady Europy nie są już określani jako „demokracja”, ale raczej jako „reżimy hybrydowe” (takie jak niedawny członek - Rosja) lub jako „niedemokratyczne” (takie jak Azerbejdżan)²⁸⁸. Chociaż kategoryzacja typów reżimów lub wyniki poziomu demokracji mogą się różnić w zależności od badania²⁸⁹, ogólne dowody wskazują, że państwa członkowskie Rady Europy są częścią globalnego trendu, rozumianego jako erozja liberalnych instytucji demokratycznych i rządów prawa²⁹⁰. Sprawozdanie na temat stanu demokracji, praw człowieka i praworządności z 2021 r. sporządzone przez

²⁸⁴ Zob. Committee of Ministers Resolution (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session).

²⁸⁵ Zob. W. Benedek, *The Effectiveness of the Tool of the Council of Europe Against Democratic Backsliding: What Lessons Can Be Learned from „Greek Case”*, „Australian Law Journal” 2020, No. 1, s. 2.

²⁸⁶ Zob. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284).

²⁸⁷ Zob. IDEA, *The Global State of Democracy 2019 – Addressing the Ills, Reving the Promise (2019)*, www.idea.int, data dostępu: 28.11.2022.

²⁸⁸ Tamże.

²⁸⁹ Na przykład Indeks Demokracji opiera się na czterech typach reżimów: demokracjach, demokracjach wadliwych, reżimach hybrydowych i reżimach autorytarnych. Żaden ze wschodnioeuropejskich członków Rady Europy nie został zdefiniowany jako „demokracja” w raporcie z 2019 r. Wśród nich Polska i Węgry są uważane za wadliwe demokracje (wraz z niektórymi zachodnioeuropejskimi demokracjami, w tym Maltą, Belgią, Włochami, Cyprzem i Grecją), podczas gdy w raporcie zdefiniowano Turcję jako „reżim hybrydowy”, a Rosję i Azerbejdżan jako „reżimy autorytarne”. Zob. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020: In Sickness and Health?*, (2021), www.eiu.com, data dostępu: 28.11.2022. Inny indeks metadanych umieścił Azerbejdżan, Rosję i Turcję jako „niewolne”, a Armenię, Gruzję, Węgry i Ukrainę jako „częściowo wolne” w 2020 r., www.freedomhouse.org/countries/freedom-world/scored, data dostępu: 28.11.2022.

²⁹⁰ Por. D. Runciman, *How Democracy Ends*, Profile Books 2018.

Sekretarza Generalnego RE potwierdza istnienie „wyraźnego i niepokojącego stopnia regresu demokracji” wśród państw członkowskich i podkreśla, że sytuacja ta uległa jedynie dalszemu pogorszeniu w ciągu ostatniego roku z wybuchem pandemii Covid-19²⁹¹. Co więcej, niektóre aspekty tej transformacji przecinają tak zwany podział na liberalnych i nieliberalnych w europejskich demokracjach, co widać na polu kontroli migracji i walki z terroryzmem²⁹².

2.1.2. Statut RE

Statut ustanawiający Radę Europy (znany również jako Traktat Londyński) został podpisany 5 maja 1949 r.²⁹³ Dał on podstawy do działalności RE i określił jej organizację oraz sposób funkcjonowania. Co więcej zastrzeżono możliwość dokonywania w nim zmian. Co prawda niektóre postanowienia Statutu zostały potem zmodyfikowane, jednakże nie było zgody na jego generalną rewizję proponowaną w czasach późniejszych przez Zgromadzenie Parlamentarne²⁹⁴.

Statut składa się na „blok konstytucyjny” Rady Europy obok Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁹⁵.

Państwo formalnie przystępujące do RE musi ratyfikować Statut. Od 2013 r. ratyfikowało go lub przystąpiło do niego 46 państw europejskich. Rosja wystąpiła z Rady Europy 15 marca 2022 r., aby uniknąć wykluczenia w drodze głosowania w Zgromadzeniu Parlamentarnym zaplanowanym na ten sam dzień. Wszystkie inne państwa europejskie ratyfikowały Statut z wyjątkiem Białorusi i Watykanu (Stolica Apostolska).

²⁹¹ Zob. Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights, and the Rule of Law: A Democratic Renewal for Europe*, Council of Europe 2021, www.coe.int, data dostępu: 28.11.2022.

²⁹² Zob. Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and Rule of Law: Populism – How Strong are Europe’s Checks and Balance?*, Council of Europe 2017, www.rm.coe.int, data dostępu: 28.11.2022.

²⁹³ Zob. Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).

²⁹⁴ Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 25.

²⁹⁵ Zob. H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa – wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 30-31.

Na treść Statutu składa się Preambuła wraz z dziesięcioma rozdziałami.

W rozdziale I Statutu dość ogólnie sformułowano cel Rady Europy. Zgodnie z jego treścią jest nim *„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”*²⁹⁶. Realizację tego celu oparto na działalności organów RE *„w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”*²⁹⁷. Ponadto spośród licznych spraw leżących w kompetencji RE wyłączono kwestie obronności²⁹⁸. A samo uczestnictwo w tejże organizacji międzynarodowej zgodnie z treścią Statutu ma nie rzutować na udział danego państwa w *„dziele Narodów Zjednoczonych lub w innych organizacjach czy związkach międzynarodowych”*²⁹⁹.

Rozdział II Statutu stanowi o członkostwie w RE. Zgodnie z nim *„każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności...”*³⁰⁰.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że chociaż z dalszej części tego rozdziału wynika, że Komitet Ministrów decyduje o tym, czy dane państwo może być przyjęte w poczet członków Rady Europy³⁰¹, to *de facto* przyznanie członkostwa zależy od pozytywnej opinii Zgromadzenia Parlamentarnego. Bowiem rezolucja Statutowa (51)30 z dnia 3 maja 1951 r., przyjęta przez Komitet Ministrów w dwa lata po powołaniu do życia Rady Europy, przewiduje konieczność osiągnięcia *„zgodnie z obowiązującą praktyką”*, porozumienia między Komitetem Ministrów i Zgromadzeniem, zanim zostanie wyrażona zgoda na przyznanie członkostwa danemu państwu³⁰². Innymi słowy, jeszcze przed przyjęciem powyższej uchwały, zasada ta była już mniej więcej

²⁹⁶ Statut Rady Europy..., art. 1a.

²⁹⁷ Tamże, art. 1b.

²⁹⁸ Tamże, art. 1d.

²⁹⁹ Tamże, art. 1c.

³⁰⁰ Tamże, art. 3.

³⁰¹ Tamże, art. 4, art. 5.

³⁰² Zob. Resolution (51)30 A (3 May 1951) – Admission of New Members, www.rm.coe.int, data dostępu: 02.12.2022.

przestrzegana, mimo braku dokładnie ustalonej procedury. Jej praktyczne zastosowanie zyskało z czasem na znaczeniu, szczególnie po 1989 r., kiedy fala wniosków o przyznanie członkostwa, zaczęła napływać z Europy Środkowej i Wschodniej³⁰³.

W Statucie wskazano także na możliwość dobrowolnego wystąpienia z Rady Europy po uprzednim powiadomieniu o swojej decyzji Sekretarza Generalnego³⁰⁴. Jeśli nastąpi to między 1 stycznia a 30 września, wystąpienie nastąpi 31 grudnia danego roku. Jeśli odbywa się to między 1 października a 31 grudnia, to nastąpi 31 grudnia następnego roku.

Inna opcja wskazuje, że w sytuacji poważnego naruszenia Statutu RE, państwo może zostać zawieszona „w swym prawie reprezentacji” i wezwane „przez Komitet Ministrów do wystąpienia”. Gdy jednak nie zastosuje się do tego wezwania, wówczas Komitet Ministrów może podjąć decyzję o wykluczeniu członkostwa od wskazanej daty³⁰⁵.

Komitet Ministrów na mocy Statutu może również „zawiesić prawo reprezentacji w tym Komitecie i w Zgromadzeniu Doradczym członka, który nie dopełnił swoich zobowiązań finansowych, na okres, w którym zobowiązania te pozostaną nie wypełnione”³⁰⁶.

Warto tu nawiązać do Grecji, która przystąpiła do Rady Europy 9 sierpnia 1949 r., jednak 21 kwietnia po przewrocie wojskowym, grecka junta zniosła demokrację, pograżając się w konflikcie z Radą Europy. We wrześniu 1967 r. Dania, Norwegia, Szwecja i Holandia złożyły do Komitetu międzypaństwowe wnioski dotyczące łamania praw człowieka w Grecji. Zgromadzenie Parlamentarne RE, wyznaczyło także sprawozdawcę, byłego ministra spraw zagranicznych Holandii Maxa van der Stoela, do zbadania sytuacji w tym kraju³⁰⁷.

W dniu 12 grudnia 1969 r. po ujawnieniu greckiego raportu komisji, Grecja opuściła Radę Europy zanim sprawa mogła zostać poddana pod głosowanie. Po upadku junty Grecja ponownie przystąpiła do Rady Europy 28 listopada 1974 r.

Również działania Rosji prawdopodobnie dostarczyły rozsądnych podstaw do zawieszenia i wykluczenia. Zdecydowana większość społeczności międzynarodowej

³⁰³ Zob. H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego...*, s. 31.

³⁰⁴ Statut Rady Europy..., art. 7.

³⁰⁵ Tamże, art. 8.

³⁰⁶ Tamże, art. 9.

³⁰⁷ Zob. *Exclusion and withdrawal*, www.cvce.eu, data dostępu: 02.12.2022.

potępiła inwazję Rosji na Ukrainę jako akt agresji z naruszeniem art. 2 (4) Karty Narodów Zjednoczonych³⁰⁸. Użycie broni przeciwko ludności cywilnej stanowi naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego i podstawowych praw człowieka. Nawet jeśli konflikty zbrojne w Osetii Południowej, Abchazji, Krymie i Górskim Karabachu nie doprowadziły do całkowitego zawieszenia praw reprezentacji państw członkowskich, zakres, powaga i uporczywość obecnych naruszeń prawa międzynarodowego przez Rosję uzasadniają bardziej rygorystyczną reakcję.

Zawieszenie Rosji tymczasowo uniemożliwiło jej przedstawicielom udział w pracach Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego. Wraz z jej wyłączeniem Rosja przestaje być członkiem Rady Europy i stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 58 ust. 3 EKPC).

W Statucie RE wskazano także siedzibę organizacji (Strasburg)³⁰⁹ oraz oficjalne języki, którymi są angielski i francuski³¹⁰.

Kolejne rozdziały dotyczą głównych organów RE. Statut wymienia i opisuje kompetencje Komitetu Ministrów (rozdział IV)³¹¹, Zgromadzenia Parlamentarnego (rozdział V)³¹² i Sekretariatu pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego (rozdział VI)³¹³.

W rozdziale VII omówiono finanse RE, wskazując, iż „każdy członek ponosi koszty własnej reprezentacji w Komitecie Ministrów i Zgromadzeniu Doradczym”³¹⁴. Z kolei utrzymanie Sekretariatu i inne wspólne wydatki „są podzielone pomiędzy wszystkich członków w proporcjach określonych przez Komitet Ministrów, przyjmując za podstawę ich liczbę ludności”³¹⁵.

W kolejnym rozdziale omówione zostały przywileje i immunitety, które odnoszą się do pewnych gwarancji niezbędnych do niezależnego funkcjonowania RE i skutecznego wykonywania jej zadań. Z treści Statutu wynika bowiem, iż „Rada Europy, przedstawiciele członków i Sekretariat korzystają na terytorium członków z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania ich funkcji. Na mocy tych immunitetów

³⁰⁸ Zob. A/RES/ES-11/1.

³⁰⁹ Tamże, art. 11.

³¹⁰ Tamże, art. 12.

³¹¹ Tamże, art. 13 – 21.

³¹² Tamże, art. 22-35.

³¹³ Tamże, art. 36-37.

³¹⁴ Tamże, art. 38a.

³¹⁵ Tamże, art. 38b.

*przedstawiciele do Zgromadzenia Doradczego nie mogą być, w szczególności, aresztowani ani ścigani na terytorium członków z powodu poglądów wyrażonych lub sposobu głosowania w Zgromadzeniu, jego komitetach lub komisjach*³¹⁶.

Rozdział IX dotyczy ewentualnych poprawek do statutu, które „*mogą być dokonywane w Komitecie Ministrów lub na warunkach określonych w artykule 23, w Zgromadzeniu Doradczym*”³¹⁷. Z kolei ostatni rozdział X, wskazuje, iż „*niniejszy statut podlega ratyfikacji*”³¹⁸.

2.1.3. Struktura organizacyjna RE

Na czele organizacji stoi Sekretarz Generalny, który jest wybierany przez Zgromadzenie Parlamentarne na pięcioletnią kadencję. Odpowiada on za strategiczne planowanie i kierowanie programem prac i budżetem RE. Kieruje i reprezentuje RE³¹⁹.

W 2024 r. na stanowisko Sekretarza Generalnego Rady Europy wybrany został Alain Berset, były prezydent Konfederacji Szwajcarskiej³²⁰.

Rolę organu decyzyjnego pełni Komitet Ministrów. Składa się on z ministrów spraw zagranicznych każdego państwa członkowskiego i spotyka się raz w roku, zwykle w maju³²¹.

Bieżące funkcjonowanie RE sprawuje Komitet Zastępców Ministrów, w skład którego wchodzi Stały Przedstawiciel (Ambasador) każdego państwa członkowskiego w Strasburgu³²².

Komitet Ministrów podejmuje decyzje w sprawie polityki RE oraz zatwierdza jej budżet i program działania. We współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym stoi na straży podstawowych wartości RE i monitoruje przestrzeganie przez państwa członkowskie ich zobowiązań³²³.

³¹⁶ Tamże, art. 40a

³¹⁷ Tamże, art. 41a.

³¹⁸ Tamże, art. 42a.

³¹⁹ *The Secretariat*, [w:] *The Challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and Democratic Security*, Council of Europe, Strasburge 1996, s. 33.

³²⁰ Zob. *Secretary General*, <https://www.google.pl>, data dostępu: 09.11.2024.

³²¹ H. Ognik, *Rada Europy*, [w:] *Europejskie struktury współpracy*, red. S. Parzymies, Informator, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995, s. 59.

³²² Zob. J.M. Fiszer, *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1, s. 172.

³²³ Zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko – Biała 2009, s. 6-25.

Cztery razy w roku Komitet Ministrów zwołuje specjalne spotkanie poświęcone prawom człowieka. Analizowane są wówczas orzeczenia ETPCz, które nie zostały jeszcze wykonane przez pozwane państwa. Podejmowane są wówczas wymagane działania w celu zapewnienia wykonywania orzeczeń³²⁴.

Zgromadzenie Parlamentarne RE jest najstarszym zgromadzeniem tego typu w Europie. Jego pierwsze posiedzenie odbyło się 10 sierpnia 1949 r.³²⁵

Zgromadzenie Parlamentarne RE składa się z parlamentarzystów z każdego państwa członkowskiego. Odbywa sesje plenarne cztery razy w roku, zwykle w styczniu, kwietniu, czerwcu i październiku, na których omawia sprawozdania przygotowane przez dziewięć komisji³²⁶. Sesje plenarne są także demokratycznymi forami debat na aktualne tematy, prezentacji na temat misji obserwacyjnych do państw członkowskich oraz głosowań wynikających z ustaleń jej sprawozdań³²⁷.

Zgromadzenie może przyjąć różne rodzaje tekstów: zalecenia, rezolucje oraz opinie. Zalecenia stanowią propozycje skierowane do Komitetu Ministrów, których realizacja leży w kompetencjach rządu. Rezolucje obejmują decyzje Zgromadzenia dotyczące kwestii, które jest ono uprawnione do realizacji lub wyrażania opinii, za które wyłącznie ono jest odpowiedzialne. Zgromadzenie opiniuje przede wszystkim sprawy kierowane do niego przez Komitet Ministrów, takie jak przyjęcie nowych państw członkowskich do Rady Europy, ale także projekty konwencji, budżet, wdrażanie Europejskiej Karty Społecznej³²⁸.

Zgromadzenie Parlamentarne wybiera także Sekretarza Generalnego RE, Komisarza Praw Człowieka i sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Delegacje narodowe muszą dostosować się do proporcji wybranych przedstawicieli w swoich zgromadzeniach narodowych i uwzględnić równowagę płci.

³²⁴ Zob. A. Szklanna, *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 247-266.

³²⁵ Zob. P. Filipek, *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 12.

³²⁶ Zob. K. Torbiorn, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007, s. 176.

³²⁷ Zob. P. Evans, P. Silk, *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Council of Europe, Strasbourg 2013, s. 34.

³²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 57.

Kolejny organ, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest ogólnoeuropejskim zgromadzeniem politycznym odpowiedzialnym za wzmocnienie demokracji lokalnej w 46 państwach członkowskich RE³²⁹. Składa się z dwóch izb – Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów – oraz trzech komisji, zrzesza ponad 600 wybranych urzędników reprezentujących ponad 150 000 władz lokalnych i regionalnych z 46 państw członkowskich. Jego główne działania to monitorowanie wyborów lokalnych³³⁰ i promocja konwencji Rady Europy na poziomie lokalnym³³¹.

Jego zadaniem jest promowanie demokracji lokalnej i regionalnej, poprawa sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz wzmocnienie samorządności władz³³². Zwraca szczególną uwagę na stosowanie zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³³³. Sprzyja procesom decentralizacji i regionalizacji, a także współpracy transgranicznej między miastami i regionami³³⁴.

Przedstawiciele są mianowani na pięcioletnią kadencję zgodnie z procedurą obowiązującą w każdym państwie członkowskim.

Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatruje skargi zarówno osób fizycznych, jak i państw członkowskich w sprawie domniemanych naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³³⁵. Jest to stały organ sądowy RE, który gwarantuje wszystkim europejczykom prawa gwarantowane w Konwencji. Jest otwarty dla państw i jednostek bez względu na narodowość³³⁶.

³²⁹ Zob. J. Regulski, *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 264

³³⁰ Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 116.

³³¹ Zob. J. Robel, *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 212-218.

³³² Por. K. Spryszak, *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)*, [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016, s. 217-234.

³³³ Szerzej: T. Szewc, *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2, s. 132-139.

³³⁴ Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 35.

³³⁵ Zob. A. Pazura, *Uwagi na temat przesłanek skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 175-193.

³³⁶ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, wyd. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Apeiron, Katowice 1997, s. 38-46.

Od 1998 r. działa jako sąd w pełnym wymiarze godzin i osoby fizyczne mogą się do niego zwracać bezpośrednio. W ciągu prawie pięćdziesięciu lat Trybunał wydał ponad 10 000 wyroków. Są one wiążące dla zainteresowanych krajów i skłoniły rządy do zmiany ustawodawstwa i praktyki administracyjnej w wielu obszarach.

W obliczu wyzwań, w szczególności ze względu na ogromny wzrost liczby spraw w toku, po podwojeniu liczby członków Rady Europy po przystąpieniu dużej liczby państw komunistycznych w latach 90, nastąpiła potrzeba poprawy funkcjonowania Trybunału, zapewniając jednocześnie ochronę jego najwyższego autorytetu i niezależności oraz przestrzeganie praworządności.

Liczba zaległych spraw osiągnęła szczytową wartość 150 000 w 2012 r., po czym zmniejszyła się do obecnej liczby 50 000 po przyjęciu mechanizmów, takich jak wyroki pilotażowe, w przypadku których systematyczne uchybienia są rozpatrywane w drodze rozstrzygnięcia jednej sprawy.

Te środki zaradcze rozpoczęto w kontekście szeregu deklaracji w sprawie reformy Trybunału i konwencji podpisanych przez państwa członkowskie, począwszy od deklaracji z Interlaken w 2010 r., a skończywszy na Brighton, Szmirze, Brukseli i Kopenhadze w 2018 r.³³⁷

Oprócz zarządzania zaległościami w rozpatrywaniu spraw proces reform miał na celu zapewnienie wysokiej jakości orzeczeń, usprawnienie ich wykonywania oraz wyjaśnienie roli, jaką w systemie wymiaru sprawiedliwości odgrywa zasada pomocniczości.

Komisarz Praw Człowieka promuje reformę i ochronę praw człowieka w państwach członkowskich Rady Europy³³⁸. Dunja Mijatović, obywatelka Bośni i Hercegowiny, która dwukrotnie pełniła funkcję przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów, została w styczniu 2018 r. wybrana na stanowisko Komisarza na sześcioletnią kadencję.

³³⁷ Zob. M. Khostova, *Influence of the European Court of Human Rights on the National Legal Systems in Central and Eastern Europe*, "Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2019, nr 4, s. 131-145.

³³⁸ Zob. S.M. Królak, *The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: a soft law Institutions on the way to more effective protection of human rights*, [w:] *Main challenges for democracy, the rule of law, and the protection of human rights in the modern world; studies in honour of professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 781-810.

2.1.4. Kompetencje RE

Kompetencje Rady Europy zostały określone dość szeroko, zwłaszcza gdy przyjrzymy się statutowi organizacji. Dzięki temu jak zauważają F. Benoît-Rohmer i H. Klebes, „mogłaby ona wziąć na siebie prawie całkowitą odpowiedzialność za wszystkie dziedziny współpracy państw członkowskich”³³⁹. Co więcej z art. 1 Statutu wynika, że, ich realizacja jest możliwa dzięki omawianiu „wspólnych problemów, przez zawieranie umów i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”³⁴⁰.

Warto jednak podkreślić, iż są obszary w które Rada Europy nie angażuje swoich wysiłków, jak np. obrona narodowa. Ograniczone również okazały się jej wpływy na sferę gospodarki, którą początkowo zajęła się Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OECE), powstała w 1948 r., a zatem rok przed utworzeniem RE, i przekształcona w 1961 r. w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)³⁴¹. Następnie powołanie do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)³⁴², oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)³⁴³ (w 1957 r. na mocy Traktatu Rzymskiego) jeszcze bardziej ograniczyło możliwości działania Rady Europy w tej dziedzinie.

Z drugiej strony głównymi sferami działalności Rady Europy stały się prawa człowieka³⁴⁴, współpraca prawna³⁴⁵, sprawy socjalne³⁴⁶ oraz współpraca kulturalna i naukowa³⁴⁷. Z biegiem czasu dołączyły do nich zagadnienia dotyczące funkcjonowania

³³⁹ F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 19.

³⁴⁰ Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

³⁴¹ Zob. H. Simbierowicz, *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 2, s. 8-10.

³⁴² Zob. S. Ładyka, E. Synowiec, *Niepewna przyszłość Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, „Wspólnoty Europejskie” 1995, nr 7, s. 31-32.

³⁴³ Zob. K. Klościński, *Europejska Wspólnota Gospodarcza – system instytucjonalny i uregulowania prawne*, „Handel Wewnętrzny” 1993, nr 5, s. 49-53.

³⁴⁴ Zob. D. Wiśniewska-Cazals, *Rada Europy a prawa człowieka*, „Biuletyn CE UW” 1992, nr 3, s. 44-49.

³⁴⁵ Zob. K. Bany, *Międzynarodowa współpraca w sprawach podatkowych: konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych państw członkowskich Rady Europy OECD: komentarz*, Wydawnictwo Kik Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1999.

³⁴⁶ Por. A. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna, protokoły, zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, „Universitas”, Kraków 2006.

³⁴⁷ Zob. L.I. Węgrzyn-Odzioba, *Współpraca Rady Europy i Unii Europejskiej w dziedzinie kultury*, „Teki of Political Science and International Relations – UMCS” 2021, No 2, s. 7-19.

władz lokalnych, czego głównym wyrazem stało się utworzenie Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych, przekształconej w 1994 r. w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, uważany za „trzeci filar” organizacji³⁴⁸.

2.1.5. System aksjologiczny RE

Rada Europy jest wpływową organizacją międzynarodową, która opracowuje konwencje i zalecenia skierowane do jej państw członkowskich. RE odgrywa przy tym, szczególnie ważną rolę w kreowaniu prawa międzynarodowego³⁴⁹, rozciągając swój wpływ daleko poza granice Europy³⁵⁰.

Celem RE jest przestrzeganie praw człowieka, demokracji i rządów prawa w Europie³⁵¹. Ogromny wachlarz państw członkowskich, w tym wszyscy członkowie Unii Europejskiej³⁵², pięć krajów poradzieckich, kraje bałkańskie i Turcja, wymaga, aby główne instytucje organizacji były głównymi motorami napędowymi tego celu³⁵³. Należą do nich Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁵⁴, najsilniejszy trybunał praw człowieka w świecie. Komisja Wenecka (najwyższy organ ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego w Europie)³⁵⁵ oraz Komisarz Praw Człowieka³⁵⁶. Ci i inni, jak

³⁴⁸ F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 19.

³⁴⁹ Zob. E. Dynia, *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz z jedności europejskiej*, red. K. Lankosz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 59 – 63.

³⁵⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań – czy konkurencja?*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: ewolucja i uwarunkowania systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 840.

³⁵¹ Zob. K. Brummer, *Uniting Europe: The Council of Europe's Unfinished Mission*, “European Review” 2012, nr 3, s. 403-418.

³⁵² Zob. B. Podgórski, *Rola Rady Europy w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 18-21.

³⁵³ Zob. H. Papaj, *Rada Europy a systemy regionalnej ochrony praw człowieka – wyzwania i rozwiązania*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 522.

³⁵⁴ Zob. D. Mocarska, *Prawo do wystąpienia ze skargą indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Pikulski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2002, s. 289-295.

³⁵⁵ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Rola Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu standardów demokratycznego państwa*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, Legnica 2017.

³⁵⁶ Zob. M. Medwid-Fidler, *Rola Komisarza Praw Człowieka w upowszechnianiu standardów demokratycznych i prawnoczwolowych Rady Europy*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na*

np. Zgromadzenie Parlamentarne, odgrywają kluczową rolę we wskazywaniu obaw związanych z łamaniem praw człowieka³⁵⁷, doradzaniu w sprawie zmian prawnych i oferowaniu prawnego zadośćuczynienia ofiarom w tym niejednorodnym regionie³⁵⁸.

Konwencje RE są dokumentami prawnie wiążącymi, z kolei zalecenia mają charakter norm tzw. „miękkiego prawa”³⁵⁹, jednak pomimo tego mogą wywierać polityczną presję na rządy państw członkowskich RE, aby zmieniły swe praktyki zgodnie z zasadami i standardami uzgodnionymi przez państwa członkowskie.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż cała „władza prawna” Rady Europy opiera się na konwencjach, których państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać od momentu ich ratyfikacji³⁶⁰. Perłą w koronie systemu aksjologicznego organizacji jest Europejska Konwencja Praw Człowieka, która gwarantuje podstawowe prawa i wolności. Jest ona przy tym jednym z wiodących międzynarodowych instrumentów prawnych chroniących prawa człowieka. Wszystkie państwa członkowskie RE zostały zobowiązane do jej ratyfikacji.

EKPC jest dokumentem prawnie wiążącym, a państwa, które go przyjęły, mają obowiązek zapewnić jego pełne stosowanie oraz przestrzeganie na swoich terytoriach. Jeśli nie wywiążą się z tego obowiązku, mogą zostać oskarżeni o naruszenie EKPC przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu³⁶¹. Orzecznictwo Trybunału ma wpływ na wiele dziedzin prawa w Europie. Jednym z takich obszarów jest prawo dowodowe, a zwłaszcza dowodowe w sprawach karnych³⁶².

rozwój demokracji i ochronę praw człowieka, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 94-104.

³⁵⁷ Zob. S.A. Paruch, *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje - nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 55.

³⁵⁸ Por. J. Jaskiernia, *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

³⁵⁹ Zob. K. Spryszak, *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 45-98; 106-125; 156-172; 187-290.

³⁶⁰ Zob. J. Menkes, A. Kociołek-Pęksa, *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

³⁶¹ Zob. L. Garlicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a wykonywanie ponadnarodowych zobowiązań przez państwa*, [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 107-120.

³⁶² Zob. J. Jämsä, *Fair trial rules of evidence: the case law of the European Court of Human Rights*, Routledge, Abington-New York 2023, s. 34.

Na uwagę zasługuje również Europejska Karta Społeczna (EKS), która jest traktatem Rady Europy gwarantującym społeczne i ekonomiczne prawa człowieka. Europejski Komitet Praw Społecznych orzeka w sprawie zgodności sytuacji w państwach z EKS. Podstawowe prawa określone w Karcie obejmują mieszkanie, zdrowie, edukację, zatrudnienie, ochronę prawną i socjalną, przepływ osób i niedyskryminację. Na mocy Protokołu Dodatkowego do Karty, krajowe i europejskie związki zawodowe i organizacje pracodawców oraz akredytowane międzynarodowe organizacje pozarządowe są uprawnione do wnoszenia do Komitetu zbiorowych skarg dotyczących naruszeń Karty. Ponadto krajowe organizacje pozarządowe mogą składać skargi, jeśli dane państwo złożyło stosowne oświadczenie. Gdy Komitet stwierdza naruszenie Karty, Komitet Ministrów Rady Europy zwraca się do pozwanego państwa o podjęcie konkretnych działań w celu dostosowania sytuacji do Karty³⁶³.

Warto podkreślić, iż Rada Europy ma także osiągnięcia w innych dziedzinach tj. cyberprzestępczość, czy rozwój biologii i medycyny³⁶⁴ Tworzy również standardy w takich obszarach jak wolności wypowiedzi i mediów³⁶⁵, wolność zgromadzeń, równość i ochrona mniejszości³⁶⁶ a także zwalczanie mowy nienawiści w Internecie. Monitoruje postępy państw członkowskich w tych obszarach i formułuje zalecenia za pośrednictwem niezależnych eksperckich organów monitorujących.

2.2. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w świetle standardów prawnie wiążących RE

Na szczególną uwagę zasługuje analiza statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów w świetle standardów prawnie wiążących Rady Europy. Co prawda

³⁶³ Zob. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

³⁶⁴ Szerzej: O. Nawrota, *The biogenetical Revolution of the Council of Europe – twenty Years of the Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention)*, "Life Sci Policy" 2018, No 16.

³⁶⁵ Por. A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Oficyna Wydawnicza, ASPRA-JR, Warszawa 2002.

³⁶⁶ Zob. A. Kirpsza, *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 743.

bardziej szczegółowe normy w tym zakresie mają charakter „miękkiego prawa”, jednakże to standardy prawnie wiążące należy brać pod uwagę jako pierwsze.

Najważniejszym traktatem RE jest niewątpliwie Europejska Konwencja Praw Człowieka. To ona ma zasadniczy wpływ na postrzeganie istoty niezależności sądownictwa³⁶⁷. Ma to bezpośredni wpływ na regulację zagadnień władzy sądowniczej w państwach członkowskich Rady Europy. Jak bowiem zauważa J. Jaskiernia, dyspozycje Konwencji niosą standardy w tym zakresie, które powinny podlegać implementacji w procesie stosowania prawa międzynarodowego³⁶⁸.

Warto przy tym zauważyć, iż EKPC wskazuje na konieczność odseparowania władzy sądowniczej od legislatywy i egzekutywy. Co prawda nie przesądza sposobu jej zorganizowania, nakazuje jednak, by system taki realnie istniał i był zdolny do działania. Pewnym wyjątkiem są sprawy karne w stosunku do których sądownictwo musi mieć co najmniej dwuinstancyjną strukturę³⁶⁹.

EKPC wymaga, by właściwość sądów określona była w sposób odnoszący ją do wszystkich spraw objętych przedmiotowym zakresem art. 6 ust. 1 Konwencji i by dostęp do sądu miał charakter realny, co m.in. rzutuje na sposób regulowania kosztów sądowych. Nie istnieją przy tym przeszkody, aby pewne sprawy były najpierw rozstrzygane przez organy niesądowe. Istnieje tu jednak warunek, by w ostatecznym rozrachunku została zapewniona pełna sądowa kontrola tego typu rozstrzygnięć³⁷⁰.

Należy zwrócić szczególną uwagę na ważną rolę prokuratorów we wdrażaniu EKPC. Bowiem jest wiele kwestii prawnych, które można lepiej rozwiązać na szczeblu krajowym, tak aby dokonać szybkiego naprawienia naruszeń, a tym samym uniknąć przeciążenia Trybunału w Strasburgu prostymi sprawami, w przypadku których orzecznictwo zostało już dawno rozstrzygnięte.

W tym kontekście istotne było wejście w życie Protokołu nr 15 do Konwencji, wpisującego zasadę marginesu oceny i pomocniczości w jej preambule³⁷¹.

³⁶⁷ Zob. L. Garlicki, *Niezależność sądownictwa w orzecznictwie ETPC*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 133.

³⁶⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 256.

³⁶⁹ Tamże.

³⁷⁰ Tamże.

³⁷¹ Zob. *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, www.pism.pl/publikacje/reforma-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka, data dostępu: 15.12.2022.

Poza prawem karnym zadaniem prokuratorów powinno być reprezentowanie interesu ogólnego lub publicznego, ochrona praw człowieka i podstawowych wolności oraz przestrzeganie zasady prawa w sposób niezależny i przejrzysty.

Warto zauważyć, iż w dniach 24-25 marca 2022 r. w Belgradzie i Nowym Sadzie odbyły się robocze spotkania prokuratorów odpowiedzialnych za praktykę prokuratorską w zakresie właściwej interpretacji i cytowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁷².

45 zastępców prokuratorów i asystentów prokuratorów z okręgów apelacyjnych w Belgradzie i Nowym Sadzie wzięło udział w spotkaniach zorganizowanych we współpracy z Akademią Sądownictwa i Prokuraturą Republiki w celu informowania, szkolenia i zachęcania prokuratorów do odwoływania się do EKPC i orzecznictwa ETPC przy opracowywaniu projektów aktów prokuratorskich oraz dostosowania praktyki prokuratorskiej do odpowiednich europejskich standardów praw człowieka³⁷³.

Spotkania były pierwszymi z cyklu wydarzeń dla sieci prokuratorów – punktów kontaktowych praktyki prokuratorskiej, które następnie mają być organizowane w we wszystkich jurysdykcjach apelacyjnych w celu wzmocnienia ich zdolności do wdrażania europejskich standardów praw człowieka w zakresie rozwijania i harmonizacji orzecznictwa.

2.3. Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w świetle standardów o charakterze tzw. „miękkiego prawa” RE

2.3.1. Zalecenie Komitetu Ministrów Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratorów w systemie odpowiedzialności karnej

Wykonując swoje obowiązki, prokuratorzy muszą mieć na uwadze prawa jednostki i niezbędną skuteczność systemu sądownictwa karnego jako całości.

³⁷² Zob. *Newsroom Serbia HFII: The working meeting for prosecutors in charge for the prosecutorial Practice on interpretation and citation of the European Convention on Human Rights and case-law of the European Court of Human Rights*, www.coe.int, data dostępu: 15.12.2022.

³⁷³ Tamże.

Ponadto w systemie prawa cywilnego, w którym prokuratura może stanowić część sądownictwa, prokuratorzy mogą cieszyć się niezawisłością indywidualną, ale mogą również funkcjonować jako część hierarchii sądowej z uregulowanymi ograniczeniami swobody uznania. W tradycji *common law*, gdzie prokuratura jest częścią władzy wykonawczej i może być zintegrowana z departamentem sprawiedliwości, może ona cieszyć się bardzo wysokim stopniem niezależności i kierować się wewnętrznymi zasadami i regulacjami normującymi korzystanie ze swobody uznania i innych uprawnień³⁷⁴.

Organizacje hierarchiczne mogą koordynować działania prokuratury jako całości, jednocześnie umożliwiając prokuratorom odpowiednie korzystanie ze swojego uznania. W zakresie organizacji wewnętrznej wydziałów prokuratury na poziomie europejskim zdecydowanie dominuje model struktury hierarchicznej, preferowany przez wiele krajów ze względów związanych przede wszystkim z zapewnieniem skuteczności i spójności ścigania.

Jednak wymagania, jakie powinna mieć taka hierarchiczna struktura wydają się być zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratorów w systemie odpowiedzialności karnej. Są one bardzo konkretne i ukierunkowane na zapewnienie bezstronności w prowadzeniu postępowań karnych i niezależności prokuratury, której jedynym celem jest maksymalizacja działania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Stwierdza się w niej, że *„każdy prokurator ma prawo domagać się, aby kierowane do niego instrukcje były na piśmie. Jeśli uważa on, że instrukcja jest niezgodna z prawem lub przeciwna jego przekonaniu, musi mieć możliwość oceny tego w ramach odpowiedniej wewnętrznej procedury, która może prowadzić do zastąpienia go inną osobą”*.

Komisja Wenecka w swoim raporcie z 2010 r.³⁷⁵ przywołując po 10 latach powyższe zalecenie wskazała, iż zawarte w nim gwarancje nie były wystarczające do tego aby zapewnić niezależność działania prokuratora. Zdaniem H. Suchockiej uczestniczącej w tworzeniu tego raportu *„możliwość odsunięcia prokuratury od sprawy,*

³⁷⁴ Zob. P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych...*, s. 309.

³⁷⁵ Zob. Venice Commission, Report on European Standards as Regards the Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) on the basis of comments by Mr. James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr. Jorgen Steen Sorensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), Strasbourg, 3 January 2011, CDL-Ad(2010)040.

gdy nie zgadza[ł] się on z instrukcją [była] zbyt słabą gwarancją. Nie można bowiem wykluczyć celowego wydania takiej instrukcji, aby właśnie odsunąć prokuratora od sprawy i przekazać ją innemu. Gwarancja polegająca na niewywieraniu nacisku na prokuratora w obrębie prokuratury [wymagała], aby taka instrukcja, zwłaszcza jeśli zarzucało się jej niezgodność z prawem, została poddana ocenie przez niezależny organ (np. Radę Prokuratorów)”³⁷⁶.

Nie ulega jednak wątpliwości, że system hierarchiczny zapewnia znaczne korzyści w zakresie kontroli organizacyjnej i zarządzania oraz jest w stanie lepiej zapewnić bardzo pożądaną spójność podejścia w ramach prokuratury. Jednak niektóre państwa wybrały inną strukturę z różnych powodów. Na przykład we Włoszech prokuratura nie stosuje hierarchicznej struktury organizacyjnej. Na szczeblu krajowym nie istnieje żadna hierarchiczna organizacja prokuratorów, a uprawnienia do ścigania są rozproszone i nie są scentralizowane. Zwykle uważano to za sposób na uniknięcie ingerencji władzy wykonawczej i zagwarantowanie równego traktowania obywateli³⁷⁷.

Samo zrozumienie roli, jaką pełni prokuratura w ramach prawnych i instytucjonalnych gwarancji, ma kluczowe znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na wszystkie istotne pytania dotyczące jej pozycji konstytucyjno – prawnej. W tym sensie należy zauważyć, że zalecenie Komitetu Ministrów Rec(2000)19 określa, że „prokuratorzy” to organy władzy publicznej którzy w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewniają stosowanie prawa tam, gdzie jego naruszenie pociąga za sobą sankcję karną, mając na uwadze zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Działając ani w imieniu innej władzy (politycznej czy gospodarczej), ani we własnym imieniu, ale raczej w imieniu społeczeństwa, prokuratorzy muszą kierować się w wykonywaniu swoich obowiązków interesem publicznym. Muszą przestrzegać dwóch zasadniczych wymogów dotyczących z jednej strony praw jednostki, a z drugiej niezbędnej skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, którą prokurator musi w pewnym stopniu gwarantować³⁷⁸.

³⁷⁶ Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury...*, s. 168.

³⁷⁷ Zob. M. Kolaković-Bojović, V. Turanjanin, *Autonomy of Public Prosecution Service – The Impact of the „Checks and Balance” Principle ad International Standards*, „Journal of Eastern –European Criminal Law” 2017, No. 2, s. 27.

³⁷⁸ Zob. Recommendation Rec(2000)19..., s. 14.

Tak więc interes publiczny jest głównym kontekstem kształtującym rolę prokuratury, jednak systemy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych różnią się na całym świecie i nie ma jednolitego modelu dla wszystkich państw. Główne klasyfikacje można by przeprowadzić w odniesieniu do systemów o charakterze kontradyktoryjnym i inkwizycyjnym, pomiędzy systemami, w których dochodzenie kontroluje komornik sądowy, a tymi, których dochodzenie kontroluje prokurator lub policja. Równolegle istnieją systemy, w których ściganie jest obowiązkowe zgodnie z zasadą legalności, oraz inne, w przypadku których prokurator może według własnego uznania odstąpić od ścigania, jeżeli nie wymaga tego interes publiczny. Istnieją również różnice między systemami, które dopuszczają ściganie z oskarżenia prywatnego, podczas gdy inne tego nie czynią lub ograniczają. To samo dotyczy pozycji ofiary, która w niektórych systemach ma możliwość uczestniczenia w postępowaniu karnym jako „strona cywilna”, podczas gdy inne uznają jedynie spór między prokuratorem reprezentującym społeczeństwo lub państwo a oskarżonym³⁷⁹. Jednak pomimo różnic można wskazać cechy i wartości wspólne dla praktycznie wszystkich współczesnych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a Komisja Wenecka widzi to przede wszystkim w ściganiu karnym jako podstawową funkcję państwa. Zbrodnia jest krzywdą wyrządzoną społeczeństwu, chociaż w wielu przypadkach zdaniem Komisji, ten sam czyn będzie również równoznaczny z krzywdą prywatną wyrządzoną indywidualnej ofierze³⁸⁰.

Mając to na uwadze, Komisja Wenecka starała się określić wykaz konkretnych obowiązków prokuratorskich uniwersalnych dla wszystkich istniejących systemów, ale także wskazać dodatkowe, które można znaleźć w różnych państwach. Zdaniem Komitetu Ministrów we wszystkich systemach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy: decydują o wszczęciu lub kontynuowaniu ścigania; mogą prowadzić postępowania przed sądami; mogą odwołać się lub przeprowadzić apelację do wszystkich lub niektórych orzeczeń sądowych. W niektórych systemach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy również: wdrażają krajową politykę w zakresie zwalczania przestępczości, dostosowując ją w stosownych przypadkach do realiów regionalnych i lokalnych; prowadzić, kierować lub nadzorować dochodzenia,

³⁷⁹ Tamże, s. 7.

³⁸⁰ Tamże, s. 10-11.

dopilnować, aby ofiary otrzymały skuteczną pomoc; decydować o alternatywach dla ścigania; prowadzić nadzór nad wykonaniem orzeczeń sądowych itp.³⁸¹

Komisja Wenecka stara się w swym zaleceniu także powiązać rolę prokuratury z pytaniem, jakie uprawnienia powinna posiadać. Komisja kwestionuje wszelkiego rodzaju ogólne uprawnienia nadzorcze prokuratury powszechnie spotykane w systemach typu „prokuratura”, typowych dla krajów byłego Związku Radzieckiego. Komisja podkreśla również znaczenie sądowej kontroli działań prokuratorów naruszających prawa człowieka, która nie powinna funkcjonować jako quasi-automatyczna akceptacja wszystkich tego typu wniosków prokuratorów. Stanowi to zagrożenie nie tylko dla praw człowieka zainteresowanych osób, ale także dla niezależności sądownictwa jako całości³⁸².

Jednym z często podnoszonych zagadnień jest rola prokuratury poza prawem i postępowaniem karnym. Kwestia ta była przedmiotem zainteresowania Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE), która stwierdziła, że *„nie ma wspólnych międzynarodowych norm prawnych i przepisów dotyczących zadań, funkcji i organizacji prokuratury poza obszarem prawa karnego”*, ale zauważyła również, że *„suwerennym prawem państwa jest określenie jego instytucjonalnych i prawnych procedur realizacji jego funkcji w zakresie ochrony praw człowieka i interesów publicznych”*³⁸³. W ten sam sposób odniosło się do tej kwestii Zgromadzenie Parlamentarne RE, które wskazało, że różne pozakarne obowiązki prokuratorów *„budzą niepokój co do ich zgodności z podstawowymi zasadami Rady Europy”* i że *„to istotne jest aby uprawnienia i obowiązki prokuratorów ograniczały się do ścigania przestępstw i ogólnej roli w obronie interesu publicznego za pośrednictwem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, z odrębnymi, odpowiednio zlokalizowanymi i skutecznymi organami powołanymi do pełnienia wszelkich innych funkcji”*³⁸⁴.

³⁸¹ Tamże, s. 15.

³⁸² Tamże, par. 73-74.

³⁸³ Zob. CCPE Opinion no. 3 (2008) on the Role of Prosecutors Service outsider the Criminal Law Field.

³⁸⁴ Zob. Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) on the Role of the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law, Doc. 9796.

2.3.2. Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) na temat europejskich standardów i zasad kształtowania statusu prokuratora

Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) jest organem doradczym Komitetu Ministrów RE powołanym w 2005 r. w celu zbierania informacji o funkcjonowaniu prokuratury w Europie, prowadzenia badań nt. roli prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a w szczególności ma za zadanie przygotowywanie opinii dla Komitetu Ministrów w sprawach związanych z prokuraturą³⁸⁵.

Utworzenie CCPE wiązało się z instytucjonalizacją corocznej Konferencji Europejskich Prokuratorów Generalnych (CPGE)³⁸⁶.

Grupa CPGE została powołana w celu zapewnienia realizacji zalecenia Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratury w systemie sądownictwa karnego i spotykała się co roku do 2006 r. Poprzez zinstytucjonalizowanie tego forum Komitet Ministrów jak również Europejski Komitet ds. Problemów Przeszłością (CDPC), uznaje znaczenie ścisłego zaangażowania prokuratorów państw członkowskich w prace mające na celu opracowanie wspólnych polityk i instrumentów prawnych związanych z ich funkcjonowaniem i działalnością zawodową.

Troska Rady Europy o prokuratorów wiąże się z wyraźnym uznaniem ich zasadniczej roli w „państwach prawa”. Z tego punktu widzenia powołanie CCPE jako stałego organu stanowiło zwieńczenie procesu rozpoczętego na początku ostatniej dekady poprzez organizację ogólnoeuropejskich konferencji prokuratorów najwyższego szczebla z państw członkowskich RE.

CCPE wydając opinię nr 9 (2014) w sprawie europejskich standardów i zasad kształtowania statusu prokuratora (tzw. karta rzymska)³⁸⁷ dokonała aktualizacji i

³⁸⁵ Zob. B. Kuźniak, P. Turek, *Soft law i quasi – soft law na przykładzie opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich*, [w:] *Ius cogens, soft law: dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 229-238.

³⁸⁶ Zob. *About the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)*, www.coe.int, data dostępu: 03.01.2023.

³⁸⁷ Zob. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE), Opinia nr 9(2014) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora, Strasburg, dnia 17 grudnia 2014 r. CCPE(2014)4 końcowy.

podsumowania norm dotyczących prokuratury po 14 latach od wejścia w życie zalecenia (2000)¹⁹ (nota wyjaśniająca, pkt.1).

Zgodnie z nią rolą prokuratorów jest przyczynianie się do „zagwarantowania praworządności, w szczególności poprzez uczciwy, bezstronny i skuteczny wymiar sprawiedliwości w każdym przypadku i na wszystkich etapach postępowania”³⁸⁸.

Co więcej role dotyczące prokuratury, a także jej zadania powinny posiadać regulacje w odpowiednim akcie prawnym „możliwie najwyższego szczebla”³⁸⁹.

W jej treści wskazuje się ponadto, iż „niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędną konsekwencję niezawisłości władzy sądowniczej. Dlatego należy popierać ogólną tendencję skutecznego wzmocnienia niezależności i autonomii prokuratury”³⁹⁰.

Dalej wskazuje się, iż *Prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny i wykonywać zadania nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencji, zgodnie z zasadą podziału władz i zakresu odpowiedzialności*³⁹¹.

Na szczególną uwagę zasługują postanowienia dotyczące oparcia organizacji większości prokuratorów na strukturze hierarchicznej. A co za tym idzie, relacje między poszczególnymi szczeblami powinny być uregulowane jasnymi, przejrzystymi i „wyważonymi” przepisami, natomiast przydzielanie spraw powinno spełniać wymogi bezstronności³⁹².

Standardy zawarte w opinii czynią także wzajemną współpracę integralną częścią skutecznego ścigania zarówno na szczeblu lokalnym, jak i międzynarodowym: „Wzajemna współpraca na równych warunkach jest niezbędna dla zapewnienia skuteczności działań prokuratury zarówno na krajowym jak i międzynarodowym szczeblu, niezależnie czy chodzi o współpracę pomiędzy poszczególnymi prokuratorami, czy między prokuratorami z tej samej prokuratury. Prokuratorzy powinni rozpatrywać wnioski o udzielenie międzynarodowej pomocy prawnej z taką samą starannością jak to czynią w przypadkach działań krajowych oraz korzystać z narzędzi, w tym ze szkoleń

³⁸⁸ Tamże, art. I.

³⁸⁹ Tamże, art. III.

³⁹⁰ Tamże, art. IV.

³⁹¹ Tamże, art. V.

³⁹² Tamże, art. XIV.

umożliwiających promowanie i wspieranie rzeczywistej i skutecznej międzynarodowej współpracy sądowej”³⁹³.

2.3.3. Deklaracja z Bordeaux Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich (CCJE) i Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE) w sprawie sędziów i prokuratorów w demokratycznym społeczeństwie

W 2009 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) i Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) przygotowały wspólną opinię w sprawie stosunków między sędziami a prokuratorami w demokratycznym społeczeństwie³⁹⁴. Opinia koncentruje się na podstawowych aspektach wykonywania funkcji sędziego i prokuratora, w szczególności na problematyce niezależności sprawowania przez nich funkcji, przestrzegania w ramach ich działalności podstawowych praw i wolności człowieka, obiektywizmu i zasady bezstronności oraz edukacji sędziów i prokuratorów (a także kadry administracyjnej), etyki i wreszcie ich relacji z mediami.

Deklaracja z Bordeaux stwierdza: *„Egzekwowanie prawa oraz w niektórych przypadkach, wykonywanie uznaniowych uprawnień przez prokuraturę na etapie postępowania przygotowawczego wymaga tego, aby status prokuratorów był prawnie zagwarantowany na najwyższym możliwym poziomie, w sposób podobny do sędziów. Powinni być oni niezależni i autonomiczni w podejmowaniu decyzji oraz wykonywać swoje funkcje rzetelnie, obiektywnie i bezstronnie”*³⁹⁵.

Wskazuje również, iż *„w praworządnym państwie, jeżeli struktura prokuratury jest hierarchiczna, skuteczność ścigania jest silnie powiązana z transparentnym rozgraniczeniem władzy, odpowiedzialności i kompetencji. Instrukcje wydawane poszczególnym prokuratorom powinny mieć formę pisemną, być zgodne z prawem oraz pozostawać w zgodzie z ogólnie dostępnymi wytycznymi i kryteriami ścigania. Każda zgodna z prawem zmiana decyzji podjęte przez prokuratora w przedmiocie tego, czy*

³⁹³ Tamże, art. XX.

³⁹⁴ Zob. Opinion No. 12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No. 4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Relations Between Judges and Prosecutors in a Democratic Society, (Bordeaux Declaration), Strasbourg, 8 December 2009, www.rm.coe.int, data dostępu: 06.01.2023.

³⁹⁵ Tamże, pkt. 6.

*ściągac czy nie powinna być podejmowana bezstronnie i obiektywnie. W każdym przypadku muszą być brane pod uwagę interesy pokrzywdzonego*³⁹⁶.

Raport wyjaśniający zawiera również utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz inne dokumenty międzynarodowe dotyczące pozycji i działalności sędziów i prokuratorów w poszczególnych państwach członkowskich Rady Europy³⁹⁷. W szczególności zwraca uwagę na art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁹⁸.

Jeśli chodzi o różnice między sędziami i prokuratorami, Deklaracja, opierając się na orzecznictwie ETPC oraz zaleceniach Komitetu Ministrów RE, w tym zwłaszcza zaleceniu (2000)19, jak również opiniach CCJE³⁹⁹ stwierdza, że ich zadania są odrębne, ale jednocześnie się uzupełniają⁴⁰⁰.

W raporcie wyjaśniającym stwierdza się ponadto, że najwyższy poziom umiejętności zawodowych jest warunkiem wstępnym zaufania, jakim społeczeństwo obdarza zarówno sędziów, jak i prokuratorów, i na którym zasadniczo opierają swoją legitymację i rolę. Odpowiednie szkolenie zawodowe odgrywa kluczową rolę, ponieważ umożliwia poprawę ich funkcjonowania, a tym samym podnosi jakość wymiaru sprawiedliwości jako całości. Zgodnie z nim „różne europejskie systemy prawne zapewniają szkolenia dla sędziów i prokuratorów według różnych modeli. Niektóre kraje utworzyły akademię, szkołę narodową lub inną wyspecjalizowaną instytucję, inne przypisują kompetencje określonym organom [...] we wszystkich przypadkach, aby zapewnić autonomiczny charakter instytucji odpowiedzialnej za organizację takich szkoleń, ponieważ autonomia ta jest gwarancją pluralizmu kulturowego i niezależności”⁴⁰¹.

Niezależność prokuratorów zgodnie z deklaracją z Bordeaux powinna zatem odpowiadać pewnym minimalnym warunkom mówiącym o tym, że ich pozycja zawodowa, jak również czynności służbowe nie mogą być efektem wpływu czy też ingerencji spoza prokuratury. Dlatego ich rekrutacja, kariera zawodowa, bezpieczeństwo sprawowania urzędu oraz wynagrodzenie powinny być chronione przez

³⁹⁶ Tamże, pkt. 9.

³⁹⁷ Tamże,

³⁹⁸ Tamże pkt. 7.

³⁹⁹ Zob. Nota wyjaśniająca, pkt. 5, 8. 13-19).

⁴⁰⁰ Tamże, art. 3.

⁴⁰¹ Tamże; Por. G. Borkowski, *Council of Europe's Standards of the Judicial and Prosecutorial Training and Nomination Process*, "Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie" 2016, s. 41.

ustawę, zaś ich przeniesienie na inne miejsce służbowe powinno odbywać się w zgodzie z ustawą lub być uzależnione od ich zgody⁴⁰². Dlatego jak zauważa P. Turek, mamy tu do czynienia z niezależnością zewnętrzną. Nota wyjaśniająca do opinii stwierdza w tym kontekście, że niezależność prokuratury stanowi niezbędny skutek niezależności sądownictwa; prokurator najlepiej wypełnia swoją rolę, gdy przy podejmowaniu decyzji pozostaje niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej; w demokratycznym państwie prawa to prawo stanowi podstawę polityki oskarżania⁴⁰³.

Właściwym jest również spostrzeżenie, iż opinia nie postuluje natomiast niezależności wewnętrznej, wskazując jedynie, że w praworządnym państwie, jeżeli struktura prokuratury ma charakter hierarchiczny, skuteczność ścigania cechuje silne powiązanie z transparentnym rozgraniczeniem władzy, odpowiedzialności oraz kompetencji⁴⁰⁴.

W deklaracji brak jednak wskazania pewnym możliwości żądania przez prokuratora wyłączenia od wykonania polecenia, w jego ocenie niesłusznego lub niezgodnego z obowiązującym prawem. Choć zatem nota wyjaśniająca wskazuje, że w państwach demokratycznych ani parlament, ani żaden organ rządowy nie powinien wywierać nienależytego wpływu na decyzje prokuratorskie w sprawach indywidualnych, a niezależność prokuratorów nie stanowi prerogatywy czy też przywileju, ale jest gwarancją uczciwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości, to najwyraźniej autorzy deklaracji pominęli konieczność zabezpieczenia prokuratorów przed jakimikolwiek nienależytymi naciskami pochodzącymi z wewnątrz samej instytucji prokuratury. Stąd w kategoriach minimalnych gwarancji niezależności wewnętrznej, można tu usytuować co najwyżej art. 6 deklaracji wspominający o autonomii o bliżej niesprecyzowanych granicach⁴⁰⁵.

⁴⁰² Tamże, art. 8.

⁴⁰³ P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych ...*, s. 290.

⁴⁰⁴ Tamże.

⁴⁰⁵ Tamże.

2.3.4. Europejskie wytyczne w sprawie etyki i zachowania publicznych prokuratorów (Wytyczne z Budapesztu, 2005)

Zwieńczeniem Konferencji Europejskich Prokuratorów Generalnych był projekt dokumentu pt. Wytyczne Budapeszteńskie, zatwierdzony podczas szóstej konferencji CPGE, która odbyła się w stolicy Węgier w maju 2005 r.⁴⁰⁶

Wytyczne przyjęto w celu zachęcenia do lepszego zdefiniowania wspólnych zasad dla prokuratorów. Co prawda są one niewiążące, ale należy je przestrzegać jako zawierające powszechnie akceptowane ogólne zasady obowiązujące prokuratorów przy wykonywaniu ich obowiązków.

Wytyczne określają zatem standardy, jakich oczekuje się od wszystkich prokuratorów pracujących na rzecz lub w imieniu prokuratury.

Wytyczne odwołują się do definicji prokuratury, jak również do poszczególnych treści zalecenia (2000)19, dzieląc się na cztery części. Część pierwsza dotyczy podstawowych obowiązków prokuratorów, którzy w każdych okolicznościach powinni wypełniać je w oparciu o prawo krajowe oraz międzynarodowe, działać przy tym w sposób sprawiedliwy, bezstronny, spójny i szybki, chroniąc godność ludzką i prawa człowieka, mając świadomość, że działania ich służą społeczeństwu które reprezentują i interesowi ogólnemu, ale również uwzględniają prawa jednostki. Część druga obejmuje ogólne zasady pełnienia służby. Czytamy w niej, iż prokuratorzy powinni dotrzymywać najwyższych standardów zawodowych, strzegąc honoru i godności zawodu, postępując profesjonalnie, opierając się na faktach i na prawie, szkoląc się, działając sprawiedliwie, bez bojaźni oraz uprzedzeń, nie faworyzując nikogo a także nie ulegając niewłaściwym naciskom ani interesom partykularnym, przestrzegając równości wobec prawa i zasady niedyskryminacji, strzegąc tajemnicy zawodowej, uwzględniając opinie, prawnie chronione interesy i życie prywatne jednostki, jak również szanując sądy, policję i inne władze publiczne. Część trzecia nawiązuje do ścigania karnego, kiedy to zadaniem prokuratorów powinna być obrona zasad sprawiedliwego procesu w rozumieniu art. 6 EKPC i orzecznictwa ETPCz. Powinni również wykonywać zadania stanowczo, sprawiedliwie, bezstronnie oraz obiektywnie, a przede wszystkim w zakresie jaki

⁴⁰⁶ Zob. Conference of Prosecutors General of Europe 6th Session, European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors „The Budapest Guidelines”. Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005, Strasbourg, 31 May 2005, CPGE(2005)05.

wyznacza ustawa. Ich postępowanie powinno odznaczać się niezależnością, efektywnością, w oparciu o domniemanie niewinności, z poszanowaniem niezbędnych granic dochodzenia, nie czynić pochopnych osądów, brać pod uwagę okoliczności przemawiające zarówno za jak i przeciw zeznaniom sprawcy, badać dowody w sposób profesjonalny sprawdzając przede wszystkim czy zostały uzyskane legalnie, i nie wykorzystywać tych dowodów które zostały uzyskane z poważnym naruszeniem praw człowieka, przestrzegać zasady równości broni, brać pod uwagę interesy świadków oraz ofiar, pomagając przy tym sądowi w wydaniu sprawiedliwego wyroku. Czwarta część poświęcona jest życiu prywatnemu, gdzie prokuratorzy powinni podejmować działania w zgodzie z prawem i w sposób umacniający zaufanie opinii publicznej, w odniesieniu do uczciwości, sprawiedliwości i bezstronności prokuratury, a w szczególności nie ujawniać informacji uzyskanych przy wykonywaniu funkcji, jak również nie przyjmować żadnych korzyści.

2.3.5. Europejskie zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do służby prokuratorów (CDL-AD(2010)040).

W raporcie Komisji Weneckiej (CDL-AD(2010)040 sformułowano tezę o braku w systemie europejskim jednolitego modelu ustrojowego prokuratury. Biorąc pod uwagę państwa członkowskie Rady Europy, H. Suchocka wskazała, iż rozwiązania w nich przyjmowane cechowała różnorodność. *„Poszukiwania wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej, w odróżnieniu od tzw. tradycyjnych demokracji, [koncentrowały] się raczej wokół usytuowania prokuratury jako organu niezależnego, niepowiązanego z władzą wykonawczą”*⁴⁰⁷.

Komisja Wenecka, widząc zatem potrzebę stworzenia pewnego katalogu zasad, które gwarantowałyby bezstronność prokuratora przy podejmowaniu decyzji, a także określenia zasad jego odpowiedzialności sformułowala w swym raporcie swoiste wytyczne (*guidelines*) w zakresie niezależności wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do służby prokuratorów.

⁴⁰⁷ H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury...*, s. 167.

W swym raporcie Komisja Wenecka uznała ingerencję polityczną za dosłownie tradycyjny *modus operandi* różnych monarchów i autokratów, polegający na wykorzystaniu oskarżenia publicznego jako metody walki z wrogami politycznymi⁴⁰⁸. Za najbardziej typowy rodzaj nadużyć Komisja uznała wnoszenie oskarżenia, które nie powinno być wszczęte z powodu braku dowodów i dlatego, że sprawa opiera się na skorumpowanych lub fałszywych dowodach, i prawdopodobnie częściej, gdy prokurator nie wnosi oskarżenia, które powinno zostać wszczęte. Zdaniem Komisji aby przezwyciężyć ten problem, konieczne może być rozwinięcie praw ofiar do ubiegania się o rewizję sądową w przypadkach odmowy ścigania⁴⁰⁹. Należy jednak zauważyć, że – jak wskazała Komisja dokonując analizy niezawisłości sędziowskiej – gwarancje niezawisłości sędziowskiej zapewniają każdej osobie prawo do sprawiedliwego procesu, a zatem nie jest przywilejem sędziów, lecz gwarancją poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, pozwalającą każdemu na zaufanie do wymiaru sprawiedliwości⁴¹⁰. To samo dotyczy gwarancji niezależności lub autonomii prokuratury (w zależności od konkretnego modelu organizacji). Celem niezależności, o której mowa w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jest zagwarantowanie każdej osobie podstawowego prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia jej sprawy, wyłącznie na podstawie prawnej i bez jakichkolwiek niewłaściwych wpływów⁴¹¹.

Jeśli chodzi o stosunki zewnętrzne prokuratury z władzą ustawodawczą i/lub wykonawczą, ustawodawstwo porównawcze dostarcza różnych modeli, jednak należy zauważyć, że tylko w nielicznych krajach europejskich istnieje prokuratura będąca częścią władzy wykonawczej i podporządkowana władzy wykonawczej Ministerstwa Sprawiedliwości (np. Austria, Dania, Niemcy, Holandia). Komisja Wenecka zauważa w swym raporcie, że istnieje powszechna tendencja do dopuszczania bardziej niezależnej prokuratury zamiast prokuratury podporządkowanej lub powiązanej z władzą wykonawczą. Zauważa, że istnieje tendencja do odchodzenia od modelu podporządkowania władzy wykonawczej⁴¹². W każdym razie stanowisko prokuratury jest często jako „autonomiczne”, a poszczególni prokuratorzy określani jako

⁴⁰⁸ Por. F. Józan, L. Köhalmi, *Rule of Law and Criminal Law Thoughts about the criminal justice of the Millenium Era*, “Journal of Eastern – European Criminal Law” 2017, No. 1, s. 209.

⁴⁰⁹ CDL-AD(2010)040, par. 20-21.

⁴¹⁰ Zob. Recommendation CM/ Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence efficiency and responsibility, www.rm.coe.int, data dostępu: 01.01.2023.

⁴¹¹ Tamże, par. 6.

⁴¹² CDL-AD(2010)040, ust. 26 i 27.

„niezależni”. Jednak „niezawisłość” prokuratury z samej swej istoty różni się zakresem od niezawisłości sędziów. Główny element takiej „zewnętrznej” niezależności prokuratury lub Prokuratora Generalnego polega na niedopuszczalności władzy wykonawczej do wydawania poleceń Prokuratorowi Generalnemu (i oczywiście każdemu innemu prokuratorowi) w indywidualnych sprawach. Inaczej jest w przypadku, gdy mówimy o ogólnych instrukcjach, które nie odnoszą się do poszczególnych przypadków, mając na uwadze, że mogą one być postrzegane jako środki polityki kryminalnej państwa przyjętej przez parlament lub rząd⁴¹³.

Jako użyteczną podstawę właściwego kształtowania relacji między prokuraturą a dwoma innymi gałęziami władzy w celu promowania uczciwej, konsekwentnej i efektywnej działalności prokuratorów, Komitet Ministrów widzi obowiązek państw, aby przede wszystkim uwzględniały hierarchiczne metody organizacji, nie pozwalając, by takie metody organizacyjne prowadziły do powstania nieskutecznych lub utrudniających pracę struktur biurokratycznych; aby określiły ogólne wytyczne dla realizacji polityki karnej; określiły ogólne zasady i kryteria, którymi należy się kierować w drodze odniesień, w oparciu o które należy podejmować decyzje w indywidualnych sprawach, aby ustrzec się przed arbitralnym podejmowaniem decyzji. Według Komitetu trzy elementy powinny mieć pierwszeństwo w dążeniu do spójności: przemyślana hierarchia, w której nie ma miejsca na podstępą biurokrację, w której wszyscy członkowie prokuratury powinni czuć się odpowiedzialni za własne decyzje i zdolni do podejmowania niezbędnych inicjatyw wykonywać swoją szczególną pracę; ogólne wytyczne dotyczące realizacji polityki kryminalnej, określające priorytety i sposoby ich realizacji, z uwzględnieniem przyznanej prokuratorowi swobody dyskrecjonalnej; zestaw kryteriów służących do podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach, na przykład w celu zapobiegania niespójnościom, takim jak niektóre przestępstwa, które są systematycznie ścigane w niektórych prokuraturach, a w innych nie, lub są rozpatrywane w ramach innych procedur lub kategoryzowane inaczej⁴¹⁴.

⁴¹³ Tamże, ust. 29-30.

⁴¹⁴ Zob. Recommendation Rec (2000)19 of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Minister's Deputies, s. 34-35.

Konkretnymi elementami odzwierciedlającymi stopień autonomii prokuratury oraz niezależności prokuratorów są mechanizmy ich powoływania, awansowania i odwoływania. Chodzi o stworzenie gwarancji, które umożliwiłyby prawidłowe wykonywanie przez prokuratorów ich misji publicznej związanej ze ściganiem przestępczości⁴¹⁵.

Komitet Ministrów na podstawie opinii Komisji Weneckiej zwrócił szczególną uwagę na sposób powoływania Prokuratora Generalnego mając na uwadze jego istotną rolę w systemie gwarantującym prawidłowe funkcjonowanie prokuratury. Komisja Wenecka stwierdziła, że w procesie selekcji powinna być zaangażowana profesjonalna, niepolityczna ekspertyza, ale przyznała, że rozsądne jest, aby rząd chciał mieć pewną kontrolę nad nominacją, ze względu na znaczenie ścigania przestępstw w uporządkowanym i sprawnym funkcjonowaniu państwa i niechęci do udzielenia jakiegось innemu, jakkolwiek wybitnemu organowi, *carte blanche* w procesie selekcji. Sugeruje się zatem rozważenie powołania komisji nominalnej złożonej z osób cieszących się szacunkiem społeczeństwa i zaufaniem rządu. Komisja przeanalizowała także rolę parlamentu w wyborze prokuratora generalnego i doszła do wniosku, że w krajach, w których prokurator generalny jest wybierany przez parlament, oczywiście niebezpieczeństwo upolitycznienia procesu mianowania można również zmniejszyć, przewidując przygotowanie wyborów przez komisję parlamentarną, która powinna uwzględniać rady prokuratora generalnego. Komisja zasugerowała wykorzystanie większości kwalifikowanej przy wyborze Prokuratora Generalnego jako mechanizmu umożliwiającego osiągnięcie konsensusu w sprawie takich nominacji, ale podkreśliła, że istnieje także potrzeba zapewnienia alternatywnego mechanizmu, w przypadku, gdy nie można uzyskać wymaganej większości kwalifikowanej, tak aby uniknąć ryzyka impasu. Komitet Ministrów opowiedział się również za zasadą powoływania tylko jednego, (stosunkowo długi mandat), aby upewnić się, że prokurator generalny nie wykonuje niewłaściwych poleceń władzy wykonawczej lub ustawodawczej w celu zapewnienia ponownego powołania⁴¹⁶.

Bardzo ważną kwestią poruszoną w raporcie Komisji Weneckiej jest także zagadnie składu rad prokuratorских. Główną zasadą, jaką powinien kierować się

⁴¹⁵ Zob. C.E. MacLean, J.A. Densley, *Police, prosecutors, courts, and the Constitution : toward ending the awful but lawful era*, Springer Nature, Cham 2023, s. 67.

⁴¹⁶ CDL-AD(2010)040, ust. 34-37.

ustawodawca przy podejmowaniu decyzji o składzie rady, powinny być kompetencje tego organu. Komisja Wenecka przyjęła stanowisko, że tam gdzie ona istnieje, w skład prokuratorów powinni wchodzić prokuratorzy wszystkich szczebli, ale także inne podmioty, takie jak prawnicy. Jeżeli członkowie takiej rady byli wybierani przez parlament, najlepiej powinno to odbywać się większością kwalifikowaną⁴¹⁷. Wyjaśniając standardy dotyczące składu rad sądownictwa, Komisja Wenecka uznała potrzebę, aby inni członkowie rady nie byli częścią sądownictwa i aby reprezentowali inne gałęzie władzy lub środowisko akademickie, czy też sektory zawodowe. Taki skład jest uzasadniony faktem, że „kontrola jakości i bezstronności wymiaru sprawiedliwości jest rolą wykraczającą poza interesy konkretnego sędziego. Ponadto przytłaczająca przewaga komponentu sądowego może budzić obawy związane z zagrożeniami „korporacyjności”. W mieszanym składzie wykonywania tej kontroli przez Radę Komisja dostrzega mechanizm wzmacniania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości⁴¹⁸.

Podobną argumentację można znaleźć wśród naukowców. A. Paterson uważa, że bez wątpienia trójpodział władz musi odgrywać ważną rolę przy powoływaniu sędziów i wykonywaniu przez nich funkcji, ale podkreśla niedopuszczalność bezwzględnego obowiązywania tej zasady w przypadku powoływania sędziów, ponieważ wtedy stan faktyczny jest pewnego rodzaju samomianowaniem przez organ składający się wyłącznie z sędziów. Ten sam autor postrzega powołanie przez takie gremium jako okazję do swego rodzaju samoreplikacji, czyli wyboru, z punktu widzenia takich sędziów, odpowiednich kandydatów, jak najbardziej do nich podobnych⁴¹⁹. Na tej samej ścieżce znajduje się opinia Komisji Weneckiej dotycząca rad sądownictwa, w której stwierdza się, że istnieje potrzeba rozwiązania uwzględniającego demokratyczną legitymację rady sądownictwa, a także znalezienie równowagi między niezawisłością sędziowską i samorządnością z jednej strony a odpowiedzialnością sądownictwa z drugiej strony, co pozwoliłoby uniknąć negatywnych skutków korporacjonizacji w sądownictwie. Zgodne z powyższym jest właściwie zalecenie Komisji Weneckiej, aby

⁴¹⁷ Tamże, par. 66.

⁴¹⁸ Zob. Venice Commission, Opinion No. 403/2006, Judicial Appointment, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)028, par. 46.

⁴¹⁹ Zob. A. Paterson, C. Paterson, *Developing mechanisms for judicial accountability in the UK*, “Legal Studies” 2004, No 1, s. 30.

przewodniczący rady sądownictwa był wybierany spośród niebędących sędziami członków rady⁴²⁰.

Poza tymi tendencjami istnieje zasadnicza różnica w postrzeganiu pojęcia niezawisłości czy autonomii w odniesieniu do sędziów, a nie do prokuratury. Prokuratura, nawet będąc częścią systemu sądownictwa, nie jest sądem⁴²¹. Niezawisłość sądownictwa i jego oddzielenie od władzy wykonawczej jest kamieniem węgielnym państwa prawa, od którego nie ma wyjątków. Niezawisłość sędziowska ma dwa aspekty: instytucjonalny, w którym sądownictwo jako całość jest niezawisłe, oraz niezawisłość poszczególnych sędziów w podejmowaniu decyzji (w tym ich niezależność od wpływów innych sędziów). Jednak, jak zauważa Komisja Wenecka niezależność lub autonomia prokuratury nie ma tak kategorycznego charakteru jak autonomia sądów. Nawet tam, gdzie prokuratura jako instytucja jest niezależna, może istnieć hierarchiczna kontrola decyzji i działań prokuratorów innych niż prokurator generalny⁴²².

Nierzadko, zwłaszcza w postkomunistycznych krajach przejściowych tzw. „młodych demokracjach”, profesjonalna opinia publiczna (głównie zawodowe stowarzyszenia prokuratorów) domaga się równych przepisów konstytucyjnych i prawnych dotyczących niezawisłości sędziowskiej i prokuratorskiej. Takie podejście ignoruje różnice, które istnieją w samym charakterze i jurysdykcji tych władz, co również zostało zauważone przez Komitet Ministrów. Dlatego uznał za ważne, aby wyraźnie stwierdzić, że chociaż prokuratorzy i sędziowie należą do tego samego systemu prawnego i chociaż status i niektóre funkcje tych dwóch zawodów są podobne, prokuratorzy nie są sędziami i nie może być dwuznaczności co do tego punktu, tak jak nie może być mowy o wywieraniu przez prokuratorów wpływu na sędziów. Wręcz przeciwnie, stosunki między tymi dwoma zawodami – które nieuchronnie wchodzą w częsty kontakt – muszą charakteryzować się wzajemnym szacunkiem, obiektywizmem i przestrzeganiem wymogów proceduralnych⁴²³. Nie oznacza to jednak, że takich gwarancji w ogóle nie powinno być. Przeciwnie, Komisja Wenecka stwierdziła, że cechy wymagane od prokuratora są podobne do cech sędziego i wymagają

⁴²⁰ CDL-AD(2007)028, par. 35.

⁴²¹ M. Kolaković-Bojović, V. Turanjanin, *Autonomy of Public...*, s. 38.

⁴²² CDL-AD(2010)040, ust. 28.

⁴²³ Zob. Recommendation Rec(2000)19..., s. 26.

odpowiednich procedur mianowania i awansowania. Z konieczności prokurator, podobnie jak sędzia, będzie musiał podejmować niepopularne decyzje, które mogą być przedmiotem krytyki w mediach, a także mogą stać się przedmiotem kontrowersji politycznych. Z tych powodów, zdaniem Komisji konieczne jest zapewnienie odpowiedniej kadencji i odpowiednich ustaleń dotyczących awansu, dyscypliny i zwolnienia, które zapewnią, że prokurator nie będzie represjonowany z powodu podjęcia niepopularnej decyzji⁴²⁴.

⁴²⁴ CDL-AD(2010)040, ust. 18.

Rozdział 3: Mechanizmy wdrażania standardów Rady Europy dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów do praktyki ustrojowej państw członkowskich

3.1. Procedura akcesyjna

Każde państwo podejmujące świadomą decyzję o chęci uczestnictwa w gronie państw członkowskich Rady Europy po złożeniu odpowiedniego wniosku do Sekretarza Generalnego, następnie przekazywanego do Komitetu Ministrów⁴²⁵ obejmowane jest procedurą akcesyjną, stanowiącą wstępną analizę państwa pod kątem spełniania wymogów wstępnych organizacji, dotyczących w szczególności przestrzegania podstawowych wartości wynikających z jej systemu aksjologicznego, przede wszystkim zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka tj. demokracja, praworządność i ochrona praw człowieka⁴²⁶.

Wstępna analiza państwa dotyczy, zatem systemu mechanizmów demokratycznych, kształtu systemów sprawiedliwości, czy też funkcjonowania systemu penitencjarnego. Zgodnie ze Statutem procedura akcesyjna obejmuje zasięgnięcie przez Komitet Ministrów opinii Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie państwa kandydującego.

W literaturze identyfikuje się dwa główne kryteria członkostwa: jedno ma charakter geograficzny, drugie polityczny. Po upadku obozu socjalistycznego polityka rozszerzenia Rady Europy potrzebowała bardzo jasnej koncepcji⁴²⁷. I tę kompromisową koncepcję, po długich dyskusjach, przedstawiono w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1247 (1994) w sprawie rozszerzenia RE, przyjętym 4 października

⁴²⁵ Zob. Resolution (51)30A (3 May 1951) – Admission of New Memmners, www.coe.int, data dostępu: 07.11.2023.

⁴²⁶ Por. M. Nowak, *Is Bosnia and Herzegovina Ready for Membership in the Council of Europe?*, "Human Rights Law Journal Kehl am Reim" 1999, No. 7, s. 285-289; H. Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, "Austrian Journal of Public and International Law Wien" 1995, No. 2, s. 147-172.

⁴²⁷ Por. T. Antsupova, *Membership in the Council of Europe: Revolution of Criteria*, "Central and Eastern European Legal Studies" 2013, no 1.

1994 r.⁴²⁸ To właśnie w tym roku ostatecznie zdefiniowano geograficzne kryterium członkostwa w RE: „Członkostwo w Radzie Europy jest w zasadzie otwarte jedynie dla państw, których terytorium narodowe leży w całości lub w części w Europie i których kultura jest ściśle związana z kulturą europejską. Jednakże powiązania tradycyjne i kulturowe oraz przywiązanie do podstawowych wartości Rady Europy mogą uzasadniać odpowiednią współpracę z innymi państwami sąsiadującymi z granicami „geograficznymi”⁴²⁹.

Z kolei kryteria polityczne zostały określone w art. 3 Statutu i następnie uzupełnione warunkami prawnymi członkostwa, a ich spełnienie zaczęło stanowić trudne wzywanie dla wielu Państw⁴³⁰.

Zgodnie z art. 3 Statutu członkostwo może zostać przyznane państwu, które w swoim prawie i praktyce ustrojowej realizuje „zasady praworządności i korzystania przez wszystkie osoby podlegające jej jurysdykcji z praw człowieka i podstawowych wolności oraz [które współpracuje] uczciwie i skutecznie w realizacji celu Rady określonego w rozdziale I”⁴³¹.

Artykuł ten nakłada zatem na państwa członkowskie obowiązek poszanowania praworządności i praw człowieka oraz współpracy w ramach realizacji celów organizacji. Co więcej wyposaża Zgromadzenie Parlamentarne w kompetencje do dokonywania oceny warunków członkostwa, i wskazywania w każdym przypadku z osobna, jakie standardy w określonym obszarze praworządności i praw człowieka, dane państwo musi spełnić aby przystąpić do RE, jak i formułowania nowych warunków, jak to miało na przykład miejsce po upadku muru berlińskiego, gdy Zgromadzenie ustanowiło zasadę mówiącą o tym, że wszystkie państwa kandydujące zobowiązane są do zaakceptowania i ratyfikacji EKPC⁴³².

Wszelkie wymagania wstępne, jak wynika z art. 3 służą także osiągnięciu „większej jedności” między członkami RE „w celu ochrony i realizacji ideałów i zasad,

⁴²⁸ Zob. Parliamentary Assembly Recommendation 1247(1994), *Enlargement of the Council of Europe*, Assembly debate on 4 October 1994 (26th Sitting), Doc. 7103.

⁴²⁹ Tamże.

⁴³⁰ Zob. H. Klebes, *Membership in International Organizations and National Constitutional Law: A Case Study of the Law and Practice of the Council of Europe*, “Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1999, No. 69, s. 75-77.

⁴³¹ Dz.U.1994 nr 118 poz. 565.

⁴³² Zob. H. Klebes, *Membership in International Organizations and National Constitutional Law: A Case Study of the Law and Practice of the Council of Europe*, “Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1999, No. 69, s. 75-77.

które są ich wspólnym dziedzictwem oraz ułatwiania ich postępu gospodarczego i społecznego”⁴³³.

Wśród elementów badanych w ramach procedury akcesyjnej znajdują się zagadnienia praworządności, a w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, rekomendującej Komitetowi Ministrów przyjęcie państwa do Rady Europy formułuje się szczegółowe cele dotyczące ustrojowego usytuowania prokuratury i mechanizmów jej działania, zgodnych ze standardami Rady Europy, które państwo przyjęło do realizacji. W uchwale są też określone terminy realizacji zadań. Realizacja kontroli wykonania zadań dotyczących prokuratury następuje w ramach procedury monitoringowej

3.2. Procedura monitoringowa

Długa historia Rady Europy ukazuje, jak organizacja rozszerzając się o nowych członków, wypracowywała znaczny dorobek prawny, obejmujący nie tylko standardy dotyczące praw obywatelskich i politycznych⁴³⁴, praw socjalnych, praw mniejszości⁴³⁵, traktowania osób pozbawionych wolności, walki z rasizmem⁴³⁶ i zwalczania korupcji⁴³⁷ i prania pieniędzy⁴³⁸, ale również aktywne monitorowanie tych standardów na szczeblu europejskim. W taki monitoring wyposażono zarówno organy statutowe: Zgromadzenie Parlamentarne⁴³⁹, Komitet Ministrów⁴⁴⁰, ale także kilka niezależnych organów o

⁴³³ Dz.U.1994 nr 118, poz. 565.

⁴³⁴ Zob. S. Greer, A. Williams, *Human rights in the Council of Europe and the EU: towards “individual”, “constitutional” or “institutional” justice?*, “European Law Journal” 2009, No. 4, s. 462-481.

⁴³⁵ Zob. E. Craig, *Iris-language Education and the Council of Europe’s Minority Treaties: the monitoring of Development in Northern Ireland*, “The Northern Ireland Legal Quarterly” 2007, No. 2, s. 121-141.

⁴³⁶ Zob. B. Żmuda, *Główne kierunki działalności Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w latach 1994-2018*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 771-801.

⁴³⁷ Zob. M. Papucki, *Instrumenty systemu aksjologicznego Rady Europy o charakterze prawnie wiążącym wobec zwalczaniu korupcji*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 355-369.

⁴³⁸ Zob. W. Jasiński, *Wspólny problem międzynarodowej społeczności. Konwencja Rady Europy o praniu brudnych pieniędzy*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 290.

⁴³⁹ Zob. A. Jaskiernia, *Problemy wolności wypowiedzi w mediach europejskich w świetle prac zgromadzenia parlamentarnego Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2003, nr 9, s. 27-34.

⁴⁴⁰ Zob. A. Mężykowska, *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i*

ugruntowanej pozycji, posiadających uznaną wiedzę fachową i profesjonalizm, które umożliwiają RE identyfikację obszarów niezgodności i kierowanie zaleceń do państw członkowskich (np. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom (CPT)⁴⁴¹, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)⁴⁴²; Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO)⁴⁴³; Komitet ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL))⁴⁴⁴.

Procedura monitoringowa jest okazją do sprawdzenia czy państwo, które otrzymało status członka RE, wypełnia określone zobowiązania. Jest ona uruchamiana 6 miesięcy od momentu uzyskania członkostwa. Jednak w przypadku Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji stało się to automatycznie.

W ramach tej procedury dwaj sprawozdawcy wyłonieni przez Komisję Monitoringową Zgromadzenia Parlamentarnego (zgodnie z regulaminem: muszą być z dwóch różnych państw; państwa te nie mogą sąsiadować z państwem monitorowanym; muszą być z dwu różnych grup politycznych; mogą być sprawozdawcami jedynie w odniesieniu do jednego państwa) podejmują analizę tego, czy państwo wywiązało się ze zobowiązań. Partnerami sprawozdawców są władze państwa monitorowanego, a gospodarzami wizyt – delegacje narodowe do Zgromadzenia Parlamentarnego. Biorąc pod uwagę charakter misji (badanie przypadków naruszeń praw człowieka, analizowanie przypadków dyskryminacji, analizowanie sfery wolności mediów i niedostatków ograniczeń w tej dziedzinie, ukazywanie nieprawidłowości w sferze funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości etc.) podejmowanie tych działań wymaga niemałych umiejętności dyplomatycznych. Cechą tych działań jest to, że przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego, jako mandatariusze swych narodów,

podstawowych wolności Rady Europy, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 55-83.

⁴⁴¹ Zob. H. Maciąg, *Aktywność Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w obszarze więziennictwa w państwach członkowskich Rady Europy*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 415-427.

⁴⁴² Zob. J. Kapelańska-Pręgowska, *Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji: ECRI*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 309-334.

⁴⁴³ Zob. M. Papucki, *Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) jako instrument oddziaływania Rady Europy na zwalczanie korupcji*, [w:] *Europejski system ochron praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 3, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 272-283.

⁴⁴⁴ Zob. A. Ochnio, *Przepadek narzędzi przestępstwa prania pieniędzy w świetle ewaluacji Moneyval*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 96-111.

formułują swe oceny niejednokrotnie w sposób znacznie bardziej radykalny niż to ma miejsce w przypadku procedury monitoringowej prowadzonej przez Komitet Ministrów, w którą zaangażowani są przedstawiciele rządów⁴⁴⁵. Efektem tego są niejednokrotnie „niedyplomatyczne oceny”⁴⁴⁶. W ten jednak oto sposób zostaje wywierana presja na rządy państw członkowskich niejednokrotnie bardziej skuteczna, niż to ma miejsce przy zastosowaniu tradycyjnych mechanizmów, którymi dysponują rządy i dyplomaci. Jest to możliwe m.in. dzięki temu, że partnerami sprawozdawców Zgromadzenia Parlamentarnego są parlamentarzyści z tych krajów. Są wśród nich również przedstawiciele opozycji. To właśnie na styku: sprawozdawcy Komisji Monitoringowej – opozycja parlamentarne rodzą się obserwacje i oceny, które nadają nową dynamikę wysiłkom podejmowanym przez Radę Europy. Doświadczenia te uwypuklają różnice pomiędzy tradycyjną dyplomacją, bazującą na poufności kontaktów, a dyplomacją parlamentarną, zorientowaną na większą otwartość i kontakt z opinią publiczną. Co prawda w pierwszej fazie procedura monitoringowa ma charakter poufny (w przypadku Komitetu Ministrów w całości stosowana jest poufność), ale w fazie finalnej – po ustosunkowaniu się rządów – następuje odtajnienie raportów, a w konsekwencji może się z nimi zapoznać cała zainteresowana opinia publiczna⁴⁴⁷.

Nawiązując jeszcze do monitoringu prowadzonego przez Komitet Ministrów, warto zauważyć, iż jego wprowadzenie nastąpiło już po zapoczątkowaniu tego typu działań w Zgromadzeniu Parlamentarnym. I choć jest on organem posiadającym szczególną pozycję to monitoring Zgromadzenia uznaje się za ważniejszy, co nie umniejsza jednak jego roli w całej procedurze⁴⁴⁸.

W sytuacji, gdy Komitet Ministrów udzieli państwu członkowskiemu nagany, musi z zasady zastosować się do niej⁴⁴⁹. Warto zauważyć, iż Rada Europy zareagowała niezwłocznie na akt agresji Rosji na Ukrainę, najpierw zawieszając 25 lutego 2022 r.

⁴⁴⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 487.

⁴⁴⁶ Zob. R. Binding, T. Kleinsorge, *Monitoring the Compliance of Member States with Obligations and Commitments: The Case of Estonia*, [w:] *Law in Greater Europe, Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Kruger, H. Petzod, The Hague-London 2000, s. 102.

⁴⁴⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna...*, j.w., s. 488.

⁴⁴⁸ Zob. V. Djerić, *Admission to membership of the Council of Europe and legal significance of commitments entered into by new member states*, “*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*” 2000, No. 3, s. 605-629.

⁴⁴⁹ Zob. A. Drzemczewski, *Monitoring by the Committee of Ministers of the Council of Europe: A Useful ‘Human Rights’ Mechanism?*, “*Baltic Yearbook of International Law Online*” 2002, Vol. 2, s. 83-103.

prawa reprezentacji Rosji⁴⁵⁰, a następnie wydalając ją 16 marca 2022 r.⁴⁵¹ zgodnie z art. 8 Statutu, który pozwala na zawieszenie i wydalenie państwa członkowskiego przez Komitet Ministrów za poważne naruszenie art. 3 Statutu.

Decyzjami z 25 lutego i 16 marca 2022 r. Komitet Ministrów po raz pierwszy w historii Rady Europy zastosował procedurę art. 8⁴⁵². Biorąc pod uwagę powagę działań Rosji, ta pierwsza decyzja o zawieszeniu i wydaleniu państwa członkowskiego ustaliła bardzo wysoki próg interpretacji „poważnych naruszeń artykułu 3”⁴⁵³. Co więcej, ta pierwsza w historii możliwość zawieszenia i wydalenia miała miejsce w bardzo szczególnym kontekście politycznym i prawnym: Rada Europy stanęła w obliczu aktu agresji naruszającego suwerenność i integralność terytorialną innego państwa członkowskiego, a jednocześnie zagrażającego bezpieczeństwu Europy na poważne ryzyko⁴⁵⁴.

Stało się to jednak również w czasie, gdy w kilku państwach członkowskich szerzyły się systemowe naruszenia praw człowieka i praworządności⁴⁵⁵, a organy Rady Europy były krytykowane za ostrożne, opóźnione i słabe reakcje na takie naruszenia⁴⁵⁶.

Po raz pierwszy w historii powołanie się na art. 8, a także związane z nim szczegóły mogą zatem mieć kluczowe konsekwencje dla szerszego kontekstu RE i sprawić, że groźba zawieszenia i wydalenia stanie się bardziej wiarygodna również dla innych państw członkowskich.

W trakcie procedury monitoringowej przedmiotem analiz jest m.in. to, czy państwo wywiązało się ze zobowiązań dotyczących usytuowania ustrojowego prokuratury i jej działalności zgodnie ze standardami RE. Jeśli państwo nie podjęło działań w ustalonym w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego ZPRE terminie,

⁴⁵⁰ Zob. Ministers’ Deputies Decisions: Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, 1426ter meeting, 25 February 2021, CM/Del/Dec(2022)142ter/2/3.

⁴⁵¹ Zob. Ministers’ Deputies Decisions: Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, CM/Del/Dec(2022)1428ter/2.3.

⁴⁵² Zob. P. Leach, *A Time of Reckoning? Russia and The Council of Europe*, www.strasbourgobservers.com, data dostępu: 07.11.2023.

⁴⁵³ Por. A. Forde, *From Grey Zones to Red Lines*, www.voelkerrchtsblog.org, data dostępu: 07.11.2023.

⁴⁵⁴ Zob. K. Dzehtsarou, D.K. Coffey, *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, “The International and Comparative Law Quarterly” 2019, Vol. 68, s. 443-476.

⁴⁵⁵ Zob. B. Cali, E. Demir-Gursel, *The Council of Europe’s Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protection: A Comparative Appraisal*, “European Convention on Human Rights Law Review” 2021, Vol. 2.

⁴⁵⁶ Zob. N. Muiznieks, *The Council of Europe’s Response to Recent Democratic Backsliding*, “European Yearbook on Human Rights” 2019, s. 3-32.

uwidaczniane jest to raporcie sprawozdawców, który stanowi podstawę do kontynuowania przez ZPRE procedury. Przy notorycznym niewywiązywaniu się przez państwo z przyjętych zobowiązań, Zgromadzenie może sięgnąć po bardziej drastyczne środki, np. zawieszenie udziału delegacji państwa w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy.

3.3. Działalność Komitetu Ministrów i organów współpracy międzyrządowej

Walorem Komitetu Ministrów jest to, że składa się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, co świadczy o decyzyjności tego organu a także jego międzypaństwowym (międzyrządowym) charakterze⁴⁵⁷.

Praktyka jednak pokazuje, iż na szczeblu ministrów spraw zagranicznych Komitet Ministrów spotyka się tylko raz, dwa razy do roku, natomiast większość jego prac przeprowadzana jest na szczeblu zastępców obradujących nawet kilka razy w miesiącu⁴⁵⁸. Komitet korzysta przy tym z obsługi administracyjnej Sekretariatu, jak również z obsługi merytorycznej zapewnianej przez organy pomocnicze w postaci komitetów zarządzających, sterujących bądź ekspertów.

Statut RE wyraźnie wskazuje w rozdziale IV zasady funkcjonowania i uprawnienia Komitetu Ministrów. Jednakże warto zauważyć, iż zostały one znacznie uzupełnione licznymi uchwałami Komitetu mającymi charakter regulaminowo-ustawowy. Dotyczy to m.in. regulaminu wewnętrznego z podziałem na pracę na szczeblu ministrów oraz na szczeblu zastępców. Gdzie uregulowano zarówno zasady przewodnictwa państw członkowskich Komitetowi w porządku alfabetycznym, co sześć miesięcy, jak i kworum niezbędnym do ważności uchwał, gdzie wymagana jest obecność dwóch trzecich zastępców, czy też ich reprezentantów. Ponadto regulaminy powołały do istnienia szereg instytucji nieokreślonych w statucie, jak np. nadano możliwość, by zastępcy ministrów ustanawiali swoich reprezentantów w postaci asystentów⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ Zob. *About the Committee of Ministers*, www.coe.int, data dostępu: 17.11.2023.

⁴⁵⁸ Zob. *Supervision of the execution of Judgments of the European Court of Human Rights: procedure and working methods for the Committee of Ministers' Human Rights meetings*, Ministers' Deputies/Rapporteur Groups, GR-H, Rapporteur Group on Human Rights, GR-H(2016)2-final, 30 March 2016.

⁴⁵⁹ Zob. *Rules of Procedure of the Council of Europe's Committee of Ministers (August 1951) – consolidated version (1964)*, www.cvce.eu, data dostępu: 17.11.2023.

Na uwagę zasługuje art. 15 Statutu RE wskazujący, iż: „Komitet Ministrów rozważa, w związku z zaleceniem Zgromadzenia Doradczego lub z własnej inicjatywy środki właściwe dla realizacji celu Rady Europy, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. Wnioski Komitetu są podawane do wiadomości członkom przez Sekretarza Generalnego (...) Ustalenia Komitetu mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń dla rządów członków. Komitet może zwracać się do rządów członków o informacje o działaniach przez nich podjętych w związku z tymi zaleceniami”⁴⁶⁰.

Komitet Ministrów tworzy, zatem określone standardy, posługując się przy tym „miękkim prawem”. Zalecenia przez niego formułowane, jak to widać na przykładzie min. zalecenia Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratorów w systemie odpowiedzialności karnej, czy zalecenia Rec(2012)11 w sprawie roli prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz gromadzenia informacji na temat funkcjonowania prokuratur w Europie stanowią istotny wzorzec postępowania w tym obszarze.

Istotną rolę odgrywają także uchwały Komitetu Ministrów, które obok regulacji wewnętrznych organizacji, określają szczegółową procedurę zawierania umów międzynarodowych. Umowy te przyjmują z reguły formę konwencji europejskich, czy też konwencji RE, które są zarówno negocjowane, jak i przyjmowane pod jej auspicjami. Sama treść tych umów tworzona jest decyzją Komitetu w drodze negocjacji, prowadzonych w komitetach lub grupach ekspertów, a następnie poddana jest opinii Zgromadzenia Parlamentarnego, co może doprowadzić do jej podpisu.

Monitorowanie przestrzegania zobowiązań przez państwa członkowskie stanowi kluczowy element działań Komitetu Ministrów, który musi brać pod uwagę określone elementy w związku z różnorodnością obszarów, które objęte są przepisami danej konwencji. W przypadku EKPC jest przede wszystkim mowa o harmonizacji prawa, ale na przykład Europejska konwencja o ekstradycji⁴⁶¹ łączy ten cel z wzmocnieniem współpracy międzypaństwowej. Istnieją jednak takie konwencje, które dają pewien

⁴⁶⁰ Dz.U.1994 nr 118 poz. 565.

⁴⁶¹ Zob. Europejska Konwencja o ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r., Protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 października 1975 r. i Drugi protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 17 marca 1978 r. (Dz.U. 1994 nr 70 poz. 307).

wybór państwu członkowskiemu do tego, które z przewidzianych w nich zobowiązań zaakceptują, np. Europejska Karta Społeczna.

Zgodnie z art. 38 lit. c Statutu Sekretarz Generalny ma obowiązek co roku przygotować projekt budżetu i przedłożyć go Komitetowi Ministrów do przyjęcia: jest on przedstawiany posłom w listopadzie każdego roku i przyjmowany w formie uchwały.

Zgodnie z art. 29 Regulaminu finansowego (zmienionego w maju 1997 r.) deputowanych wspomaga Komisja Budżetowa złożona z jedenastu niezależnych ekspertów, mianowanych przez Komitet Ministrów działających na podstawie propozycji rządów członkowskich.

Od 1966 r. Rada Europy organizuje, planuje i budżetuje swoje działania zgodnie z rocznym programem prac, publikowanym jako „Międzyrządowy program działań”. Zastępcy przyjmują program pod koniec każdego roku i powierza się im nadzorowanie jego realizacji przy pomocy komitetów sterujących i dużej liczby doraźnych komisji eksperckich.

Zgodnie z art. 46 Konwencji zmienionej Protokołami nr 11⁴⁶² i 14, Komitet Ministrów nadzoruje wykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prace te są prowadzone głównie podczas czterech regularnych spotkań (spotkań DH/HR) każdego roku⁴⁶³.

Zasadniczą funkcją Komitetu Ministrów jest czuwanie nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie wyroków ETPCz⁴⁶⁴. Podejmowane są wysiłki na rzecz zwiększenia efektywności realizacji przez Komitet Ministrów tej funkcji⁴⁶⁵.

⁴⁶² Zob. Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. Dz.U.1998 nr 147 poz. 962.

⁴⁶³ Zob. Information document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – DG-HL. Entry into Protocol No. 14: consequences for the supervision of the execution of judgments of the European Court by the Committee of Ministers, DGHL-Exec/Inf(2010)1, 18.05.2010.

⁴⁶⁴ Zob. B. Cali, A. Koch, *Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe*, “Human Rights Law Review” 2014, Vol. 14, s. 301-325.

⁴⁶⁵ Zob. Securing the Long-term effectiveness of the system of the European Convention on Human Rights – Implementation of the Brussels Declaration – Amendments to Rule 9 of the Ministers’ Deputies Rules for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, 1275th meeting, 18 January 2017, CM/Dec(2017)1275/4.1; Amendment of Rule of the Rules for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. Item prepared by the GR-H at its meeting on 28 June 2022 and by written procedure, 1439th meeting, 6 July 2022, CM/Notes/1439/4.9.

Obok formułowania zaleceń dotyczących funkcjonowania prokuratury, istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji standardów Rady Europy dotyczących usytuowania prokuratury i realizacji przez nią standardów wypracowanych w systemie RE jest procedura monitoringowa, prowadzona przez Komitet Ministrów Rady Europy. Jeśli Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy prowadzi procedurę monitoringową w układzie podmiotowym, analizując realizację zobowiązań przez konkretne państwa członkowskie, to Komitet Ministrów prowadzi procedurę monitoringową w układzie przedmiotowym, badając, jak wszystkie państwa członkowskie realizują standardy demokratyczne RE w określonych dziedzinach. Należy do nich problematyka funkcjonowania prokuratury, postrzegana w szerszym kontekście funkcjonowania systemu praworządności w państwach członkowskich.

3.4. Działalność Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy z siedzibą w Strasburgu można uznać za najstarsze międzynarodowe zgromadzenie parlamentarne o pluralistycznym składzie demokratycznie wybranych członków.

Pierwsze posiedzenie odbyło się bowiem w Strasburgu w dniu 10 sierpnia 1949 r. urzeczywistniając wówczas nadzieje wielu europejczyków, którzy w następstwie II wojny światowej postrzegali jedność europejską jako najlepszy sposób zapobiegania powrotowi zniszczeń wojennych, „siatkę bezpieczeństwa” mającą na celu zapobieganie rażącym naruszeniom praw człowieka, takim jak okropności Holokaustu, oraz stanowiący demokratyczny bastion przeciwko tyranii⁴⁶⁶.

Od tego czasu oddziaływanie a tym samym pozycja Zgromadzenia zyskiwała na znaczeniu. Do głównych jego osiągnięć zaliczyć należy położenie kresu karze śmierci w Europie poprzez nałożenie na nowe państwa członkowskie obowiązku zaprzestania wszelkich egzekucji⁴⁶⁷; umożliwienie i zapewnienie planu wdrażania Europejskiej

⁴⁶⁶ Zob. *Origins and History of Parliamentary Assembly*, www.coe.int, data dostępu: 20.11.2023.

⁴⁶⁷ Zob. *Parliamentary Assembly Recommendation 1760 (2006), Position of the Parliamentary Assembly as regards the Council of Europe member and observer states which have not abolished the death penalty*, Assembly debate on 28 June 2006 (20th Sitting), Doc. 10911, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mrs Wohlwend.

Konwencji Praw Człowieka⁴⁶⁸; ujawnienia za pomocą raportów naruszeń w obszarze praw człowieka w państwach członkowskich RE⁴⁶⁹; udzielenie pomocy krajom byłego Związku Radzieckiego w przyjęciu zasad demokracji po 1989 r.⁴⁷⁰; udzielenie wsparcia w kreowaniu wielu postępowych nowych przepisów krajowych; udzielenie pomocy państwom członkowskim w przewyciężeniu konfliktów⁴⁷¹ lub osiągnięciu konsensusu w kwestiach politycznych⁴⁷² lub społecznych powodujących podziały⁴⁷³; przyjęcie flagi Europy i hymnu Europy⁴⁷⁴.

Przez dziesięciolecia Zgromadzenie przewodziło wspieraniu przemian demokratycznych w kolejnych falach narodów europejskich w kluczowych momentach ich historii, negocjując ich wejście do „klubu demokracji” Rady Europy (ponieważ Zgromadzenie ma prawo weta w każdym wniosku dotyczącym przystąpienia nowego członka do organizacji, wykorzystało to uprawnienie do negocjowania z krajami kandydującymi warunków ich przystąpienia)⁴⁷⁵.

Zgromadzenie Parlamentarne nie kreuje nowych przepisów, jednak prowadzony przez niego monitoring a także kreowanie określonych standardów o charakterze

⁴⁶⁸ Zob. Parliamentary Assembly Resolution (2015), *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Assembly debate on 30 September 2015 (33rd Sitting), Doc. 13864.

⁴⁶⁹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1547 (2007), *State of human rights and democracy in Europe*, Assembly debate on 18 April 2007 (15th Sitting), Doc. 11203, report of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Gross; Doc. 11202, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Pourgouides; Doc. 11215, opinion of the Committee on Economic Affairs and Development, Rapporteur: Mrs Pirozhnikova; Doc. 11218, opinion of the Committee on Culture, Science and Education, Rapporteur: Mrs Melo; Doc. 11219, opinion of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Rapporteur: Mr Platvoet; Doc. 11220, opinion of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Rapporteur Mrs Curdova, and Doc. 11221, opinion of the Committee on Rules of Procedure and Immunities, Rapporteur: Mr Cekuolis).

⁴⁷⁰ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 190 (1995), *Application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, Assembly debate on 26 September 1995 (26th Sitting) Doc. 7398, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr Nemeth; and Doc. 7396, opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries, Rapporteur: Mrs Severinsen).

⁴⁷¹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1416 (2005), *The conflict over the Nagorno-Karabakh region deal with by the OSCE Minsk Conference*, Assembly debate on 25 January 2005 (2nd Sitting), Doc. 10364, report of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Atkinson.

⁴⁷² Zob. B. Habegger, *Democratic Accountability of International Organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations*, “Cooperation and Conflict” 2010, vol. 45, s. 186-204.

⁴⁷³ Zob. A. Donald, A.K. Speck, *Time for the Gloves to Come Off?: The Response by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to Rule of Law Backsliding*, “European Convention on Human Rights Law Review” 2021, Vol. 2, s. 241-273.

⁴⁷⁴ Zob. *Flag & Anthem*, www.coe.int, data dostępu: 20.11.2023.

⁴⁷⁵ Zob. K. Complak, *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, “Revista de estudios politicos” 2004, s. 372-377.

„miękkiego prawa” przyczyniają się do zmian w prawie i praktyce państw członkowskich⁴⁷⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje formułowanie standardów w zakresie prokuratury i prokuratorów. W zaleceniu 1604 (2003) Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, iż „uznaje i docenia zasadniczą rolę prokuratora w zapewnieniu bezpieczeństwa i wolności w społeczeństwach europejskich: poprzez ochronę praworządności, poprzez ochronę przed karalnymi naruszeniami ich praw i wolności; poprzez zapewnienie poszanowania praw i wolności podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstw oraz nadzorowanie prawidłowego funkcjonowania organów odpowiedzialnych za dochodzenie i ściganie przestępstw”⁴⁷⁷.

Zgromadzenie Parlamentarne podkreśliło, iż jego zdaniem „obowiązek państw dotyczący zapewnienia praw i wolności wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) wszystkim osobom podlegającym ich jurysdykcji ma konsekwencje, które odnoszą się w równym stopniu do prokuratorów, jak i do osób objętych postępowaniem karnym. Ponadto poszanowanie demokracji i praworządności wymaga skutecznego rozdziału władzy państwowej, w szczególności pomiędzy prokuratorem (jako organem administracyjnym władzy wykonawczej lub ustawodawczej) z jednej strony a władzą sądowniczą z drugiej⁴⁷⁸.

Zgromadzenie Parlamentarne odwołało się do zalecenia Komitetu Ministrów Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratury w systemie sądownictwa karnego. Wskazało, że ważne było osiągnięcie pewnego stopnia harmonizacji między systemami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych państw członkowskich, aby utrzymać ich skuteczność w obliczu nowych wyzwań ze strony międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a także poszanowanie społeczne dla praworządności i zaufania w przewidywalności jego zastosowania. Dlatego z zadowoleniem przyjęło utworzenie Konferencji Prokuratorów Generalnych Europy, podkreślając, iż jako zbiór wiedzy specjalistycznej i szerokie, wyspecjalizowane forum dyskusji, organ ten miał ogromny

⁴⁷⁶ Zob. Ch. Chahbazian, H. Hardman, B. Dickson, *The contribution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to soft law in electoral matters*, “Electoral Rights in Europe” 2017, Vol. 1, s. 17-29.

⁴⁷⁷ Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003), *Role of the prosecutor's Office in a democratic society governed by the rule of law*, www.assembly.coe.int, data dostępu: 20.11.2023.

⁴⁷⁸ Tamże, pkt. 2.

potencjał w zakresie sporządzania i rozpatrywania propozycji, oferowania porad, porównywania uwarunkowań krajowych i identyfikowania najlepszych praktyk⁴⁷⁹.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że szereg szczegółów widocznych w praktykach krajowych państw członkowskich budziło obawy co do ich zgodności z podstawowymi zasadami RE, takimi jak odpowiedzialność policji za ściganie; prokurator odpowiedzialny za lub pośredniczący w zaskarżaniu decyzji o zastosowaniu tymczasowego aresztowania; zażalenie prokuratora na postanowienie sądu o zwolnieniu osoby ze skutkiem zawieszającym; postanowienie o wszczęciu postępowania następuje automatycznie po ustaleniu podstaw dowodowych; oraz zróżnicowanie pozakarne obowiązków prokuratorów⁴⁸⁰.

Prócz wskazanego zalecenia, zaangażowanie Zgromadzenia Parlamentarnego na rzecz wdrażania standardów RE dotyczących statusu prokuratury i prokuratorów do praktyki ustrojowej państw członkowskich widoczne jest w uchwałach dotyczących funkcjonowania instytucji demokratycznych w których to zagadnienie się pojawia⁴⁸¹.

3.5. Działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Europejski Trybunał Praw Człowieka stanowi sąd międzynarodowy, działający w trybie permanentnym, obejmującym swą jurysdykcją państwa – członków Rady Europy, będących jednocześnie stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁸².

Przypomnieć bowiem należy, iż członkostwo Rady Europy pozostaje w ścisłym związku ze statusem strony EKPC. Nowo przyjmowane do RE państwa zobowiązane są do podpisania Konwencji z chwilą przyznania członkostwa oraz do jej ratyfikowania w okresie jednego roku od tego momentu⁴⁸³.

⁴⁷⁹ Zob. Ministers' Deputies Notes on the Agenda, *Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604(2003)*, Item prepared by the GR-J, Rec_1604(2003) iCM/AS(2004)Rec1604-prow.

⁴⁸⁰ Tamże.

⁴⁸¹ Por. Parliamentary Assembly Resolution 2316(2020), *The functioning of democratic institutions in Poland*, Assembly debate on 28 January 2020 (3rd and 4th Sittings), Doc. 15025; Parliamentary Assembly Resolution 1755 (2010), *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Assembly debate on 5 October 2010 (31st Sitting), Doc. 12357.

⁴⁸² Zob. K. Kubuj, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006, s. 315.

⁴⁸³ Por. D. Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2001; A. Drzemczewski, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Polska cztery lata po ratyfikacji*, „Lithuania” 1997, nr 1, s. 147-168; H. Suchocka, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw – członków Rady Europy –*

Sędziowie zasiadają w Trybunale we własnym imieniu i w sprawowaniu urzędu są niezależni⁴⁸⁴. W okresie sprawowania urzędu nie mogą podejmować żadnej działalności, która nie daje się pogodzić z niezawisłością, bezstronnością oraz z wymaganiami piastowania urzędu w pełnym wymiarze czasu. Ewentualne spory powstałe w tej kwestii rozstrzyga Zgromadzenie plenarne Trybunału⁴⁸⁵.

Zasadniczą treść działalności ETPCz stanowią skargi indywidualne⁴⁸⁶. Na mocy art. 34 EKPC prawo wnoszenia skarg do Trybunału posiadają osoby, organizacje pozarządowe lub grupy jednostek, które uważają, że stały się ofiarą naruszenia przez któreś z państw – stron Konwencji praw w niej zawartych lub jej protokołach⁴⁸⁷.

Skarżącym może być zatem tylko osoba fizyczna lub prawna, która wykaże, że była bezpośrednio i osobiście dotknięta działaniem lub zaniechaniem, które zarzuca. Nie są dopuszczalne zatem skargi wnoszone w interesie publicznym, czyli tzw. *actio popularis*⁴⁸⁸.

Pojęcie „ofiary” (pokrzywdzonego) w rozumieniu Konwencji ma znaczenie autonomiczne, podlegające interpretacji niezależnie od przepisów krajowych. Jest nią zatem osoba rzeczywiście pokrzywdzona działaniem lub zaniechaniem stanowiącym pogwałcenie Konwencji. Za pokrzywdzonego uważa się również osobę, która ma poważne i uzasadnione powody do obaw, iż w każdej chwili może stać się ofiarą pogwałcenia Konwencji (*potential victim*), np. gdy w określonych okolicznościach znajdzie się ona w zasięgu działania prawa sprzecznego z Konwencją⁴⁸⁹.

wzajemne zależności, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Wydawnictwo TK, Warszawa 1996, s. 443-457.

⁴⁸⁴ Zob. M. Balcerzak, *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2014, Vol. 12, s. 39-55.

⁴⁸⁵ Zob. K. Karski, *Instytucjonalne gwarancje niezależności sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako czynnik wpływający na efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: refleksje na tle genezy oraz ogólnej kondycji sądownictwa międzynarodowego*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 56-73; P. Krukowska-Siembida, *Independence of the Judges of the European Court of Human Rights*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 4, s. 99-110.

⁴⁸⁶ Zob. A. Bojańczyk, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: przed, czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7, s. 75-85.

⁴⁸⁷ Dz.U.1993.61.284.

⁴⁸⁸ Zob. S. Sidorowicz, *Status ofiary*, [w:] *Kryteria dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Poradnik praktyczny*, red. K. Kozikowski, M. Lubiszewski, S. Sidorowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2020, s. 40-41.

⁴⁸⁹ Por. Ł. Mirocha, *„Znaczący uszczerbek” w kontekście art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na tle innych merytorycznych kryteriów dopuszczalności skargi indywidualnej*, „Palestra” 2017, nr 6.

Ze skargą mogą wystąpić nie tylko osoby bezpośrednio pokrzywdzone (*direct victim*), ale także takie, które ucierpiały na skutek działania skierowanego przeciwko innej osobie (*indirect victim*)⁴⁹⁰.

Wyjątkowo skargę może złożyć inna osoba, niż pokrzywdzony, jeśli ten nie jest w stanie uczynić tego osobiście (np. z powodu aresztowania, zaginięcia itp.). Może wtedy działać członek rodziny, opiekun, kurator i inny⁴⁹¹.

Przedmiotem skargi musi być zarzut naruszenia któregoś z praw gwarantowanych w Konwencji lub protokołach przez państwo-stronę Konwencji. Zarzuty mogą zatem dotyczyć praw należących do kompetencji władz publicznych (*ratione personae*)⁴⁹².

Skarga może dotyczyć tylko zdarzeń, które, w stosunku do danego państwa, nastąpiły po dniu wejścia w życie Konwencji (*ratione temporis*)⁴⁹³.

Postępowanie przed ETPCz charakteryzuje jawność. Zasadniczo bowiem akta postępowania wszczętego na podstawie skargi indywidualnej są jawne, publiczny charakter mają rozprawy. Zasada jawności odnosi się także do publikacji orzeczeń Trybunału⁴⁹⁴.

Wydanie wyroku przez Trybunał wieńczy długie i niekiedy zawile postępowanie. Trybunał stwierdza, czy zostały naruszone, przez państwo-stronę Konwencji, prawa zagwarantowane w Konwencji i protokołach. Do jego kompetencji nie należy natomiast uchylanie lub zmiana naruszających te prawa orzeczeń krajowych.

Zobowiązani do przestrzegania oraz wykonania wyroków Trybunału są państwa – strony, których sprawy dotyczą. Wybór środków pozwalających wypełnić niniejszy obowiązek, a zatem dostosowania sytuacji w konkretnej sprawie do wymogów Konwencji oraz zagwarantowania, iż nie dojdzie do podobnych naruszeń w przyszłości, spoczywa na państwach. Co więcej, zdarza się że Trybunał wskazuje bezpośrednio sposób wykonania wyroku, np. zwrot nieruchomości czy zwolnienie skarżącego z aresztu.

⁴⁹⁰ Zob. J. Uliasz, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, red. H. Zięba-Załucka, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2015, s. 181-202.

⁴⁹¹ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2000, s. 24-35.

⁴⁹² Zob. K. Kubuj, *Europejski Trybunał ...*, s. 320.

⁴⁹³ Tamże.

⁴⁹⁴ Tamże, s. 322.

W zależności od rodzaju sprawy odpowiedni organ państwa może np. uchylić decyzję o aresztowaniu lub wydaleniu, ułaskawić, przyznać odszkodowanie pieniężne. Szczególny problem stanowi sytuacja, gdy źródłem naruszenia jest prawomocny wyrok sądu. Przywrócenie stanu poprzedniego wymaga bowiem wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania, w którym doszło do naruszenia⁴⁹⁵.

W niektórych wypadkach jedynym sposobem właściwego wykonania orzeczenia jest zmiana prawa (zmiana ustawodawstwa, wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych), albo zaprzestanie lub zmiana określonych praktyk administracyjnych.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji nadzór nad wykonaniem wyroków ETPCz sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy, który prowadzi monitoring wykonania orzeczenia. Zwieńczeniem tego procesu jest wydanie przez Komitet stosownej rezolucji.

Na szczególną uwagę zwraca orzecznictwo Trybunału dotyczące funkcjonowania prokuratorów i prokuratury.

Na gruncie art. 1 EKPC dotyczącego obowiązku przestrzegania praw człowieka Trybunał orzekł, że działania prokuratorów stanowią działania państwa, które nie może zwolnić się od odpowiedzialności, odwołując się do przyznanej prokuraturze niezależności⁴⁹⁶.

Jak podkreślił Trybunał z art. 1 wynika obowiązek dla całego aparatu państwowego, zatem wszystkich jego szczebli, a odpowiedzialność państwa na gruncie Konwencji jego zdaniem może powstać na podstawie czynów wszystkich jego organów, przedstawicieli, jak również funkcjonariuszy⁴⁹⁷.

Z przepisu tego można wyłonić wniosek, iż prokuratura stanowi właściwie jedyny organ, za pośrednictwem, którego państwo może wywierać realny wpływ na bieg konkretnego postępowania przed niezawisłym sądem w zgodzie ze standardami międzynarodowymi. Jeżeli jednak system prawny danego państwa podporządkowuje prokuraturę władzy wykonawczej, istnieje wówczas ryzyko „sterowania” treścią tworzonych stanowisk procesowych jej działaniami, obniżając tym samym jej niezależność.

⁴⁹⁵ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 69-76.

⁴⁹⁶ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie Lukanov przeciwko Bułgarii, skarga nr 21915/93, § 40.

⁴⁹⁷ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1999 r. w sprawie Wille przeciwko Liechtensteinowi, skarga nr 28396/95; § 46.

ETPCz dokonuje systematycznej analizy specyfiki niezależności prokuratora i jasno określa wymogi merytoryczne dotyczące zarówno niezawisłości podmiotowej, jak i obiektywnej prokuratora z naciskiem na jego bezstronność.

Nierzadko zdarza się, że uczeni omawiają niezawisłość i bezstronność sądów w tym samym kontekście jakby były to pojęcia synonimiczne⁴⁹⁸. Chociaż mogą być ze sobą powiązane, są to odrębne pojęcia, których wspólnym celem jest ochrona obiektywności i rzetelności postępowania sądowego. To wyjaśnia, dlaczego w sądowej kontroli prawa do wolności osobistej ważne jest, aby prokurator posiadał te cechy.

Bezstronność oznacza brak uprzedzeń i stronniczości w procesie orzekania⁴⁹⁹. ETPCz określił wymiar obiektywny i subiektywny bezstronności⁵⁰⁰. Zostało to doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału, gdzie przy ocenie bezstronności uwzględnia się osobiste przekonania konkretnego sędziego (test subiektywny) oraz to, czy trybunał i jego skład lub inne aspekty dawały wystarczające gwarancje wykluczające jakiegokolwiek wątpliwości co do bezstronności (test obiektywny)⁵⁰¹.

W nawiązaniu do art. 5 ust. 3 EKPC (*Każdy zatrzymany lub aresztowany zgodnie z postanowieniem ustępu 1 lit. c) niniejszego artykułu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Zwolnienie może zostać uzależnione od udzielenia gwarancji zapewniających stawienie się na rozprawę*), ETPCz w sprawie *Schiesser przeciwko Szwajcarii*, w której skarżący zarzucił naruszenie tegoż artykułu na tej podstawie, że prokuratora nie można uznać za „urzędnika upoważnionego na mocy prawa do sprawowania władzy sądowniczej”, podniósł, że prokurator nie zapewnił niezbędnej gwarancji niezależności, ponieważ w niektórych sprawach pełnił funkcję organu ścigania i podlegał biuru Prokuratora Generalnego, a za jego pośrednictwem Departamentowi Sprawiedliwości i rządowi kantonu Zurych (samorząd)⁵⁰².

⁴⁹⁸ Zob. D. Papayannis, *Independence, Impartiality and Neutrality in Legal Adjudication*, “Journal of Constitutional Theory and Philosophy of Law” 2016, No 28.

⁴⁹⁹ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie *Morice przeciwko Francji*, skarga nr 29369/10, § 73.

⁵⁰⁰ Zob. L. Mancano, *You ‘II Never Work Alone: A Systematic Assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence*, “Common Market Review” 2021, No 58, s. 699.

⁵⁰¹ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 1984 w sprawie *De Cuber przeciwko Belgii*, skarga nr 9186/80.

⁵⁰² Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 1979 r. w sprawie *Schiesser przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 7710/76, § 31.

Przed rozstrzygnięciem przedmiotowej kwestii ETPCz odniósł się do wykładni pojęcia „inny funkcjonariusz uprawniony z mocy prawa” w odniesieniu do przedmiotu i celu art. 5 EKPC. Trybunał stwierdził, że zwykłe znaczenie tego wyrażenia, czytane w jego kontekście, jest zgodne z przedmiotem i celem art. 5, którym było „zapewnienie, że nikt nie będzie pozbawiony wolności w sposób arbitralny”. W tym względzie art. 5 ust. 3 wymaga, aby sędzia lub inny funkcjonariusz był uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie zatrzymania podejrzanego i koniecznie dysponował niezbędną niezależnością, aby móc podjąć tę decyzję w sposób bezstronny i zapobiec arbitralnemu zatrzymaniu. Potwierdziwszy ten pogląd, konieczne było bardziej szczegółowe zbadanie przez ETPCz struktury instytucjonalnej prokuratora i organu ścigania w celu ustalenia zgodności z art. 5 ust. 3. Prokurator jest zarówno organem ścigania, jak i organem śledczym w sprawach rozpatrywanych przez jednego sędziego lub sąd rejonowy, pod nadzorem Prokuratora Generalnego, który z kolei odpowiada przed Departamentem Sprawiedliwości i samorządem lokalnym i może zostać zobowiązany do złożenia raportu z przebiegu postępowania karnego lub otrzymania określonych poleceń lub instrukcji. W stosunku do Prokuratora Prokurator Generalny jest uprawniony do wydawania mu poleceń dotyczących prowadzenia dochodzeń. Niemniej jednak prokurator nie otrzymuje od niego żadnych specjalnych poleceń ani instrukcji dotyczących uprawnień prokuratora do zarządzenia tymczasowego aresztowania.

Potwierdziwszy sądowy charakter funkcji prokuratora, ETPCz zauważył, że istotą art. 5 ust. 3 było zapewnienie, że właściwy organ sprawujący funkcję sądową musi koniecznie wykazywać pewne cechy sędziego „z których każda stanowi gwarancję dla osoby aresztowanej”⁵⁰³. Zdaniem ETPCz „pierwszym z takich atrybutów jest niezależność od władzy wykonawczej”, co nie oznacza, że urzędnik „nie może być w pewnym stopniu podporządkowany innym sędziom lub urzędnikom, pod warunkiem że oni sami cieszą się podobną niezależnością”⁵⁰⁴. W niniejszej sprawie ETPCz zauważył, że prokurator interweniował wyłącznie w charakterze organu dochodzeniowego w celu ustalenia, czy skarżący powinien zostać tymczasowo aresztowany oraz w celu przeprowadzenia dochodzenia w celu uzyskania dowodów umożliwiających postawienie mu zarzutów lub zwolnienie go. Prokurator nie pełnił funkcji prokuratora; nie sporządził aktu oskarżenia ani nie reprezentował prokuratora na kolejnym

⁵⁰³ Tamże.

⁵⁰⁴ Tamże.

procesie⁵⁰⁵. Ponadto prokurator skorzystał ze swobody uznania przyznanej mu przez prawo, ponieważ nie otrzymał żadnych instrukcji od Prokuratora Generalnego, Departamentu Sprawiedliwości ani władz lokalnych w związku z decyzją o zastosowaniu tymczasowego aresztowania skarżącego⁵⁰⁶. W konsekwencji „[w] tych okolicznościach Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie Prokurator zapewnił gwarancje niezależności wystarczające w rozumieniu art. 5 ust. 3”⁵⁰⁷.

Rozróżnienie to zostało wyjaśnione w innym orzeczeniu ETPCz. W sprawie *Huber przeciwko Szwajcarii* skarżący został doprowadzony przed prokuratora na przesłuchanie w charakterze świadka, ale później został tymczasowo aresztowany na polecenie prokuratora w związku z zarzutami składania fałszywych zeznań. Następnie postawiono mu zarzuty na podstawie aktu oskarżenia sporządzonego przez tego samego prokuratora okręgowego. ETPC stwierdził, że w tej sprawie prokurator nie był kompetentnym urzędnikiem upoważnionym na mocy prawa. Dokonał rozróżnienia od wcześniejszych decyzji w sprawie *Schiesser*, podkreślając, że w niej prokurator nie był zaangażowany w postępowanie procesowe, podczas gdy w sprawie *Huber* prokurator pełnił w tej samej sprawie zarówno funkcje dochodzeniowe, jak i prokuratorские, co podważa jego bezstronność⁵⁰⁸. ETPCz stwierdził w sprawie *HB przeciwko Szwajcarii*, że przy ustalaniu wymogu kontroli sądowej prawa do wolności osobistej konieczne było rozważenie, czy organ prowadzący dochodzenie/prokurator był uprawniony do interweniowania w późniejszym postępowaniu w imieniu organu ścigania w tej samej sprawie⁵⁰⁹. Jeżeli uprawnienie to istnieje, poddaje to w wątpliwość obiektywność i niezależność osoby prowadzącej dochodzenie/prokuratora, ponieważ interweniowałby on w tej samej sprawie.

Z powyższej analizy wynika, że ETPCz często odwołuje się do przedmiotu i celu art. 5 ust. 3 EKPC, ustalając zakres niezależności prokuratora. Sprawa ta idzie znacznie dalej poprzez systematyczną analizę specyfiki niezależności prokuratora. W ten sposób ETPCz zapewnia wyraźniejszą wskazówkę lub uzasadnienie dla

⁵⁰⁵ Tamże, § 34.

⁵⁰⁶ Tamże, § 35.

⁵⁰⁷ Tamże.

⁵⁰⁸ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie *Huber przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 12794/87.

⁵⁰⁹ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie *HB przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 26899/95.

stwierdzenia, że prokurator nie wykazał się poziomem niezależności niezbędnym do zapewnienia zgodności z art. 5 ust. 3 EKPC.

W sprawie *Nikolova przeciwko Bułgarii*, ETPCz stwierdził, że niezależność oznacza niezależność zarówno od władzy wykonawczej, jak i od stron, a „obiektywny” wygląd w momencie podjęcia decyzji o zatrzymaniu ma pierwszorzędne znaczenie⁵¹⁰. Zatem jeżeli okaże się, że „oficer” może interweniować w imieniu prokuratury na kolejnym procesie, jego niezależność i bezstronność będzie budzić wątpliwości⁵¹¹. Sprawa *Nikolova* dotyczyła skarżącej, która została aresztowana 24 października 1995 r. i postawiona przed śledczym, który nie miał uprawnień do podjęcia wiążącej decyzji w sprawie jej aresztowania. Ponadto śledczy nie był niezależny proceduralnie od prokuratora i mógł pełnić funkcję prokuratora w każdym kolejnym procesie skarżącego w tej samej sprawie. ETPCz orzekł, że w tych okolicznościach funkcjonariusza nie można uznać za funkcjonariusza uprawnionego na mocy ustawy do sprawowania władzy sądowniczej w rozumieniu art. 5 ust. 3 EKPC.

W sprawie *Assenov i in. przeciwko Bułgarii*, ETPCz poszedł dalej i wyraźnie uznał centralne znaczenie obiektywnego pozoru niezależności, zauważając jednocześnie, że poprzedzało to kwestię, czy prokurator, który potwierdził tymczasowe aresztowanie w konkretnej sprawie, faktycznie przeprowadził później ściganie⁵¹². Fakt, że mogą one później podjąć interwencję, poddaje w wątpliwość ich subiektywną niezależność. ETPCz przypominał, że funkcjonariusz sądowy zarządzający zatrzymanie może pełnić inne obowiązki. Jednakże ich „bezstronność może budzić wątpliwości”, jeżeli jako przedstawiciele prokuratury mają prawo ingerować w dalsze postępowanie⁵¹³. Było to spójne z wcześniejszą decyzją w sprawie *Brincat przeciwko Włochom*, w której ETPCz stwierdził, że chociaż zastępca prokuratora nie miał właściwości terytorialnej do ścigania skarżącego, istotnym faktem było to, że w momencie, gdy zastępca prokuratora podejmował decyzję o potwierdzeniu jego tymczasowego aresztowania, zastępca prokuratora nie mógł interweniować w dalszym postępowaniu. Niezależność i bezstronność prokuratora w momencie podejmowania

⁵¹⁰ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 lutego 1997 r. w sprawie *Nikolova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 31195/96, pkt. 49.

⁵¹¹ Tamże, pkt. 49.

⁵¹² Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie *Assenov i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 24760/94.

⁵¹³ Tamże.

decyzji budziła wątpliwości⁵¹⁴. W nowszych orzeczeniach ETPCz potwierdził znacznie obiektywnej i subiektywnej niezależności, „innego funkcjonariusza”, przy czym ta ostatnia jest zagrożona, jeżeli funkcjonariusz ten prowadzi dochodzenie i może później interweniować w postępowaniu jako prokurator, potencjalnie podważając cel art. 5 ust. 3 EKPC⁵¹⁵.

ETPCz wyjaśnia odpowiednie cechy prokuratora w drodze dwutorowego procesu interpretacji. Po pierwsze, istnieje punkt odniesienia, w oparciu o który analizuje się cechy każdego państwa, i opiera się on na interpretacji znaczenia „innego funkcjonariusza”, która opiera się na przedmiocie i celu art. 5 ust. 3 EKPC. Ten wymóg wczesnej interwencji pozwala władzom działać na rzecz osiągnięcia ogólnego celu art. 5, czyli zapobiegania bezprawnemu lub arbitralnemu zatrzymaniu. ETPCz stwierdził, że cel ten został osiągnięty, upoważniony urzędnik musi posiadać cechy niezależności, którymi charakteryzują się sędziowie, cechy niezbędne do bezstronnego i uczciwego rozwiązywania problemów związanych z wymiarem sprawiedliwości.

ETPCz poświęca znaczną ilość miejsca systematycznemu badaniu specyficznych ustaleń państwa broniącego się. To właśnie na tym etapie Trybunał podejmuje próbę analizy zarówno subiektywnej, jak i obiektywnej niezależności „innego funkcjonariusza”. Ten etap jest kluczowy, ponieważ na nim ETPCz okazuje szacunek indywidualnym rozwiązaniom instytucjonalnym przyjętym przez państwa. Nie tylko odrzuca prokuratora jako organ niekompetentny w rozumieniu art. 5 ust. 3 EKPC, ale bardziej szczegółowo wskazuje, dlaczego może tak być.

Takie podejście zostało zilustrowane w sprawie *Moulin przeciwko Francji*, prawniczka z Tuluzy, została aresztowana w dniu 13 kwietnia 2005 r. i osadzona w areszcie policyjnym. 15 kwietnia została doprowadzona przez zastępcę prokuratora, który nakazał jej tymczasowe aresztowanie do czasu przekazania do stawienia się przed sędziom śledczym w Orleanie. W dniu 18 kwietnia stawiła się przed sędzią śledczym w Orleanie, przy czym została tymczasowo aresztowana i objęta dochodzeniem. ETPCz musiał m.in. ustalić, czy w stosunku do zastępcy prokuratora w Tuluzie doszło do naruszenia art. 5 ust. 3 EKPC. ETPCz zauważył, że zgodnie z Konstytucją sędziowie

⁵¹⁴ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie *Brincat przeciwko Włochom*, skarga nr 13867/88.

⁵¹⁵ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie *Moulin przeciwko Francji*, skarga nr 37104.

orzekający i prokuratorzy we Francji regulowali różne przepisy, chociaż obaj stanowili korpus sędziowski⁵¹⁶. Prokuratorzy byli instytucjonalnie podporządkowani wspólnej hierarchii – Ministrowi Sprawiedliwości – będącemu członkiem rządu, a zatem władzy wykonawczej. Zgodnie z prawem prokuratorzy prowadzili postępowania karne w imieniu Państwa i ze względu na swoje instytucjonalne podporządkowanie Ministerstwu i otrzymywali od Ministra Sprawiedliwości pisemnie instrukcje dotyczące ścigania, mimo że mogli zachować niezależności w formułowaniu swoich ustnych wywodów w interesie sprawiedliwości. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę okoliczności, prokuratorzy nie wykazali poziomu niezależności od władzy wykonawczej w rozumieniu art. 5 ust. 3 EKPC⁵¹⁷. Wynika z tego, że zastępca prokuratora w Tuluzie nie spełnił wymogów niezależności i bezstronności wymaganych w art. 5 ust. 3. Można śmiało stwierdzić, że ETPCz jasno wskazał znaczenie obiektywnej niezależności właściwego organu w sprawowaniu kontroli sądowej nad pozbawieniem wolności.

ETPCz przyjął podobne podejście do polskiego systemu, w którym postępowanie przygotowawcze prowadzone było przez prokuratora podlegającego hierarchii⁵¹⁸. W sprawie *Niedbala przeciwko Polsce*, ETPCz stwierdził, że funkcjonariusz uprawniony na mocy ustawy do sprawowania władzy sądowniczej musi być niezależny od władzy wykonawczej i stron⁵¹⁹. Nawet w przypadku potwierdzenia obiektywnej niezależności ETPCz w dalszym ciągu ocenia subiektywną niezależność w drodze systematycznej analizy. W sprawie *Van der Sluijs przeciwko Holandii*, dowódca był odpowiedzialny za doradzanie w sprawie tymczasowego aresztowania skarżących. Choć obiektywnie był on niezależny od władz wojskowych, ETPCz uznał, że jego podmiotowa niezależność nadal pozostaje pod znakiem zapytania⁵²⁰. Uzasadnieniem było, to że dowódca mógł później interweniować jako prokurator w tej samej sprawie po skierowaniu sprawy do sądu wojskowego. W takim przypadku nie będzie on niezależny od stron w trakcie postępowania przygotowawczego i może mieć interes w

⁵¹⁶ Tamże, § 56.

⁵¹⁷ Tamże, § 57.

⁵¹⁸ Zob. C. Nowak, *Judicial Control of the Prosecutor's Activities in the Light of the ECHR*, "European Criminal Law Association Forum/EUCRIM" 2014, No 60, s. 61.

⁵¹⁹ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 lipca 2000 r., w sprawie *Niedbala przeciwko Polsce*, skarga nr 27915/95.

⁵²⁰ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 maja 1984 r., w sprawie *Van de Slums i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 9362/81.

zatrzymaniu skarżącego. Pokazuje to, że pomimo obiektywnej niezależności funkcjonariusza nadal konieczne było rozważenie, w jaki sposób jego rola w postępowaniu może z subiektywnego punktu widzenia wpłynąć na jego bezstronność. Bardziej systematyczna analiza zapewniła zatem większą jasność co do specyfiki niezależności dowódcy.

Można argumentować, że ETPCz stosuje podejście, które lepiej identyfikuje braki w państwowych mechanizmach kontroli sądowej w odniesieniu do roli prokuratora. Odnosząc się do „sędziego” lub „innego urzędnika” upoważnionego przez prawo, ETPCz w sposób dorozumiany przyznaje, że w państwach członkowskich możliwe mogą być różne rozwiązania instytucjonalne.

W bezprecedensowym orzeczeniu ETPCz jednomyślnie orzekł, że zwolnienie przez Rumunię Laury Kovesi w 2018 r. z stanowiska szefowej rumuńskiej dyrekcji ds. walki z korupcją naruszyło art. 6 i 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczące prawa do sprawiedliwego procesu i wolności słowa. Decyzja ta jako pierwsza potwierdziła, że władza wykonawcza rządu krajowego nie może odwoływać głównych prokuratorów bez niezależnej kontroli sądowej⁵²¹.

„Ta decyzja ma znaczenie w krajach, w których reżimy autorytarne atakują niezależność prokuratorów, aby uciszyć przeciwników i zapewnić bezkarność sojuszników i kumpli” – powiedziała Maité De Rue, specjalistka ds. polityki krajowej reformy sprawiedliwości w sprawach karnych w Open Society Inicjatywa Sprawiedliwości, dodając, iż „to zwycięstwo walki z korupcją i obrony praworządności w Rumunii i w całej Radzie Europy”.

W pisemnym wystąpieniu do sądu Inicjatywa Sprawiedliwości argumentowała, że decyzja o odwołaniu głównego prokuratora wyłącznie przez władzę wykonawczą podważałaby niezależność prokuratorów i ich zdolność do uczciwego i bezstronnego wykonywania swoich funkcji, wolnych od ingerencji politycznych. W swej decyzji sąd przytoczył argument Inicjatywy na rzecz Sprawiedliwości, stwierdzając, że „Niezależność prokuratorów jest kluczowym elementem utrzymania niezawisłości sądów”.

Przed usunięciem w lipcu 2018 r. Kovesi uzyskała wiele głośnych wyroków skazujących przeciwko wybieranym urzędnikom, w tym 14 członkom gabinetu, 53

⁵²¹ Zob. *European Court of Human Rights Decision Upholds Prosecutorial Independence Cross the Council of Europe*, www.justiceinitiative.org, data dostępu: 21.11.2023.

prawodawcom i rumuńskiemu posłowi do Parlamentu Europejskiego. W 2021 r. została powołana na funkcję Europejskiego Prokuratora Generalnego.

3.6. Działalność Komisarza Praw Człowieka

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w odróżnieniu od ETPCz stanowi instrument polityczny ochrony praw człowieka⁵²². Jego działalność w głównej mierze skupia się na działaniach reformatorskich dążących do konkretnej poprawy w zakresie promocji praw człowieka⁵²³.

Komisarz nie stanowiąc instytucji o charakterze sądowym nie może rozstrzygać w kwestii indywidualnych skarg, ale biorąc pod uwagę wiarygodne informacje na temat naruszeń praw człowieka może formułować określone wnioski i podejmować w związku z tym szersze inicjatywy⁵²⁴.

Wszelkie informacje wpływające do Komisarza pochodzić mogą zarówno od rządów krajowych, parlamentów, jak i krajowych rzeczników praw obywatelskich oraz innych instytucji posiadających kompetencje w obszarze ochrony praw człowieka⁵²⁵.

Komisarz w ramach swych uprawnień formułuje zalecenia, opinie i raporty⁵²⁶, które w wielu przypadkach przyczyniają się do promocji dobrych praktyk w obszarze prawnoczłowieczym⁵²⁷.

Działania Komisarza w ramach monitoringu Rady Europy państw członkowskich w wypełnianiu ich zobowiązań mają zasadniczy wpływ nad ostateczną decyzją o tym czy procedura ta będzie dalej kontynuowana⁵²⁸.

⁵²² Zob. S.M. Królak, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako podmiot oddziałujący na ochronę praw człowieka w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 97.

⁵²³ Zob. A. Kotowska, *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 50-60.

⁵²⁴ Por. E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 207.

⁵²⁵ Zob. Resolution (99)50, the Committee of Ministers institutes the Council of Europe Commissioner of Human Rights, Adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session, Budapest, Strasbourg, 23 April 1999, art. 5 ust. 1.

⁵²⁶ Tamże, art. 8 ust. 1.

⁵²⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, 'Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka' 2008, nr 11, s. 214.

⁵²⁸ Zob. R. Kicker, M. Mostl, E. Lantschner, *Reforming the Council of Europe's Human Right Monitoring Mechanisms*, "Netherlands Quarterly of Human Rights" 2011, vol. 29, s. 468.

Z punktu widzenia stwierdzenia poziomu ochrony praw człowieka w państwach członkowskich monitoring odgrywa zatem zasadniczą rolę. Jednakże, z punktu widzenia bezpośredniego oddziaływania na działalność prokuratorów i prokuratury, należy podkreślić, iż Komisarz nie posiada znaczących uprawnień w tym zakresie.

Prokuratorzy i prokuratura są zazwyczaj elementem krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości, który może podlegać różnym strukturom i regulacjom w zależności od kraju. Ich rola, jak już zostało wykazane, obejmuje ściganie przestępstw, dochodzenie oraz reprezentowanie interesów państwa w procesach karnych.

Jeśli istnieją problemy związane z działalnością prokuratorów, Komisarz może być zaangażowany w zakresie ogólnych naruszeń praw człowieka, takich jak niesprawiedliwe procesy sądowe⁵²⁹, nielegalne aresztowania⁵³⁰ czy stosowanie tortur⁵³¹. Jednakże bezpośrednie monitorowanie lub ingerencja w działalność prokuratury nie jest typową funkcją Komisarza.

W wielu przypadkach Komisarz podejmował działania służące promocji prawa do sądu. W ramach realizacji art. 6 EKPC, zapewniającego prawo do rzetelnego procesu sądowego, zwracał się do określonych państw członkowskich o poprawę prawa i praktyki ustrojowej w tym zakresie, spotykając się z przedstawicielami rządów i organami ponoszącymi odpowiedzialność w tym zakresie⁵³².

Przeprowadzając wizytę w 2016 r. w Polsce, Komisarz odniósł się do zmian ustawodawczych dotyczących podporządkowaniu prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości, wskazując na Kartę Rzymską z 2014 r. zgodnie z którą „*niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędną konsekwencję niezawisłości władzy sądowniczej. Dlatego należy popierać ogólną tendencję skutecznego wzmocnienia niezależności i autonomii prokuratury*”⁵³³.

Zdaniem Komisarza, w państwach europejskich można wyróżnić wiele modeli organizacyjnych dotyczących prokuratury, jednak jedynie w kilku organ ten stanowi

⁵²⁹ Zob. Report by Dunja Mijatović Following Her Visit to Turkey from 1 to 5 July 2019, Strasbourg, 19 February 2020, CommDH(2020)1, s. 16.

⁵³⁰ Tamże.

⁵³¹ Zob. Commissioner for Human Rights, Statement, *Human rights violations in Belarus must stop immediately*, Strasbourg, 21 September 2020, www.coe.int, data dostępu: 28.11.2023.

⁵³² Zob. Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His to Poland, 18-22 November 2002, 19 March 2003, CommDH(2003)4.

⁵³³ Zob. Raport Nilsa Muiznieksa Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w dniach 9-12 lutego 2016 r.

część władzy wykonawczej i podlega pod Ministerstwo Sprawiedliwości⁵³⁴, co w jego opinii nie jest dobrym rozwiązaniem⁵³⁵, bowiem: „przyznanie tak rozległych uprawnień osobie pochodzącej z politycznego mianowania, bez ustanowienia odpowiednich i wystarczających zabezpieczeń w celu uniknięcia nadużywania uprawnień, stwarza znaczące zagrożenie dla praw człowieka w związku z postępowaniem karnym, w tym dla prawa do rzetelnego procesu sądowego, domniemania niewinności i prawa do obrony”⁵³⁶.

3.7. Działalność Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)

Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), stanowi organ Rady Europy zajmujący się kwestiami praworządności⁵³⁷, demokracji⁵³⁸ i praw człowieka w państwach członkowskich⁵³⁹.

Komisja Wenecka udziela opinii prawnych oraz doradza państwom członkowskim w kwestiach konstytucyjnych. Jej zadaniem jest analiza projektów konstytucji, reform konstytucyjnych oraz innych dokumentów prawnych związanych z ustrojem państwa⁵⁴⁰.

Komisja Wenecka nie ma bezpośrednich uprawnień do nadzorowania ani ingerowania w codzienną działalność prokuratury i prokuratorów w poszczególnych krajach. Jednakże może być zaangażowana w sprawy dotyczące zgodności prawa i praktyki ustrojowej w danym kraju z międzynarodowymi standardami demokratycznymi. Komisja może udzielać opinii prawnych na temat reform prawnych, w tym także tych dotyczących systemu sądownictwa i prokuratury. Jej zalecenia i

⁵³⁴ Tamże.

⁵³⁵ Tamże.

⁵³⁶ Tamże.

⁵³⁷ Zob. P.P. Craig, *Transnational Constitution – Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, “UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law” 2017, vol. 2, s. 59.

⁵³⁸ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Rola Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu standardów demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Legnica 2017, s. 767-778.

⁵³⁹ Zob. J. Jowell, *The Venice Commission: Dissemination Democracy Through Law*, “Public Law” Winter 2001, s. 675.

⁵⁴⁰ Zob. W. Hoffman-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, “The European Journal of International Law” 2014, No. 2, s. 580.

opinie posiadają jednak charakter doradczy i nie mają bezpośredniego wpływu na działania prokuratury.

Komisja Wenecka zapewnia przede wszystkim pomoc w świetle istniejących standardów i najlepszych praktyk w tej dziedzinie, w zakresie uprawnień prokuratorów oraz ram prawnych organizacji i funkcjonowania prokuratury, a także organizacji i uprawnień prokuratorów.

Funkcjonowanie prokuratury zostało omówione w części II sprawozdania Komisji Weneckiej z 2010 r. na temat europejskich standardów odnoszących się do niezależności systemu sądownictwa⁵⁴¹.

Zostało ono oparte na zaleceniu (2000)19, wytycznych ONZ dotyczących prokuratury, standardach IAP, deklaracji z Bordeaux oraz wytycznych budapeszteńskich, jak również wcześniejszych opiniach Komisji Weneckiej w przedmiocie aktów legislacyjnych poszczególnych państw⁵⁴².

Już na samym początku sprawozdania, Komisja Wenecka podkreśla, że chociaż w Europie występuje różnorodność systemów ścigania, która wydaje się przypadkowa, to w rzeczywistości odzwierciedla ona różnorodność kultur prawnych oraz systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponieważ jednak w ciągu wieków systemy europejskie przenikały się wzajemnie, dlatego nie istnieje aktualnie żaden, który nie zapożyczałby rozwiązań zagranicznych, czego przykładem jest recepcja instytucji prokuratury w państwach *common law*⁵⁴³.

Komisja Wenecka wskazuje, na występującą tu konwergencję przejawiającą się przede wszystkim w tym, że wszystkie państwa uważają ściganie karne za podstawową funkcję państwa. Dlatego uznaje się, że czyn stanowiący przestępstwo ma zawsze szkodliwy wpływ na społeczeństwo jako całość, a jedynie czasami może także naruszać prawo prywatne indywidualnej ofiary⁵⁴⁴. Stąd też sankcje karne są surowsze i mają charakter bardziej hańbiący niż zasądzenie obowiązku naprawienia szkody w sprawie cywilnej. Przejawia się to w przyjęciu wyższego rygoryzmu dowodowego w sprawach

⁵⁴¹ Zob. Venice Commission Draft Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, on the basis of comments by Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Jorgen Steen Sorensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member Poland), Strasbourg, 6 December 2010, CDL(2010)112.

⁵⁴² Tamże, pkt. 5-6.

⁵⁴³ Tamże, pkt. 7-9.

⁵⁴⁴ Tamże, pkt. 11.

karnych, jak i zaznaczająca się tendencja do przyznania organom państwowym wyłącznego prawa ścigania sprawców przestępstw⁵⁴⁵.

Zdaniem Komisji Weneckiej, ponieważ Prokurator działa na rzecz ogółu społeczeństwa i ze względu na poważne konsekwencje wyroku skazującego, musi działać na wyższym poziomie niż strona postępowania w sprawie cywilnej. Winien postępować w sposób sprawiedliwy i bezstronny oraz, niezależnie od swojej pozycji ustrojowej, działać jak sędzia – zarówno gdy decyduje o skierowaniu oskarżenia, jak i gdy przedstawia dowody w procesie⁵⁴⁶.

Wszystkie te obowiązki wskazują na konieczność zatrudniania na stanowiska prokuratorów odpowiednich osób o wysokiej pozycji społecznej i wymaganych kwalifikacjach, które będą, podobnie jak sędzia, czasami podejmować niepopularne decyzje mogące być przedmiotem krytyki w mediach, a także mogące stać się przedmiotem kontrowersji politycznych⁵⁴⁷.

Komisja Wenecka zwraca uwagę także na ryzyko związane z ingerencją polityczną, która ma już długą tradycję i może prowadzić do nadużyć zarówno związanych z bezpodstawnym skierowaniem ścigania przy braku dowodów lub w oparciu o dowody wątpliwe, jak i do bezpodstawnego zaniechania ścigania, na przykład wskutek korupcji czy nacisków politycznych⁵⁴⁸.

Komisja Wenecka analizując w swym raporcie różne systemy i modele wskazuje, iż w Europie mamy do czynienia z sytuacją, gdy prokuratura jest niezależna od władzy wykonawczej, a także takie, w których jest ona podporządkowana rządowi: „Legalna Europa jest podzielona w tej kluczowej kwestii na systemy, w których prokuratura cieszy się całkowitą niezależnością od parlamentu i rządu, oraz takie, w których jest podporządkowana jednemu z tych organów, a jednocześnie cieszy się pewnym zakresem niezależnego działania. Jak widać, dominującą koncepcją jest m.in. że w obecnej sytuacji samo pojęcie harmonizacji europejskiej wokół jednej koncepcji prokuratury wydawało się przedwczesne”⁵⁴⁹.

Komisja zauważa, że istnieje powszechna tendencja do dopuszczania prokuratury bardziej niezależnej niż podporządkowanej lub powiązanej z władzą

⁵⁴⁵ Tamże, pkt. 13.

⁵⁴⁶ Tamże, pkt. 14-16.

⁵⁴⁷ Tamże, pkt. 18.

⁵⁴⁸ Tamże, pkt. 22.

⁵⁴⁹ Tamże, pkt. 24.

wykonawczą⁵⁵⁰. Co więcej jej zdaniem, istnieje zasadnicza różnica w sposobie postrzegania pojęcia niezawisłości lub autonomii w odniesieniu do sędziów i prokuratury. Bowiem jak wskazuje, nawet jeśli jest częścią wymiaru sprawiedliwości, prokuratura nie jest sądem. Dlatego niezależność władzy sądowniczej i jej oddzielenie od władzy wykonawczej uznaje za kamień węgielny praworządności, od której nie ma wyjątków. Wskazuje tym samym, że niezawisłość sędziowska ma dwa aspekty: instytucjonalny, w którym sądownictwo, jako całość jest niezawisłe, oraz niezawisłość poszczególnych sędziów w podejmowaniu decyzji (w tym niezależność od wpływów innych sędziów). Niezależność czy autonomia prokuratury według Komisji nie ma jednak charakteru kategoriycznego jak niezależność sądów. Nawet w przypadku, gdy prokuratura jako instytucja jest niezależna, może istnieć hierarchiczna kontrola nad decyzjami i działalnością prokuratorów innych niż prokurator generalny⁵⁵¹.

Komisja Wenecka w swym raporcie dokonuje wyraźnego rozróżnienia pomiędzy możliwą niezależnością prokuratury lub Prokuratora Generalnego a statusem prokuratorów innych niż Prokurator Generalny, którzy są raczej „autonomiczni” niż „niezależni”. Prokuratury często określa się jako „autonomiczne”, a poszczególnych prokuratorów jako „niezależnych”⁵⁵².

Komisja Wenecka stwierdza, iż wszelka „niezależność” prokuratury ze swej istoty różni się zakresem niezależności sędziów. Główny element takiej „zewewnętrznej” niezależności prokuratury, czy Prokuratora Generalnego, polega na niedopuszczalności władzy wykonawczej do wydawania poleceń w indywidualnych sprawach Prokuratorowi Generalnemu (i oczywiście bezpośrednio jakimkolwiek innemu prokuratorowi). Ogólne instrukcje, np. dotyczące surowszego lub szybszego ścigania niektórych rodzajów przestępstw, wydają się mniej problematyczne. Takie instrukcje można uznać za aspekt polityki, o którym może odpowiednio decydować parlament lub rząd⁵⁵³.

Komisja Wenecka wskazuje, iż niezależność prokuratury jako takiej należy odróżnić od jakiegokolwiek „niezależności wewnętrznej” prokuratorów innych niż prokurator generalny. W systemie hierarchicznego podporządkowania prokuratorów

⁵⁵⁰ Tamże, pkt. 25.

⁵⁵¹ Tamże, pkt. 28.

⁵⁵² Tamże, pkt. 29.

⁵⁵³ Tamże, pkt. 30.

obowiązują wytyczne i instrukcje wydawane przez ich przełożonych. Niezależność, w tym wąskim znaczeniu, można postrzegać jako system, w którym w ramach wykonywania swoich ustawowo upoważnionych działań prokuratorzy inni niż prokurator generalny nie muszą uzyskiwać uprzedniej zgody swoich przełożonych ani potwierdzać swoich działań. Prokuratorzy inni niż prokurator generalny często raczej korzystają z gwarancji nieingerencji ze strony swojego hierarchicznego przełożonego⁵⁵⁴. Należy w związku z tym stworzyć listę gwarancji zmierzających do ochrony prokuratorów przed ingerencjami zewnętrznymi oraz nadmiernymi lub nielegalnymi ingerencjami wewnętrznymi. Gwarancje te powinny dotyczyć osobno prokuratora generalnego, a osobno pozostałych prokuratorów, i odnosić się do powoływania i odwoływania, dyscypliny, a także prowadzenia spraw i podejmowania decyzji⁵⁵⁵.

W kontekście powołania i odwołania Prokuratora Generalnego, Komisja Wenecka wskazuje, iż procedura ta odgrywa zasadniczą rolę w systemie gwarantującym prawidłowe funkcjonowanie prokuratury. Przywołując opinię na temat koncepcji regulacyjnej Konstytucji Republiki Węgierskiej Komisja Wenecka stwierdziła, że: *„Ważne jest, aby metoda wyboru prokuratora generalnego była taka, aby zyskać zaufanie społeczeństwa oraz szacunek władzy sądowniczej i zawodów prawniczych. W związku z tym należy zaangażować profesjonalną, a nie polityczną ekspertyzę procesu selekcji. Jednakże rozsądne jest, że rząd pragnie mieć pewną kontrolę nad nominacją ze względu na znaczenie ścigania przestępstw dla uporządkowanego i skutecznego funkcjonowania państwa i nie chce przyznać innemu organowi, niezależnie od tego jak wybitnego, carte blanche w proces selekcji. Sugeruje się zatem rozważyć utworzenie komisji nominacyjnej składającej się z osób szanowanych przez społeczeństwo i cieszących się zaufaniem Rządu”*⁵⁵⁶.

Komisja Wenecka stwierdziła, że nie da się sformułować jednej, kategorycznej zasady kto – prezydent czy parlament – powinien powołać Prokuratora Generalnego w sytuacji, gdy nie jest on podporządkowany rządowi. Zwróciła uwagę, że w różnych krajach sprawa jest różnie rozwiązywana. Według Komisji akceptację zasady

⁵⁵⁴ Tamże, pkt. 31.

⁵⁵⁵ Tamże, pkt. 32-33.

⁵⁵⁶ Tamże, pkt. 34.

współpracy organów państwowych uznać można za dobre rozwiązanie, gdyż pozwala uniknąć jednostronnych nominacji politycznych⁵⁵⁷.

Zdaniem Komisji Weneckiej w sytuacji, gdy powołującym jest parlament, powinien on dokonywać wyboru większością kwalifikowaną, o ile nie poprzez konsensus. Prokurator Generalny powinien być powoływany na stałe lub na odpowiednio długą, niepodlegającą przedłużeniu kadencję; może być odwołany tylko z przyczyn wskazanych w ustawie⁵⁵⁸. Pozostali prokuratorzy powinni być powoływani przez przełożonych hierarchicznych na czas do osiągnięcia wieku emerytalnego, spośród osób posiadających odpowiednie kwalifikacje prawnicze. Również w ten proces powinni być włączeni eksperci, na przykład za pośrednictwem niezależnego organu w rodzaju rady prokuratorów. Decyzje dotyczące kariery powinny podlegać kontroli sądowej⁵⁵⁹.

Z kwestią hierarchicznej organizacji prokuratury, Komisja Wenecka ściśle wiąże organizację prokuratury. W takim systemie środki dyscyplinarne są zazwyczaj inicjowane przez przełożonego danej osoby. Komisja podkreśla, iż w sprawach dyscyplinarnych, obejmujących oczywiście odwołanie prokuratorów, dany prokurator powinien mieć również prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu kontradiktoryjnym. W systemach, w których istnieje Rada Prokuratorów, ona lub działająca w jej ramach komisja dyscyplinarna mogłaby zajmować się sprawami dyscyplinarnymi. W opinii Komisji powinna istnieć możliwość odwołania się do sądu od sankcji dyscyplinarnych⁵⁶⁰.

Komisja Wenecka uznaje, że hierarchiczny system ścigania, gdzie przełożony może uchylić decyzję prokuratora jako niezgodną z instrukcjami ogólnymi zmierzającymi do zapewnienia spójności, jest dopuszczalny⁵⁶¹. Prokurator jest jednak uprawniony do żądania wydania instrukcji na piśmie; powinny one być umotywowane i w miarę możliwości poddane kontroli opinii publicznej⁵⁶². Pojawia się jednak ryzyko niezgodności instrukcji z prawem, a gwarancja przewidziana w art. 10 zalecenia (2000)19, tj. możliwość żądania przez prokuratora wyłączenia go od prowadzenia

⁵⁵⁷ Tamże, pkt. 35.

⁵⁵⁸ Tamże, pkt. 34-40.

⁵⁵⁹ Tamże, art. 47-50.

⁵⁶⁰ Tamże, pkt. 51-52.

⁵⁶¹ Tamże, pkt. 53.

⁵⁶² Tamże, pkt. 56-57.

sprawy, nie jest wystarczająca, ponieważ przełożony może nakazać wykonanie czynności innemu prokuratorowi. Dlatego wątpliwość powinien rozstrzygnąć sąd lub inny niezależny organ⁵⁶³. Innym środkiem wpływania na decyzje prokuratora jest jego przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej. Także w takim przypadku prokuratorowi powinno przysługiwać odwołanie do niezależnego organu, np. do rady prokuratorów.

Według Komisji Weneckiej, w przeciwieństwie do sędziów, którzy powinni korzystać z immunitetu funkcjonalnego, prokuratorzy nie muszą korzystać z immunitetu ogólnego, który mógłby nawet prowadzić do korupcji. Powinni jednak posiadać immunitet za wypowiedzi przed sądem⁵⁶⁴. Co więcej, dla ich niezależności zdaniem Komisji ważna jest również zasada apolitycznego profilu prokuratora. Wiele państw zabrania prokuratorom członkostwa w partiach politycznych. Prokurator nie powinien sprawować innych urzędów państwowych ani pełnić innych funkcji państwowych, które byłyby niewłaściwe dla sędziów, a prokuratorzy powinni unikać działalności publicznej sprzecznej z zasadą ich niezawisłości. Praktyczne konsekwencje tej ostatniej zasady mogą być jednak zupełnie odmienne w różnych krajach ze względu na różne standardy dotyczące dopuszczalności angażowania urzędników służby cywilnej w sprawy polityczne⁵⁶⁵.

Kolejną kwestią praktyczną, na jaką zwraca uwagę Komisja Wenecka, jest bezpieczeństwo zarówno prokuratorów, jak i sędziów. Ważne jest aby prokuratorzy i sędziowie nie czuli się zastraszani przez nikogo i aby otrzymali niezbędną ochronę fizyczną, aby mogli wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny. Komisja wskazuje na standardy w tym zakresie przyjęte przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów⁵⁶⁶. Należy także zapewni prokuratorom stałe szkolenie się, najlepiej wspólnie z sędziami⁵⁶⁷.

Komisja Wenecka podkreśla, iż nadmierne uprawnienia prokuratury, szczególnie tworzonej na wzór radziecki, stwarzają zagrożenia dla niezależności sądownictwa⁵⁶⁸. Dlatego jej zdaniem konieczne jest oddzielenie interesu publicznego od

⁵⁶³ Tamże, pkt. 55, 58 i 59.

⁵⁶⁴ Tamże, pkt. 60.

⁵⁶⁵ Tamże, pkt. 61.

⁵⁶⁶ Tamże, pkt. 62.

⁵⁶⁷ Tamże, pkt. 70.

⁵⁶⁸ Tamże, pkt. 72.

interesów aktualnego rządu czy partii politycznych⁵⁶⁹. Ponadto działania prokuratury, które nadmiernie ingerują w prawa człowieka, powinny podlegać sądowej kontroli⁵⁷⁰.

3.8. Działalność Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE)

W Radzie Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich poprzez udział w niej czynnych prokuratorów reprezentowane są wszystkie kraje członkowskie. Jednocześnie inne podmioty tj. Unia Europejska czy też państwa posiadające status obserwatora przy RE, jak również organizacje pozarządowe mogą delegować swoich przedstawicieli, jednak bez prawa do głosowania⁵⁷¹. Siedziba CCPE znajduje się w Strasburgu.

Przedstawiciele krajowi są nominowani przez właściwe organy odpowiednich państw, które muszą ich wybrać spośród sędziów prokuratury pełniących służbę, odznaczających się wysokim stopniem uczciwości osobistej i dogłębną znajomością funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Warto wskazać, iż CCPE może na prośbę państwa członkowskiego RE dokonać analizy kwestii związanych z określonym systemem ścigania, również w celu pomocy państwom w przestrzeganiu obowiązujących norm europejskich. W takich przypadkach CCPE ma prawo odwiedzić dane państwo i omówić możliwe ulepszenia zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i operacyjnym.

Opracowywanie opinii stanowi istotną część działalności CCPE, gdyż jest ona organem doradczym Komitetu Ministrów do spraw ogólnych związanych z pozycją i funkcjonowaniem prokuratury w poszczególnych państwach członkowskich RE. Od 2006 r. organ ten przyjął następujące opinie:

- Opinia nr 1 (2007) CCPE w sprawie sposobu poprawy współpracy międzynarodowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych⁵⁷²;
- Opinia nr 2 (2008) CCPE w sprawie alternatyw ścigania⁵⁷³;

⁵⁶⁹ Tamże, pkt. 71.

⁵⁷⁰ Tamże, pkt. 73.

⁵⁷¹ Zob. B. Kuźniak, *Soft law i quasi – soft law na przykładzie opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich*, [w:] *Ius cogens, soft law: dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelević-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 231.

⁵⁷² Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No (2007)1, Ways of Improving International co-operation in the criminal justice field, adopted by the CCPE at its 2nd plenary meeting (Strasbourg, 28 – 30 November 2007), Strasbourg, 30 November 2007, CCPE(2007)25.

- Opinia nr 3 (2008) CCPE w sprawie roli prokuratury na zewnątrz w dziedzinie prawa karnego⁵⁷⁴;
- Opinia nr 4 (2009) CCPE w sprawie relacji między sędziami i prokuratorami w społeczeństwie demokratycznym⁵⁷⁵;
- Opinia nr 5 (2010) CCPE w sprawie roli prokuratury i wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich⁵⁷⁶;
- Opinia nr 6 (2011) CCPE w sprawie relacji pomiędzy prokuratorami a administracją więzienną⁵⁷⁷;
- Opinia nr 7 (2012) CCPE w sprawie zarządzania środkiem prokuratury⁵⁷⁸;
- Opinia nr 8 (2013) CCPE w sprawie relacji prokuratury z mediami⁵⁷⁹;
- Opinia nr 9 (2014) CCPE w sprawie europejskich norm i zasad dotyczących prokuratorów⁵⁸⁰;
- Opinia nr 10 (2015) CCPE na temat roli prokuratorów w dochodzeniach karnych⁵⁸¹;
- Opinia nr 11 (2016) CCPE w sprawie jakości i efektywności pracy prokuratorów, w tym w walce z terroryzmem oraz zorganizowaną przestępczością⁵⁸²;

⁵⁷³ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 2 (2008), Alternatives to prosecution, adopted by the CCPE at its 3rd Plenary Meeting (Strasbourg, 15-17 October 2008), Strasbourg, 16 October 2008, CCPE(2008)2.

⁵⁷⁴ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 3 (2008), The role of prosecution services outside the criminal law field, adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting (Strasbourg, 15-17 October 2008), Strasbourg, 21 October 2008.

⁵⁷⁵ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 4 (2009) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society, Strasbourg, 8 December 2009.

⁵⁷⁶ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 5 (2010) 1, Public prosecution and juvenile justice, Yerevan Declaration, The Declaration was adopted during the 5th plenary meeting of the CCPE, which took place in Yerevan (Armenia) on 19 – 21 October 2010, Strasbourg, 20 October 2010.

⁵⁷⁷ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 6 (2011), on the relationship between prosecutors and the prison administration adopted by the CCPE at its 6th plenary meeting (Strasbourg, 24 – 25 November 2011), Strasbourg, 24 November 2011,

⁵⁷⁸ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 7 (2012) on the management of the means of prosecution services, adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012), Strasbourg, 11 December 2012.

⁵⁷⁹ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 8 (2013) on relations between prosecutors and the media, adopted by the CCPE at its 8th plenary meeting (Yerevan, 8-9 October 2013), Yerevan, 9 October 2013, CCPE(2013)4 Final.

⁵⁸⁰ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 9 (2014), on European norms and principles concerning prosecutors, Strasbourg, 17 December 2014, CCPE(2014)4Final.

⁵⁸¹ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations, Strasbourg, 20 November 2015, CCPE(2015)3.

⁵⁸² Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 11 (2016) on the quality and efficiency of work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime, adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17-18 November 2016), Strasbourg, 18 November 2016, CCPE(2016)3.

- Opinia nr 12 (2017) CCPE w sprawie roli prokuratorów w odniesieniu do praw pokrzywdzonych i świadków w postępowaniu karnym⁵⁸³;
- Opinia nr 13 (2018) CCPE w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów⁵⁸⁴;
- Opinia nr 14 (2019) CCPE na temat roli prokuratorów w zwalczaniu korupcji i związanej z nią przestępczości gospodarczej i finansowej⁵⁸⁵;
- Opinia nr 15 (2020) CCPE w sprawie roli prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności w obliczu pandemii⁵⁸⁶;
- Opinia nr 16 (2021) CCPE w sprawie konsekwencji orzeczeń sądów międzynarodowych i organów traktatowych dla praktycznej niezależności prokuratorów⁵⁸⁷;
- Opinia nr 17 (2022) CCPE w sprawie roli prokuratorów w ochronie środowiska⁵⁸⁸;
- Opinia nr 18 (2023) CCPE w sprawie Rad Prokuratorów jako kluczowych organów samorządu prokuratorowskiego⁵⁸⁹;

Z szeregu opinii CCPE wynika zatem wiele ważnych standardów dotyczących funkcjonowania prokuratury i prokuratorów.

Analizując te standardy punktem wyjścia powinno być zwrócenie uwagi na wewnętrzny wymiar niezależności, który wiąże się z bezstronnością z punktu widzenia obiektywnego pozoru niezależności. Na przykład z orzecznictwa ETPCz wynika, iż brak wystarczających gwarancji gwarantujących niezależność od współpracowników (na przykład przełożonego na szczeblu hierarchicznym) może budzić obiektywne

⁵⁸³ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings, Strasbourg, 30 November 2017, CCPE(2017)2Final.

⁵⁸⁴ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 13 (2018) CCPE: Independence, accountability and ethics of prosecutors, Strasbourg, 23 November 2018, CCPE(2018)2.

⁵⁸⁵ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 14 (2019) the role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime, Paris, 22 November 2019, CCPE(2019)2.

⁵⁸⁶ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 15 (2020), The role of prosecutors in emergency situations in particular when facing a pandemic, Strasbourg, 19 November 2020, CCPE(2020)2.

⁵⁸⁷ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 16 (2021), Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors, Strasbourg, 26 November 2021.

⁵⁸⁸ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 17 (2022), on the role of prosecutors in the protection of the environment, Strasbourg, 4 October 2022.

⁵⁸⁹ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 18 (2023), on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self – governance, Strasbourg, 20 October 2023.

możliwości, co do bezstronności⁵⁹⁰. W kontekście prokuratorów jest to nieco bardziej skomplikowane, jeśli weźmie się pod uwagę strukturę instytucjonalną prokuratur w niektórych jurysdykcjach kontynentalnych (takich jak Francja i Szwajcaria). W takich systemach nierzadko prokuratorzy otrzymują instrukcje od swoich przełożonych. Stanowisko Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich w tej kwestii jest pouczające. Zauważa, że struktura hierarchiczna jest powszechna, ale relacje między różnymi szczeblami władzy muszą być regulowane przez przejrzyste ramy władzy i odpowiedzialności, aby wzbudzić zaufanie społeczne, oraz że muszą istnieć kontrole i równowaga⁵⁹¹. Oznacza to przynajmniej, że nie można wydawać prokuratorowi konkretnych poleceń w konkretnej sprawie, gdyż podważałoby to jego niezależność i bezstronność⁵⁹². Dalsze powiązanie między bezstronnością a wewnętrzną niezależnością można wywnioskować z potencjalnych wewnętrznych ustaleń funkcjonalnych. Przykładowo, jeżeli sędzia występuje później w tym samym postępowaniu, w którym wcześniej pełnił funkcję prokuratora lub śledczego w postępowaniu przygotowawczym, poddaje to w wątpliwość obiektywny pozór jego niezawisłości (bezstronności), gdyż nierealne byłoby zakładanie, że sędzia jest wolny od uprzedzeń⁵⁹³.

Analiza tych standardów pokazuje również, iż RE skupia się na doskonaleniu współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, co może stanowić podstawę tego typu współpracy na poziomie europejskim. Nie jest zatem zaskoczeniem, że pierwsza opinia CCPE z 2007 r. skupiała się na zagadnieniu sposobów poprawy współpracy międzynarodowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a dokładniej na możliwościach rozwoju współpracy prokuratorów w tym obszarze i ustanowienia pewnych struktur koordynacyjnych, co niewątpliwie przyczyniłoby się do usprawnienia mechanizmów współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. W opinii wspiera się rozwój innych form współpracy międzynarodowej, do których zalicza się w szczególności Europejska Sieć Sądownicza, Eurojust i inne.

⁵⁹⁰ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Parlov-Tkaičić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 24810/06.

⁵⁹¹ Zob. CCPE; Opinion No 9(2014) on European Norms and Principles Concerning Prosecutors (the Rome Charter) 17 December 2014, § 40, 41.

⁵⁹² Zob. CCPE: Opinion No 13(2018), No 21, § 39-43.

⁵⁹³ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 października 1982 r. w sprawie *Piersack przeciwko Belgii*, skarga nr 8692/79.

W drugiej opinii z 2008 r. dotyczącej kwestii alternatyw dla ścigania, oparto się na art. 3 zalecenia Rec (2000)19, które stanowi, że „W niektórych systemach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy również (...) decydują o środkach alternatywnych wobec ścigania”⁵⁹⁴, oraz o wnioskach konferencji zorganizowanej w Celle w 2004 r. na temat uprawnień dyskrecyjnych prokuratury: zasad możliwości lub legalności – zalet i wad. W opinii uwzględniono także zalecenie Komitetu Ministrów Rec(87)18 dotyczące uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych⁵⁹⁵, Rec (85) 11 dotyczące pozycji ofiary⁵⁹⁶ oraz Rec(99)19 dotyczące mediacji w sprawach karnych⁵⁹⁷, jak również inne działania RE w obszarze sprawiedliwości naprawczej. W opinii uwzględniono także decyzję ramową Rady z 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. Z opinii wynika, że wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych powinien stosować środki alternatywne wobec ścigania karnego, jeżeli pozwala na to charakter i okoliczności przestępstwa, oraz że właściwe organy publiczne powinny zapewnić informowanie ogółu społeczeństwa o charakterze i korzyściach związanych z zastosowaniem środków alternatywnych. Okazało się, że sama kara pieniężna lub kara pozbawienia wolności nie stanowiła już wystarczająco skutecznej reakcji na naruszenie prawa na początku XXI wieku, co znalazło zastosowanie także w sprawach recydywy karnej, odszkodowań dla ofiar czy rozstrzygania sporów. Dlatego prokuratorzy zdaniem CCPE powinni byli inicjować nakładanie kar alternatywnych. Z drugiej strony podkreślono, że alternatywne rozwiązania w postaci postępowania karnego nie mogły nigdy uniemożliwić ofiarom dochodzenia swoich praw, w szczególności prawa do odszkodowania.

Na opinie CCPE zwrócił uwagę także ETPCz, co dokumentuje wyrok z 2009 r. w sprawie *Batsanina przeciwko Rosji*⁵⁹⁸, w którym przytoczył opinię nr 3 w sprawie roli

⁵⁹⁴ Zob. Recommendation Rec(2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000.

⁵⁹⁵ Zob. Recommendation No. R (87)18 of The Committee of Ministers to Member States Concerning the Simplification of Criminal Justice (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Minister’s Deputies).

⁵⁹⁶ Zob. Recommendation No. R (85)11 of The Committee of Ministers to member States on the position of the victim in the Framework of Criminal Law and Procedure (Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers’ Deputies).

⁵⁹⁷ Zob. Recommendation No. R (99)19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters (Adopted by the Committee of Ministers on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Ministers’ Deputies).

⁵⁹⁸ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 września 2009 r. w sprawie *Batsanina przeciwko Rosji*, skarga nr 2009/2009. 3932/02.

prokuratury poza obszarem prawa karnego. W trakcie przygotowań CCPE zauważyła, że większość systemów prawnych uznaje odpowiedzialność prokuratorów za sprawy cywilne, gospodarcze, społeczne i administracyjne, a nawet odpowiedzialność za kontrolę legalności niektórych aktów ministerstw i innych agencji rządowych. Dlatego uznano, że właśnie temu zagadnieniu, a w szczególności ogólnym zasadom tej kompetencji (przestrzeganie zasady podziału władzy państwowej, rozstrzyganie niektórych spraw należy wyłącznie do sądów po wysłuchaniu stron sporu) należy w dalszym ciągu poświęcać pełną uwagę.

CCPE w opinii nr 3 zwróciła uwagę na cele kompetencji pozakarnej prokuratorów polegające na zapewnieniu zasady praworządności (integralność decyzji demokratycznych, zasada legalności, przestrzeganie obowiązującego prawa, sprostowanie decyzji niezgodnych z prawem), ochrony praw i wolności człowieka (głównie tych, którzy nie są w stanie sami bronić swoich praw – dzieci, bezdomnych, osób upośledzonych fizycznie lub psychicznie), ochrony majątku i interesów państwa oraz ochrony interesu publicznego (porządku publicznego) i wreszcie harmonizacji sądownictwa (specjalne środki zaradcze przeciwko ostatecznym orzeczeniom sądów podjęte w najlepszym interesie wymiaru sprawiedliwości).

W wspólnej opinii CCPE i CCJE nr 4 w sprawie stosunków między sędziami i prokuratorami w społeczeństwie demokratycznym z 2009 r., skoncentrowano się na podstawowych aspektach wykonywania funkcji sędziów i prokuratorów, w szczególności na kwestii niezależności wykonywania swoich funkcji, przestrzegania podstawowych praw i wolności człowieka w ich działaniu, obiektywizmu i zasady bezstronności, a także ponadto także na kwestii edukacji sędziów i prokuratorów (oraz pracowników administracji), etyki i wreszcie ich relacji z mediami. Raport wyjaśniający zawiera także powiązane orzecznictwo ETPCz oraz inne dokumenty międzynarodowe związane ze stanowiskiem i działalnością sędziów i prokuratorów w poszczególnych państwach członkowskich RE.

Sformułowanie opinii nr 5 nt. roli prokuratury i wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich miało na celu ustalenie zasad postępowania prokuratorów zajmujących się wymiarem sprawiedliwości wobec nieletnich. W opinii podkreślono, że w sprawach nieletnich prokuratorzy powinni z jednej strony bardzo dokładnie rozważyć interes społeczeństwa i cele wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a z drugiej strony

szczególnie potrzeby i bezbronność nieletnich. Według CCPE młodzież, czy to w roli sprawcy przestępstwa, ofiary czy świadka, zasługuje na uwagę społeczną, zarówno w toku śledztwa, jak i postępowania sądowego, i zawsze musi umieć zrozumieć sens postępowania. Prokuratorzy muszą także uważnie monitorować wykonywanie orzeczeń sądowych dotyczących nieletnich, zwłaszcza tych, którzy przebywali w więzieniu lub których wolność osobista została ograniczona.

Opinia nr 6 w sprawie stosunków prokuratorów z administracją więzienną dotyczy relacji pomiędzy prokuratorami a instytucjami odpowiedzialnymi za osoby, które zostały tymczasowo aresztowane przez organ sądowy lub które zostały pozbawione wolności wskutek skazania karnego w rozumieniu art. zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie Europejskich Reguł Więziennych. Opinia miała na celu określenie zasad postępowania prokuratorów przy wykonywaniu swoich obowiązków wobec osób pozbawionych wolności, a w szczególności:

- określić obszary działań w zakresie warunków nadzoru nad pozbawieniem wolności, które zapewniają przestrzeganie prawa i praw człowieka, a także wspierają korekcję osadzonych i ich reintegrację ze społeczeństwem w możliwie najlepszych warunkach;
- zwiększyć świadomość wszystkich właściwych organów, w tym członków prokuratury, w celu skutecznego wykonywania zadań powierzonych im na mocy ustawodawstwa krajowego regulującego tę kwestię;
- podkreślać podstawowe zasady i pewne środki określone w Zaleceniu Rec (2006) 2 w celu podniesienia świadomości i ułatwienia przestrzegania tych zasad przez wszystkie zaangażowane władze.

W opinii nr 7 z 2012 r. w sprawie zarządzania środkami służb prokuratury powołano się na art. 5 EKPC oraz orzecznictwo ETPCz, co w tym przypadku wzbudziło pewne wątpliwości w związku z tym, iż zagadnienie finansów prokuratury nie należy do obszaru międzynarodowej ochrony praw człowieka, a powołany w opinii wyrok *Broniowski przeciwko Polsce* z 22 czerwca 2004 r., w § 183 jedynie marginalnie wspomina o wpływie stanu finansów państwa na realizację prawa do ochrony własności. Jak zauważa jednak P. Turek. „tego rodzaju odwołanie świadczy natomiast o znaczeniu, jakie CCPE przywiązuje do oparcia swoich rekomendacji na normach

„twardego prawa” Rady Europy, w szczególności traktatu będącego, „instrumentem konstytucyjnym europejskiego porządku prawnego”. Pozostałymi instrumentami międzynarodowymi powołanymi w opinii nr 7 są bowiem wyłącznie akty typu *soft law*: zalecenie KMRE, konkluzje Konferencji Europejskich Prokuratorów Generalnych (w tym wytyczne budapeszteńskie), opinie CCJE i Komisji Weneckiej, a także dokumenty wypracowane pod egidą ONZ i UE oraz standardy IAP (art. 7-8)⁵⁹⁹.

W opinii zawarto postulat zapewnienia prokuraturze odpowiedniego finansowania, zwłaszcza w czasach kryzysu powinno się je nie tylko utrzymać na odpowiednim poziomie, ale i w razie konieczności zwiększyć, w celu podniesienia skuteczności jej działań.

W 2013 r. w opinii nr 8, CCPE omówiło relacje prokuratorów z mediami, wskazując m.in., iż powinni oni baczyć na ryzyko dla bezstronności i nieskazitelnosci prokuratury wynikające z ich wystąpień w mediach, a także czuwać, aby wolność wypowiedzi mediów nie naruszała praw i wolności uczestników postępowania sądowego, w szczególności podejrzanych i ofiar. Prokuratorzy są zobowiązani w związku z tym respektować domniemanie niewinności oraz prawo do obrony. W związku z tym także tożsamość podejrzanego w toku postępowania nie powinny być ujawniane przedwcześnie lub w sposób uniemożliwiający prowadzenie obrony a zwłaszcza udzielenie odpowiedzi.

W 2014 r. CCPE stwierdziła, iż „zmiana Konstytucji i ustawy nie może prowadzić do utraty pracy przez prokuratora, który został wybrany zgodnie z dotychczasową Konstytucją i ustawą”⁶⁰⁰.

CCPE uważa, że prokuratorzy powinni mieć stałe funkcje zawodowe i w żadnym wypadku nie powinni obawiać się utraty pracy z powodów politycznych lub zmian w sądownictwie: „Standardy międzynarodowe zapewniają, aby prokuratorzy przez całą karierę zawodową cieszyli się trwałością swoich funkcji i aby w żadnym wypadku nie obawiali się wykluczenia z powodów politycznych lub ze względu na zmiany w sądownictwie wynikające z marginesu ustalonego przez państwo”⁶⁰¹.

W 2016 r. Komitet Ministrów powierzył CCPE przygotowanie opinii w sprawie jakości i efektywności pracy prokuratorów, w tym w zakresie zwalczania przestępczości

⁵⁹⁹ P. Turek, *Prokuratura w standardach...*, s. 292.

⁶⁰⁰ Zob. *Prosecutors enjoy continuity in their work*, www.en.vijesti.me, data dostępu: 01.12.2023.

⁶⁰¹ Tamże.

zorganizowanej i terroryzmu. W efekcie opinia nr 11 wskazywała na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne mogące wpływać na pracę prokuratorów. W ramach tych pierwszych, CCPE wskazała, iż ramy prawne działania prokuratorów powinny być przejrzyste oraz łatwe do wdrażania, jak również chronić przed zalewem spraw. Towarzyszyć temu powinno wyposażenie w odpowiednie zasoby i dostęp do informacji, w tym na drodze współpracy międzynarodowej. Odnośnie czynników wewnętrznych, CCPE podkreśliła, że prokuratura powinna mieć strategiczny plan działania, system zarządzania kadrami oparty na jasnych i przewidywalnych kryteriach, system szkolenia ustawicznego, jak również promować specjalizację prokuratorów.

W ramach postępowania wobec ofiar i świadków przestępstw oraz przestępstw określonego rodzaju, na przykład przemocy domowej i napaści o charakterze seksualnym, handlu ludźmi czy terroryzmu, CCPE formułuje określone standardy, których treść w niektórych przypadkach jest dość szczegółowa. Na przykład w przypadku handlu ludźmi zalecono nadzorować media społecznościowe; w przypadku terroryzmu zachować szczególne środki ostrożności przy wydawaniu ciał ofiary lub jej przedmiotów. W opinii sformułowano ponadto pojęcie osoby szczególnie bezbronnej, wskazując, iż jest nią ofiara bądź świadek, którzy z racji wieku, sytuacji, dojrzałości lub upośledzenia są bardziej niż inni narażeni na uszczerbek fizyczny lub psychiczny i z tego powodu zasługują na szczególne traktowanie, na przykład minimalizację liczby przesłuchań i zastąpienie ich odtworzeniem nagrania.

W opinii nr 12 CPPE zaleciła wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich szeregu praw i środków ochronnych dla ofiar i świadków, w szczególności bezbronnych, aby mogły one otrzymać odpowiednie wsparcie. Opinia, którą przyjęto 30 listopada 2017 r. zaleciła, aby prokuratorzy na wszystkich etapach postępowania chronili godność, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, bezpieczeństwo osobiste pokrzywdzonych i świadków, prawo do informacji oraz prawo pokrzywdzonych do pomocy prawnej. Zalecono także, aby państwa członkowskie miały wyspecjalizowanych prokuratorów zajmujących się terroryzmem, handlem ludźmi, przemocą domową lub wykorzystywaniem seksualnym.

Na posiedzeniu plenarnym w Paryżu w dniach 21-22 listopada 2019. CCPE przyjęła opinię nr 14 w sprawie roli prokuratorów w zwalczaniu korupcji i powiązanej z

nią przestępczości gospodarczej i finansowej, która uwzględniła istniejące standardy i instrumenty RE oraz innych organizacji międzynarodowych.

W tej opinii CCPE próbowała określić definicję korupcji, a także uzyskać wgląd w fakt, że w znacznej liczbie przypadków przestępstwa korupcyjne są ściśle powiązane z innymi zjawiskami przestępczości gospodarczej i finansowej, takimi jak oszustwa, oszustwa podatkowe, pranie pieniędzy, defraudacje itp. W opinii wymieniono szczególne wyzwania stojące przed prokuraturą i indywidualnymi prokuratorami w walce z korupcją. Następnie podkreślono wymogi instytucjonalne i zabezpieczenia potrzebne do realizacji tego zadania, w tym ramy prawne, zasoby, budżet, personel, mechanizmy organizacyjne i specjalizację prokuratorów, podział spraw i obciążenie pracą, narzędzia dochodzeniowe i ścigania, przejrzystość i kontakty prokuratorów z organami ścigania, mediów, integralność osobistą i bezstronność prokuratorów, ich niezależność i ochronę, potrzebę specjalistycznego szkolenia prokuratorów oraz współpracę międzynarodową w zakresie zwalczania korupcji i powiązanej z nią przestępczością gospodarczą i finansową.

21 marca 2021 r. CCPE opublikowała opinię nr 15 w sprawie roli prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności w obliczu pandemii, rzucającą światło na realizację zwykłych zadań prokuratora w sytuacjach nadzwyczajnych, ich nowe lub rozszerzone zadania w odpowiedzi na takie sytuacje, zarządzanie wyzwaniami stojącymi przed prokuratorami w sytuacjach nadzwyczajnych oraz sposoby współpracy międzynarodowej w czasie pandemii, zapewniając jednocześnie, aby prokuratorzy wykonywali swoją misję z najwyższą jakością i skutecznością oraz z poszanowaniem praworządności i praw człowieka.

W opinii podkreślono, że formalne ogłoszenie stanu wyjątkowego jest wymagane w przypadku środków nadzwyczajnych i odstępstw od praw określonych w instrumentach międzynarodowych, w tym w EKPC. Ponadto ograniczenia wprowadzone w wyniku pandemii mogą dotyczyć nie tylko praw obywatelskich i politycznych chronionych przez EKPC, ale także praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, z możliwym ryzykiem, że mogą skutkować dyskryminacją określonych grup. Dotyczy to w szczególności pracowników służby zdrowia oraz mniejszości rasowych i etnicznych, co może prowadzić do mowy nienawiści, rasizmu, ksenofobii, ataków na uchodźców i osób ubiegających się o azyl lub ich przymusowych powrotów,

złego traktowania cudzoziemców i migrantów, przemocy seksualnej, przemocy ze względu na płeć oraz przemocy domowej.

Ustawodawstwo regulujące wprowadzenie środków w sytuacjach nadzwyczajnych musi przede wszystkim szanować prawa, których nie można uchylić. Środki wpływające na inne prawa muszą opierać się na nadrzędnej zasadzie praworządności oraz na zasadach konieczności, adekwatności, równości i niedyskryminacji, proporcjonalności, tymczasowości, skutecznej kontroli (parlamentarnej, sądowej), przewidywalności ustawodawstwa nadzwyczajnego oraz lojalnej współpracy instytucji państwowych.

Zdaniem CCPE, integralność prokuratury, w tym jej kompetencje, niezależność i bezstronność, powinny być chronione w taki sam sposób, jak integralność systemu sądownictwa. W stosownych przypadkach prokuratorzy powinni zwracać szczególną uwagę na to, czy zastosowanie środków nadzwyczajnych nie ingeruje w podstawowe prawa człowieka w stopniu większym, niż jest to bezwzględnie konieczne. Prokuratorzy mogą również zostać wezwani do monitorowania konieczności, proporcjonalności i stosowności środków nadzwyczajnych poza sferą wymiaru sprawiedliwości, w sprawach karnych.

W opinii CCPE, sytuacje nadzwyczajne, takie jak pandemia z zamkniętymi granicami i wprowadzeniem środków kwarantanny, stwarzają szczególnie poważne problemy dla współpracy międzynarodowej, co może doprowadzić do całkowitego załamania niektórych elementów współpracy. W takich sytuacjach należy opracować bardziej efektywne i innowacyjne formy współpracy, aby zmaksymalizować efektywność operacyjną. W tym kontekście, zdaniem CCPE należy rozważyć zastosowanie uproszczonych procedur w sytuacjach awaryjnych, takich jak przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o pomoc prawną i ekstradycję przesyłanych pocztą elektroniczną.

Również w opinii z 2021 r. w sprawie skutków orzeczeń sądów międzynarodowych i organów traktatowych dla praktycznej niezależności prokuratorów, CCPE sformułowała wytyczne dla reform sądownictwa i prokuratury w państwach członkowskich RE w odniesieniu do ram prawnych dotyczących autonomii organizacyjnej prokuratury, procesu powoływania, oceny i odwoływania prokuratorów,

ich kadencji, nieingerowania w ich pracę i innych ważnych aspektów związanych z ich karierą⁶⁰².

CCPE podkreśla, że prawo powinno wspierać i gwarantować niezależność i autonomię prokuratorów i służb prokuratorskich na możliwie najwyższym szczeblu, w sposób podobny jak w przypadku sędziów.

W odniesieniu do niezależności sądownictwa w ogóle, a w szczególności prokuratury/prokuratorów, w opinii podsumowano między innymi odpowiednie orzecznictwo sądów międzynarodowych (ETPCz, TSUE i Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka) oraz odpowiednie decyzje organów traktatowych Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Orzecznictwo sądów międzynarodowych zawiera elementy, które przyczyniają się do wzmacniania niezależności instytucjonalnej organów ścigania, a także niezależności funkcjonalnej poszczególnych prokuratorów.

W opinii zauważono, że ramy prawne autonomii organizacyjnej organów prokuratury (procedury powoływania, oceniania i odwoływania prokuratorów, ich kadencja, nieingerowanie w pracę prokuratorów i inne ważne aspekty związane z ich karierą zawodową) mogą skorzystać z tego orzecznictwa. Podkreślono także, że w poprzednich opiniach CCPE ustalono następujące kluczowe elementy niezależności prokuratorów i prokuratur:

- Prokuratorzy muszą być wolni od bezprawnej ingerencji w wykonywanie swoich funkcji oraz od nacisków politycznych lub wszelkiego rodzaju nadmiernych wpływów, w tym także wtedy, gdy działają poza dziedziną prawa karnego;
- Podobnie jak w przypadku sądownictwa, należy wprowadzić odpowiednie ramy regulujące status, niezależność, rekrutację, okres sprawowania urzędu i karierę prokuratorów na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów;
- Prokuratorzy powinni pracować zawodowo, aż do emerytury, gdyż mianowanie na czas określony z możliwością ponownego powołania niesie ze sobą ryzyko podejmowania przez prokuratorów stronniczych decyzji w zależności od priorytetów organów powołujących;

⁶⁰² Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 16 (2021): Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors, Strasbourg, 26 November 2021, CCPE(2021)6.

- Zewnętrzną i wewnętrzną niezależność prokuratorów i prokuratur powinien zapewniać niezależny organ, taki jak Rada Prokuratorów;
- Polecenia zewnętrzne i wewnętrzne wydawane prokuratorom i organom ścigania powinny opierać się na wytycznych zawierających konkretne gwarancje, np. legalność i przejrzystość poleceń;
- Status, wynagrodzenie i traktowanie prokuratorów, a także przydział zasobów finansowych, ludzkich i innych prokuratorom należy regulować stosownie do wagi ich misji i pracy w sposób porównywalny z sędziami;
- Prokuratorzy oraz, w stosownych przypadkach członkowie ich rodzin i źródła utrzymania muszą być chronieni podczas wykonywania swoich funkcji⁶⁰³.

W dniu 4 października 2022 r. CCPE przyjęła opinię nr 17 w sprawie roli prokuratorów w ochronie środowiska. CCPE wzięła pod uwagę, że przestępstwa przeciwko środowisku i powiązane z nimi naruszenia w coraz większym stopniu stają się źródłem globalnego niepokoju, dlatego oddaje głos prokuratorom, aby podkreślić ich rolę kluczowych aktorów we wszelkich strategiach ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz na rzecz obrony praw jednostek do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. W opinii podkreślono, że większa i stała uwaga prokuratorów poświęcana przestępstwom przeciwko środowisku i egzekwowaniu prawa jest niezbędna do wzmocnienia praworządności, na której opiera się zarządzanie środowiskiem.

Przyjęta opinia uwzględniła naczelne zasady ochrony środowiska oraz określiła wytyczne i zalecenia dotyczące postępowania prokuratorów w postępowaniach karnych, administracyjnych i cywilnych sprawach środowiskowych. Poruszyła szereg istotnych kwestii związanych z przestępstwami i sankcjami przeciwko środowisku, skutecznym dochodzeniem i ściganiem, aspektami instytucjonalnymi, interdyscyplinarną i międzyinstytucjonalną współpracą i koordynacją. Podkreśliła także bardzo ważną rolę organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego jako zainteresowanych stron we wdrażaniu i egzekwowaniu prawa ochrony środowiska, bez uszczerbku dla niezależności i autonomii prokuratury.

Aby zwalczać przestępstwa przeciwko środowisku, należy udostępnić prokuratorom niezbędne narzędzia prawne i techniki dochodzeniowe. Równoległe

⁶⁰³ Tamże.

dochodzenie finansowe skupiające się jednocześnie na przestępstwach przeciwko środowisku i powiązanych z nimi przestępstwach związanych z praniem pieniędzy są jednym ze skutecznych narzędzi identyfikowania większych siatek przestępczych i zakłócania przepływów finansowych.

20 października 2023 r. CCPE przyjęła opinię nr 18 w sprawie Rad Prokuratorów jako kluczowych organów samorządu prokuratorskiego.

Temat ten został wybrany przez CCPE w związku z rozwojem standardów dotyczących niezależności i bezstronności prokuratorów oraz potrzebą lepszego zrozumienia ram instytucjonalnych w celu wspierania tych podstawowych zasad.

CCPE zauważa w szczególności, że rady prokuratorów stają się coraz bardziej powszechne w państwach członkowskich. Jednocześnie systemy wymiaru sprawiedliwości i ścigania różnią się w poszczególnych krajach ze względu na różnice między kulturami prawnymi. Nie ma zatem jednolitego modelu samorządu prokuratorskiego, z Radą Prokuratorów lub innymi zajmującymi się nią organami, czy też bez niej.

Niezależnie od istnienia różnych systemów, CCPE jest jednak zdania, że wspólną cechą jest konieczność zapewnienia niezależności i autonomii prokuratury w celu zapewnienia jej bezstronnego i skutecznego funkcjonowania oraz podejmowania decyzji. Z tego powodu opinia nr 18 (2023) uznaje wartość instytucjonalną Rad Prokuratorów i zawiera wytyczne dotyczące kluczowych parametrów takich Rad, w tym ich niezależnego statusu, skład, kompetencji i funkcjonowania.

Wreszcie, Opinia nr 18 (2023) oznacza wgląd w inne organy niż Rada Prokuratorów, które w taki czy inny sposób zajmują się samorządem prokuratorskim w niektórych państwach członkowskich i dlatego odgrywają istotną rolę w tym obszarze.

Rozdział 4: Efekty oddziaływania Rady Europy na praktykę ustrojową państw członkowskich w odniesieniu do statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów na tle porównawczym oddziaływania innych europejskich organizacji międzynarodowych

4.1. Obszary współdziałania Rady Europy i Unii Europejskiej w odniesieniu do realizacji standardów międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów

Rada Europy i Unia Europejska odgrywają zasadniczą rolę w krajowych systemach wymiaru sprawiedliwości. W praktyce obie organizacje podejmują różne inicjatywy, programy i działania mające na celu wsparcie niezależności prokuratury, wzmocnienie systemów sądowych oraz przestrzeganie standardów międzynarodowych w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Współpraca między RE i UE na tym polu obejmuje zarówno wymianę doświadczeń, jak i wspólne projekty i wspieranie państw członkowskich w dostosowaniu się do międzynarodowych standardów prawnych.

Na mocy Rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r.⁶⁰⁴, w odpowiedzi na zapotrzebowanie na organ prokuratorski do zwalczania przestępstw godzących w interesy Unii Europejskiej, utworzono Prokuraturę Europejską⁶⁰⁵. Jej działalność ukazuje współdziałanie RE i EU w zakresie oceny niezależności prokuratorów. Bowiem państwa należące zarówno do RE jak i UE różnią się strukturą państwową, w związku z czym ich systemy prawne, kultury prawne i modele prokuratury będą się odpowiednio różnić. Jak stwierdzono w zaleceniu Komisji Weneckiej oraz opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich, niezależność

⁶⁰⁴ Zob. Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, OJ L 283, 31.10.2017, s. 1-71.

⁶⁰⁵Szerzej: M.J. Dębowski, *Utworzenie Prokuratury Europejskiej jako odpowiedź na nadużycia przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej: potrzeby, oczekiwania, możliwości*, [w:] *Przestępczość gospodarcza w perspektywie zmieniających się realiów obrotu gospodarczego*, red. A. Kilińska-Pękacz, A. Kubanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2019, s. 145-158; C. Nowak, *Prokuratura Europejska jako nowy wymiar współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2020, s. 66-79; M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska: geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018.

prokuratury tylko w jednym wybranym państwie członkowskim może nie wystarczyć jako bezwzględny punkt odniesienia przy ustalaniu kryteriów ogólnych. Pojęcie niezależności ma szczególne zastosowanie w państwach członkowskich ze względu na ich szczególne modele prokuratury. Niezależność organów prokuratury stanowi jednak warunek wstępny praworządności, o czym mowa w Opinii nr 16 Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich⁶⁰⁶. Punktem odniesienia może być ogólna niezależność sądownictwa. Ze względu na politycznie wrażliwy sposób działania Prokuratury Europejskiej zwiększone oczekiwania wykraczające poza niezależność prokuratury są uzasadnione, podobnie jak niezależność sądownictwa⁶⁰⁷.

Warto zwrócić uwagę na art. 6 Rozporządzenia o Prokuraturze Europejskiej, które wyraźnie wskazuje, iż prokuratura ta jest niezależna i działa w interesie Unii jako całości. Ten przepis centralny stanowi, że Prokuratura Europejska powstrzymuje się od zwracania się o instrukcje do jakiejkolwiek osoby lub podmiotu spoza niej lub ich przyjmowania, zobowiązując jednocześnie państwa członkowskie i podmioty UE do poszanowania niezależności Prokuratury Europejskiej.

Co więcej, rozporządzenie nie tylko potwierdza tę zewnętrzną niezależność, ale także ustanawia szczegółowe zasady mające zapewnić tę niezależność, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytoczonym przez Komisję Wenecką⁶⁰⁸. Zasady te dotyczą między innymi sposobu powoływania prokuratorów Prokuratury Europejskiej, czasu trwania ich kadencji oraz istnienia gwarancji chronionych przed naciskami zewnętrznymi, w tym podejmowaniem decyzji w sprawach budżetowych.

Jeżeli chodzi o Europejskiego Prokuratora Generalnego i Prokuratorów Europejskich, rozporządzenie wymaga, aby byli to profesjonaliści, których niezależność nie budzi wątpliwości. Przewiduje także procedury selekcji i mianowania, które co do zasady powinny potwierdzać ich niezależność, ponieważ biorą w nich udział międzynarodowe komisje selekcyjne i różne instytucje UE. W tym samym duchu nieodnawialne warunki zatrudnienia oraz fakt, że decyzja o ich zwolnieniu zostanie

⁶⁰⁶ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 16 (2021): Implications of the decisions of international courts and treaty Bodies as regards the practical Independence of prosecutors, CCPE(2021)6, Strasbourg, 26 November 2021.

⁶⁰⁷ Tamże.

⁶⁰⁸ CDL-AD(2016)007.

powierzona Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), będą stanowić gwarancję ich niezależności⁶⁰⁹.

W rozporządzeniu zaleca się także zewnętrzną niezależność delegowanych prokuratorów europejskich, którzy są wyraźnie bardziej narażeni na presję zewnętrzną, ponieważ będą bezpośrednio prowadzić postępowania Prokuratury Europejskiej w swoich odpowiednich państwach członkowskich. Jednakże w takich przypadkach i mimo, że powołanie ich leży w gestii Kolegium Prokuratury Europejskiej, ich wybór należy do państwa członkowskiego. Kolegium może odrzucić jedynie tych kandydatów, którzy nie spełniają wymogów prawnych. Warto również zauważyć, że prokuratorzy europejscy są rekrutowani na odnawialną pięcioletnią kadencję i ostatecznie powrócą do swoich systemów krajowych. Ponadto rozporządzenie dopuszcza możliwość powołania tzw. prokuratorów „podwójnych kapeluszy”, którzy będą sprawować swoje funkcje zarówno w Prokuraturze Europejskiej, jak i w prokuraturach krajowych, podlegając różnym zbiorom przepisów, dwóm zestawom postępowań dyscyplinarnych oraz, w niektórych przypadkach dwóm łańcuchom dowodzenia.

Zdaniem Komisji Weneckiej „ważne jest, aby metoda wyboru prokuratora generalnego była taka, aby zyskać zaufanie społeczeństwa oraz szacunek sędziów i zawodów prawniczych. Dlatego w procesie selekcji należy uwzględnić profesjonalną, apolityczną wiedzę specjalistyczną”⁶¹⁰. Komisja Wenecka traktuje zatem zdobycie zaufania publicznego jako kryterium oceny prawidłowości wyboru. Warto zaznaczyć, iż brak przejrzystości w procedurach selekcji może podważyć zaufanie społeczne. Chociaż w spornych procedurach naboru Prokuratury Europejskiej uczestniczy organ zawodowy – komisja selekcyjna – brak przejrzystości w wyborze członków komisji selekcyjnej może zagrozić niezależności samej komisji. Może to mieć pośredni wpływ na niezależność Prokuratury Europejskiej⁶¹¹.

Komisja Wenecka uważa za istotne przyjęcie zasady współpracy między organami państwowymi w celu uniknięcia jednostronnych nominacji politycznych⁶¹².

⁶⁰⁹ Zob. M.C.S. Carnicero, *The Independence of the European Public Prosecutor's Office*, “Eucrium” 2021, No 1, s. 57.

⁶¹⁰ Zob. Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II. – The Prosecution Service, pkt. 34.

⁶¹¹ Por. M. Balázs, *Independence of the European Public Prosecutor's Office in the Content of the Appointment Procedures*, “New Journal of European Criminal Law Online First” www.journals.sagepub.com, data dostępu: 05.02.2024.

⁶¹² Tamże, pkt. 35.

W przypadku Prokuratury Europejskiej wymóg ten można ocenić w kontekście współpracy instytucji unijnych. Warto tu wskazać, że w trakcie procedur nominacyjnych powstał poważny konflikt instytucjonalny pomiędzy zaangażowanymi instytucjami UE, a mianowicie Radą i Parlamentem Europejskim. Nie pomógł w tym brak przejrzystości procedury w Radzie i włączenie aspektów politycznych Parlamentu Europejskiego do procedury selekcji na stanowisko zasadniczo sędziowskie. Miało to również wpływ na zaufanie społeczne do tego procesu.

Jeśli chodzi o stosowanie standardów UE w zakresie działalności Prokuratury Europejskiej, zdecydowano nie opracowywać szczegółowych przepisów w treści rozporządzenia, lecz dokonać odesłań (jak w przypadku określenia kompetencji materialnych Prokuratury Europejskiej) do dorobku prawnego UE w dziedzinie harmonizacji praw procesowych w postępowaniu karnym. Zakres tych praw jest określony w art. 41 rozporządzenia o Prokuraturze Europejskiej. Artykuł ten określa minimalistyczne ramy prawne, w ramach których wszystkie podmioty na szczeblu krajowym muszą podjąć dalsze działania, aby zapewnić skuteczną ochronę praw podstawowych zgodnie z prawem UE i prawem krajowym. Działalność Prokuratury Europejskiej musi być prowadzona w pełnym poszanowaniu praw podejrzanych i oskarżonych zapisanych w Karcie, w tym prawa do sprawiedliwego procesu i prawa do obrony⁶¹³. Bez uszczerbku dla praw wynikających z prawa Unii podejrzani i oskarżeni, a także inne osoby biorące udział w postępowaniu Prokuratury Europejskiej muszą dysponować wszystkimi prawami proceduralnymi przysługującymi im na mocy obowiązującego prawa krajowego, w tym możliwością przedstawienia dowodów, zwrócenia się o powołanie biegłych lub badanie biegłego i przesłuchanie świadków oraz zwrócenie się do Prokuratury Europejskiej o uzyskanie takich środków w imieniu obrony⁶¹⁴. Jako minimum każdemu podejrzanemu lub oskarżonemu w postępowaniu karnym prowadzonym przez Prokuraturę Europejską będą przysługiwały prawa proceduralne przewidziane w prawie UE, w tym prawa zapisane w następujących dyrektywach UE dotyczących praw obrony wdrożonych do prawa krajowego, tj. prawo do tłumaczeń ustnych i pisemnych⁶¹⁵, prawo do informacji⁶¹⁶, prawo dostępu do

⁶¹³ Zob. Art. 41 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939.

⁶¹⁴ Tamże, ust. 3.

⁶¹⁵ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym [2010]Dz.Urz.UE.L280/1..

adwokata⁶¹⁷, prawo do pomocy prawnej⁶¹⁸, oraz domniemanie niewinności i prawo do odmowy składania wyjaśnień⁶¹⁹.

Ważne jest także podejście do kwestii funkcjonowania prokuratury i prokuratorów w orzecznictwie trybunałów europejskich. Na przykład Europejski Trybunał Praw Człowieka wykluczył, aby te same gwarancje niezawisłości i bezstronności jakich Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymaga od sędziów, mogły automatycznie obowiązywać prokuratorów, którzy występują jako strona w procesie karnym⁶²⁰. Jednakże w swoim orzecznictwie ETPCz nie omieszczał także podkreślić, że w każdym społeczeństwie demokratycznym zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy muszą być chronieni przed ingerencją polityczną⁶²¹. W sprawie *Kövesi* stwierdzono, że niezależność prokuratorów jest niezbędnym warunkiem zapewnienia niezależności sądownictwa jako całości⁶²². Komisja Europejska podzieliła zasady ustanowione przez ETPCz w tymże wyroku. W raporcie na temat praworządności za rok 2020⁶²³ Komisja wyraziła swoje poważne obawy wynikające z faktu, że w Polsce Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym i ma uprawnienia do wydawania poleceń w indywidualnych sprawach oraz do przenoszenia prokuratorów⁶²⁴. Komisja wskazała również, że zgodnie z orzecznictwem TSUE jedynie prokuratorzy oferujące odpowiednie gwarancje niezawisłości mogą być uznani za „wydający nakaz organ sądowy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej z

⁶¹⁶ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, [2012] Dz.U. L 142/1.

⁶¹⁷ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności oraz porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, [2013] Dz.U.L 294/1.

⁶¹⁸ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, [2016] Dz.U. L 287/1.

⁶¹⁹ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemanie niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym, [2016] Dz.U. L 65/1.

⁶²⁰ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie *Previti przeciwko Włochom*, skarga nr. 45291/06, § 255.

⁶²¹ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba), z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, skarga nr 14277/04, § 86.

⁶²² Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*, skarga nr 3594/19, §208.

⁶²³ Zob. European Commission, *2020 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final, § 10 ff.

⁶²⁴ Zob. European Commission, *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland*, Bruxelles, 30.9.2020 SWD(2020) 320 final, § 8.

2002/584 w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Wymóg niezależności, zdaniem TSUE, nie może być uznany za spełniony w przypadku istnienia przepisów pozwalających władzy wykonawczej na wydawanie prokuratorom formalnych poleceń w indywidualnych sprawach⁶²⁵. Z drugiej strony pojęcie „wydającego organu sądowego” może obejmować „prokuratorów państwa członkowskiego, którzy są odpowiedzialni za prowadzenie postępowań karnych i działają pod kierownictwem i nadzorem swoich przełożonych”, pod warunkiem, że „ich status zapewnia im gwarancję niezależności, w szczególności w stosunku do władzy wykonawczej, w związku z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania”⁶²⁶.

W swoim kolejnym sprawozdaniu na temat praworządności Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do wzmocnienia autonomii i niezależności prokuratorów, podkreślając między innymi, że „niezależność prokuratorów ma istotne implikacje dla zdolności do zwalczania przestępczości i korupcji”⁶²⁷.

⁶²⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zauważył, że wydający nakaz organ sądowy „musi być w stanie zapewnić wykonujący nakaz organ sądowy, że w odniesieniu do gwarancji przewidzianych przez porządek prawny wydającego państwa członkowskiego działa on niezależnie w wykonywaniu swoich obowiązków, które są nieodłącznie związane z wydającym nakaz europejskiego nakazu aresztowania. Niezależność ta wymaga istnienia przepisów ustawowych i ram instytucjonalnych mogących zagwarantować, że wydający nakaz organ sądowy nie będzie narażony, podejmując decyzję o wydaniu takiego nakazu aresztowania, na ryzyko, że będzie podlegał między innymi poinstruowaniu w konkretnej sprawie ze strony władzy wykonawczej. Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie *OG e PI (Procedure di Lubeca e Zwickau)*, C-5-8 e C – 82/19 PPU, EU:C:2019:456, § 74; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 maja 2019 r. w sprawie *PF (Procuratore generale di Lituania)*, C-509/18, EU”C”2019”457.

⁶²⁶ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., w sprawie *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg (Procureurs de Lyon et Tours)*, C-566/19 PPU. W którym Trybunał uznał w szczególności, że przedstawione mu elementy wystarczają, aby wykazać, że we Francji „prokuratorzy mają uprawnienia do niezależnej oceny, w szczególności w odniesieniu do władzy wykonawczej, konieczności i proporcjonalności decyzji o wydaniu europejskiego nakazu aresztowania oraz wykonywania tego uprawnienia w sposób obiektywny, biorąc pod uwagę wszelkie dowody obciążające i odciążające” (§ 55).

⁶²⁷ European Commission, *2021 Rule of Law Report, The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, 20.7.2021 COM(2021) 700 final.

4.2. Obszary współdziałania Rady Europy i OBWE w odniesieniu do realizacji standardów międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów

Rada Europy i OBWE to bez wątpienia dwie różne organizacje międzynarodowe, ich mandaty nie są tożsame⁶²⁸. RE chroni prawa człowieka, praworządność i demokrację⁶²⁹. OBWE natomiast jest instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy pokonfliktowej⁶³⁰. Zajmuje się trzema wymiarami bezpieczeństwa: polityczno-wojskowym, ekonomicznym i środowiskowym oraz wymiarem ludzkim⁶³¹. Zwłaszcza ten ostatni pokrywa się z pracami RE, ponieważ ma ona na celu zapewnienie pełnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzegania praworządności, promowanie zasad demokracji poprzez budowanie, wzmacnianie i ochronę instytucji demokratycznych oraz promowanie tolerancji w całym regionie OBWE⁶³². Chociaż jednak ochrona praw człowieka, praworządności i demokracji są dla RE celem samym w sobie, dla OBWE są one środkiem zapobiegania konfliktom⁶³³. Zwykle nie będzie to miało większego znaczenia w praktyce, ale może oznaczać nieco odmienne podejście obu organizacji.

⁶²⁸ Por. J. Jaskiernia, *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 838-867.

⁶²⁹ Zob. M. Wróblewski, *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmiana*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 51-74.

⁶³⁰ Zob. A. Bieńczyk-Missala, *OBWE – między prawami człowieka a bezpieczeństwem międzynarodowym*, [w:] *W obronie praw człowieka*, red. S. Kurek, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2004, s. 49-67; Por. A. Kruk, „Wczesne ostrzeganie” i „szybkie reagowanie” w działalności Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa: księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 502-511.

⁶³¹ Zob. M. Kopczewski, *KBWE/OBWE w Europejskim Systemie Bezpieczeństwa (system instytucjonalno-prawny)*, [w:] *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, TNOiK, Toruń 2009, s. 205-222.

⁶³² Szerzej: I. Wróbel, *Ludzki wymiar OBWE*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 115-140.

⁶³³ Zob. M. Bielecka, *KBWE/OBWE jako forma instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, J. Zajac, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 286-307.

Różni się także członkostwo w obu organizacjach. RE liczy 46 państw członkowskich, natomiast OBWE liczy 57 państw uczestniczących, w tym USA i Kanadę oraz państwa Azji Środkowej. Odmienne członkostwo oznacza, że OBWE ma szerszy zasięg geograficzny. Jednak różnica ta może czasami prowadzić do odmiennych standardów (np. kary śmierci), ale także do odmiennych priorytetów RE i OBWE.

Szereg decyzji i spotkań przyczyniło się do przyznania procesowi współpracy RE-OBWE ważnego miejsca w programie politycznym. W kwietniu 2000 r. podpisano dokument „*Stosunki między OBWE a Radą Europy: wspólny katalog sposobów współpracy*”⁶³⁴. W 2004 r. utworzona została Grupa Koordynacyjna RE – OBWE, której celem było posunięcie procesu współpracy do przodu⁶³⁵. Natomiast w 2005 r. wysiłki na rzecz stworzenia synergii znalazły odzwierciedlenie w Deklaracji o współpracy między tymi organizacjami przyjętej na Trzecim Szczycie Szefów Państw i Rządów Rady Europy w Warszawie w dniach 16 i 17 maja 2005 r.⁶³⁶

Podczas 4. szczytu, który odbył się w Reykjavíku w dniach 16-17 maja 2023 r., szefowie państw i rządów Rady Europy zobowiązali się do wzmocnienia roli RE w europejskiej architekturze wielostronnej i w globalnym zarządzaniu poprzez wzmocnienie jej wymiaru zewnętrznego. Wezwali między innymi do szerszego dialogu politycznego z innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym z OBWE, w celu wzmocnienia istniejących partnerstw⁶³⁷.

Warto również zwrócić uwagę na różne struktury i funkcje RE i OBWE. Chociaż RE charakteryzują standardy prawne, organy monitorujące i Europejski Trybunał Praw Człowieka, OBWE charakteryzuje się standardami politycznymi, instytucjami operacyjnymi i obecnością w terenie⁶³⁸.

⁶³⁴ Zob. Relations between the Council of Europe and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Common Catalogue of Co-operation Modalities (April 2000), www.cvce.eu, 09.02.2024.

⁶³⁵ Zob. *The Council of Europe*, www.osce.org, data dostępu: 09.02.2024.

⁶³⁶ Zob. *Warsaw Summit Council of Europe*, 6-17 May 2005, www.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.

⁶³⁷ Zob. Reykjavik Declaration, United around our values, Reykjavik Summit 4th of Heads of State and Government of the Council of Europe, 16-17 May 2023, www.rm.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.

⁶³⁸ Zob. A. Hałaciński, *Misje długoterminowe OBWE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 2, s. 163-188; R. Rafalski, *Działalność Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie prowadzona na Ukrainie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2019, nr 4, s. 62-78.

Standardy polityczne OBWE mogą być łatwiej przyjęte, gdyż nie wymagają późniejszej ratyfikacji przez państwa uczestniczące i mogą być „bardziej ambitne” niż standardy prawne⁶³⁹.

Obecność OBWE w terenie jest ważna w budowaniu krajowego potencjału w zakresie wdrażania standardów. Z drugiej strony standardy prawne RE mają tę zaletę, że podlegają formalnemu monitorowaniu i rozstrzygnięciu sporów w drodze orzeczeń Trybunału.

Komisja Wenecka zapewnia porady eksperckie, z których mogą skorzystać obie organizacje. Różnice te powinny reprezentować potencjał dla uzupełniających się funkcji, a nie problemy we współpracy.

Konieczność koordynacji i unikania powielania prac była w programie obu organizacji od samego początku, zwłaszcza od chwili otwarcia przez RE swoich drzwi dla państw Europy Środkowej i Wschodniej w historycznym roku 1989 i utworzeniu przy OBWE Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) w 1992 r.⁶⁴⁰

Chociaż ich struktury i składy różnią się, organizacje te mają wspólne obszary współdziałania w zakresie realizacji standardów międzynarodowych dotyczących statusu prokuratury i prokuratorów⁶⁴¹.

RE i OBWE współpracują w zakresie ochrony praw człowieka, w tym praw pracowników organów ścigania, takich jak prokuratorzy. Wspólnym celem jest promowanie niezależności prokuratury, ochrona przed nielegalnym aresztowaniem czy prześladowaniami i mową nienawiści. W 2015 r. w wyniku współpracy OBWE/ODIHR i RE w Sarajewie został uruchomiony pilotażowy kurs internetowy na temat przestępstw z nienawiści. Stanowił on pierwszy krok w kierunku uruchomienia pełnego kursu internetowego, który miał pomóc prawnikom, prokuratorom i sędziom w rozpoznawaniu przestępstw z nienawiści i reagowaniu na nie. Zaplanowano jego dalszą

⁶³⁹ Por. M. Heinze, *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 340-353.

⁶⁴⁰ Zob. A. Horajska, *Współpraca Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) z instytucjami europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 701-741.

⁶⁴¹ Zob. OSCE/ODIHR, *Independence of Prosecutors in Central Europe: ODIHR Webinar Report*, 2 February 2022, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.

kontynuację w Bośni i Hercegowinie oraz kilku innych krajach. Dyrektor ODIHR Michael Georg Link wskazał wówczas, iż: „Przestępstwa z nienawiści wysyłają do całych społeczności sygnał odrzucenia i nienawiści – komunikat, który po ujawnieniu trudno uciszyć. Tylko zdecydowana reakcja, zwłaszcza ze strony prokuratorów, sędziów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych, może przełamać tę tendencję cyklu przemocy, jaki mogą wywołać przestępstwa z nienawiści. Bardzo poważnie podchodzimy do zagrożenia, jakie stanowią przestępstwa z nienawiści, dlatego też nad przygotowaniem tego kursu współpracowaliśmy z naszymi kolegami z Rady Europy”⁶⁴².

Kurs online wprowadził pojęcie przestępstwa z nienawiści, a także reakcje prawne na nie. Poddano analizie przepisy dotyczące przestępstw z nienawiści i międzynarodowe ramy prawne dotyczące zwalczania przestępstw z nienawiści. Kurs ten zapewnił także dostosowane informacje na temat krajowych podejść do przestępstw z nienawiści. Uczestnicy poznali specyficzny kontekst tego typu przestępstw w swoim kraju, w tym lokalne przepisy i inne dostępne im narzędzia⁶⁴³.

Współpraca ODIHR z programem HELP Rady Europy przy tworzeniu tego kursu była częścią jego najnowszych wysiłków na rzecz zwalczania przestępstw z nienawiści. HELP zapewnia platformę dla tworzenia kursów online i materiałów dydaktycznych dla pracowników⁶⁴⁴.

Zarówno RE, jak i OBWE dążą do utrzymania i wzmocnienia zasad państwa prawa. To obejmuje zagwarantowanie niezależności prokuratury, zapewnienie równości przed prawem oraz przestrzeganie standardów proceduralnych⁶⁴⁵.

Organizacje te wspierają państwa członkowskie w ustanawianiu i doskonaleniu swoich systemów prawnosądowych⁶⁴⁶. Dotyczy to także przeglądu i modyfikacji praw związanych z prokuraturą, aby dostosować je do międzynarodowych standardów.

RE i OBWE prowadzą wspólne projekty i programy, aby wspierać państwa członkowskie w ustanawianiu i wdrażaniu najlepszych praktyk dotyczących

⁶⁴² Zob. *OSCE/ODIHR and Council of Europe pilot online learning course on hate crime*, 8 October 2015, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

⁶⁴³ Tamże.

⁶⁴⁴ Tamże.

⁶⁴⁵ Por. *OSCE/ODIHR Needs Assessment Report. Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.

⁶⁴⁶ Por. *OSCE welcomes the appointment of the new Chief Prosecutor of the Prosecutor's Office of BiH*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.

prokuratury i prokuratorów⁶⁴⁷. Przykładem są także warsztaty służące wspieraniu reform sądownictwa. W 2001 r. podczas warsztatów zorganizowanych w Belgradzie, OBWE uruchomiła program pomocy mający na celu ułatwienie reform sądownictwa w Federalnej Republice Jugosławii. Program pomocy objął wsparcie zmian strukturalnych w sądach i prokuraturze, a także utworzenie nowych instytucji, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, działania szkoleniowe i reformę sądownictwa. Rząd otrzymał również pomoc w identyfikacji darczyńców potencjalnie gotowych do finansowania projektów reform⁶⁴⁸.

Czasem zagadnienia w tym temacie omawiane są na seminariach. W 2020 r. ODIHR we współpracy z RE zorganizowało webinarium poświęcone omówieniu funkcjonalnej niezależności prokuratorów w Europie Środkowo – Wschodniej. Podczas webinarium omówiony został także wpływ pandemii Covid-19 na prokuratorów⁶⁴⁹.

Podkreślono podczas spotkania, iż funkcjonalna niezależność prokuratorów stanowi ważną gwarancję praworządności i uzupełnia niezależność sędziów⁶⁵⁰. ODIHR przeprowadził powiązane badanie w Europie Wschodniej. Ukazało ono, że niezależność prokuratury była często chroniona przez prawo, jednak w praktyce pozostawało jeszcze wiele do zrobienia, bowiem w państwach panowała nieformalna kultura kontroli nad prokuratorami⁶⁵¹.

W dniu 20 października 2021 r. Antonio Vercher Noguera (Hiszpania), przewodniczący Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich, wziął udział w seminarium internetowym na temat niezależności prokuratorów w Europie Środkowej zorganizowanego przez ODIHR wraz z Prokuraturą Estonii⁶⁵².

Webinarium zgromadziło licznych prokuratorów pełniących służbę, w tym członków CCPE, innych prawników, społeczność akademicką i niezależnych ekspertów. Uczestnicy dyskutowali nad poziomem niezależności prokuratorów w

⁶⁴⁷ Por. *OSCE PCUZ conducted a training on <<Enhancing Media Literacy for Prosecutors*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.

⁶⁴⁸ Zob. *OSCE and Council of Europe hold workshop on judicial reforms in Federal Republic of Yugoslavia*, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

⁶⁴⁹ Zob. *Webinar Functional Independence of Prosecutors in Eastern and Central Europe*, 2 September 2020, ODIHR Meeting Report, OSCE/ODIHR, Warsaw, May 2021, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

⁶⁵⁰ Tamże.

⁶⁵¹ Zob. *OSCE/ODIHR, Needs Assessment Report. Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States*, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

⁶⁵² Zob. *CCPE President takes part in the webinar on the Independence of prosecutors*, www.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.

Europie Środkowej w oparciu o obowiązujące prawo i ramy proceduralne. Prezes CCPE podkreślił kluczowe punkty opinii CCPE nr 13 (2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów, która w rzeczywistości była dla wielu uczestników webinaru punktem odniesienia. Mówił także o bieżących pracach CCPE nad opinią nr 16 (2021) w sprawie konsekwencji orzeczeń sądów międzynarodowych i organów traktatowych dla praktycznej niezależności prokuratorów. Uczestnicy webinaru zgodnie podsumowali, że wspólne wysiłki w tym kierunku są nadal konieczne⁶⁵³.

Zaangażowanie RE i OBWE w promowanie wspólnych wartości, takich jak praworządność, niezależność sądownictwa i poszanowanie praw człowieka, ma niewątpliwie wpływ na kształtowanie standardów dotyczących prokuratury. Współdziałanie na wielu poziomach przyczynia się do ulepszania systemów sądownictwa i organów ścigania w państwach europejskich⁶⁵⁴.

Instrumenty prawne RE uzupełniają zobowiązania polityczne OBWE w zakresie ustalania norm, instytucji i silnej obecności w terenie. Zwłaszcza, że RE obejmuje przecież kraje spoza obszaru OBWE.

4.3. Efekty oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na praktykę ustrojową w odniesieniu do statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów

4.3.1. Konstytucje

Ważne jest podkreślenie wpływu europejskich organizacji międzynarodowych na zmiany konstytucyjne, co w wielu przypadkach stało się zależne od skuteczności ich działań, a zwłaszcza samej woli państw członkowskich do współpracy i przestrzegania zaleceń.

Na szczególną uwagę zasługują zmiany w Konstytucji **Republiki Serbii**. W dniu 26 stycznia 2023 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych i Legislacji, ogłosiła zakończenie procedury, która dla różnych podmiotów społecznych rozpoczęła się już w

⁶⁵³ Tamże.

⁶⁵⁴ Zob. *Prosecutor's Office of Bulgaria nominated as new host of OSCE – supported Secretariat of Permanent Conference of Organized Crime Prosecutors*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.

2007 r., kiedy Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie przyjętej w 2006 r. Konstytucji⁶⁵⁵. Komisja Wenecka, stwierdziła w 2007 r., że Konstytucja Republiki Serbii ustanowiła mechanizmy umożliwiające wpływ polityki na niezależność sądownictwa. W ocenie przepisów dotyczących prokuratury ocena była jeszcze surowsza, a regulacje dotyczące prokuratury porównano z sowieckim systemem ścigania⁶⁵⁶. Wspomniany system znany jest ze swojej ściśle hierarchicznej struktury, zbliżonej do hierarchii wojskowej. Od tego momentu dwa najstarsze stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów zaczęły prowadzić kampanię na rzecz zmiany Konstytucji⁶⁵⁷. W procesie przystąpienia do UE Republika Serbii przyjęła, że ramy konstytucyjne nie gwarantują niezależności sądownictwa, dlatego rząd w dniu 27 kwietnia 2016 r., przyjmując Plan Działań dotyczący Rozdziału 23, zaplanował cały szereg działań mających na celu usunięcie stwierdzonych niedociągnięć. Przewidziano między innymi nowelizację Konstytucji w obszarze sądownictwa. Faktem jest, że proces ten trwał dłużej, niż oczekiwano, w związku z czym rząd Republiki Serbii przyjął w lipcu 2020 r. rewizję Planu Działań do Rozdziału 23. Terminy nie zostały dotrzymane, ale zainteresowanie ogółu społeczeństwa tym procesem nie zostało głównie wyrażone⁶⁵⁸. Stowarzyszenie Prokuratorów Serbii uznało, że rozwiązania muszą zasadniczo zmienić organizację i funkcjonowanie prokuratury. Co warto podkreślić, było ono zwolennikiem takich zmian od ponad dwóch dekad⁶⁵⁹. Niestety cały proces toczył się w toku kampanii referendalnej na rzecz zmiany Konstytucji nadużywanej przez partie polityczne, a większość obywateli Republiki Serbii nie rozumiała pytania referendalnego. Zmiana Konstytucji zaczęła być równoznaczna z rozwiązaniem kwestii „niepodległości Kosowa”⁶⁶⁰. Jako jedną z przyczyn wskazywano małe zainteresowanie mediów relacjonowaniem konkretnego tematu, mając na uwadze, że wszelka dyskusja na temat prawa sądowego ma charakter ze swojej natury profesjonalny i niezbyt ciekawy, a także brakowało tonu sensacji i populizmu. Proces

⁶⁵⁵ Zob. Venice Commission Opinion No. 405/2006, On the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007), Strasbourg, 19 March 2007, CDL-AD(2007)004.

⁶⁵⁶ Tamże.

⁶⁵⁷ Zob. L. K. Nikolić, *Will the working versions of the law on the prosecution result in a faster access of citizens to justice?*, www.europeanwesternbalkans.com, data dostępu: 21.02.2024.

⁶⁵⁸ Tamże.

⁶⁵⁹ Tamże.

⁶⁶⁰ Zob. *Serbia; referendum w sprawie reformy sądownictwa i prokuratury (cz. I)*, www.ies.lublin.pl, data dostępu: 21.02.2024.

ten nie uzyskał wsparcia, częściowo także ze względu na fakt, że wymiar sprawiedliwości nie cieszył się wysokim zaufaniem publicznym⁶⁶¹.

Warto zauważyć, iż Komisja Wenecka w swojej opinii Nr 1106/2022 w sprawie projektów ustaw wdrażających zmiany Konstytucji dotyczących prokuratury z grudnia 2022 r. uznała fakt, że zakres zmian w obszarze prokuratury był szeroki i obejmował szeroki zakres zagadnień kluczowych dla funkcjonowania prokuratury i zapewnienia niezawisłości prokuratury karnej, jak również niezależność prokuratury⁶⁶². Wybór wszystkich prokuratorów nie należy do kompetencji rządu i Zgromadzenia Narodowego, z wyjątkiem Prokuratora Generalnego. Co prawda, wprowadzono kategorię „wybitnych prawników”. Tryb i kryteria selekcji wzbudziły uzasadnioną krytyczną nieufność, zważywszy, że mieli oni zostać wybrani do Zgromadzenia Narodowego większością 2/3 głosów po publicznym konkursie przeprowadzonym przez Komisję Sprawiedliwości, Administracji Państwowej i Samorządu Terytorialnego⁶⁶³. Poprzedni system monokratyczny, w którym w Serbii był tylko jeden prokurator, Prokurator Republiki (w przyszłości Prokurator Generalny), i w którym za pomocą tego mechanizmu można było wpływać na politykę ścigania karnego, został zniesiony⁶⁶⁴. W Prokuraturze Generalnej funkcję prokuratorską pełni obecnie Prokurator Generalny oraz prokuratorzy Prokuratury Generalnej. Nowe przepisy zapewniły prokuratorom wszystkich szczebli większą swobodę w podejmowaniu decyzji, prowadzeniu postępowań i większą odpowiedzialność. Prokuratorzy nie mogą ponosić odpowiedzialności za decyzję podjętą w sprawie. Immunitet rozciąga się jednak na wszystkie inne czynności związane z pełnieniem funkcji. Wiele rozwiązań w ustawach miało na celu wzmocnienie autonomii personalnej prokuratora w wykonywaniu jego funkcji⁶⁶⁵.

Najważniejszą zmianą było znaczne ograniczenie kompetencji Naczelnego Prokuratora Generalnego i przekazanie ich Najwyższej Radzie Prokuratorów. Komisja Wenecka uznała ten moment za niebezpieczeństwo nadmiernego wpływu poprzez

⁶⁶¹ Zob. L. K. Nikolić, *Will the working...*, j.w.

⁶⁶² Zob. Venice Commission Opinion No. 1106/2022, Serbia Opinion on Two Draft Laws Implementing The Constitutional Amendments on The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 113rd Plenary Session (Venice 16-17 December 2022), Strasbourg, 19 December 2022, CDL-AD(2022)042.

⁶⁶³ Tamże.

⁶⁶⁴ Tamże.

⁶⁶⁵ Zob. *The General Public Prosecution*, www.rjt.gov.rst, data dostępu: 21.02.2024.

hierarchiczną strukturę Prokuratora Generalnego, co wyraziła min. w opinii z grudnia 2022 r. Powodem obaw Komisji Weneckiej była konieczność przestrzegania zaleceń dotyczących składu Najwyższej Rady Prokuratorów w procesie zmiany Konstytucji. W Radzie Prokuratorów pozostali Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości. Fakt, że prawo konstytucyjne odłożyło w czasie nowo uchwalone zmiany normatywne po wygaśnięciu mandatu obecnych członków Rad Sądownictwa, potwierdził krytyczne twierdzenia, że obywatele nie odczuwają pozytywnych skutków nowelizacji Konstytucji, a także przyjęcia nowego zbioru przepisów prawnych⁶⁶⁶. Z kolei Komisja Wenecka poparła to rozwiązanie, podkreślając znaczenie zachowania ciągłości pracy instytucji wymiaru sprawiedliwości⁶⁶⁷. Jeśli chodzi o przejrzystość i inkluzyjność tworzenia projektów zmian konstytucji i prawa sądowniczego, swoją ocenę przedstawiła zarówno Komisja Wenecka, jak i Komisja Europejska. W raporcie z postępu Serbii z 2022 r. Komisja Europejska przyjęła ocenę Komisji Weneckiej dotyczącą oceny inkluzyjności procesu. Stwierdzono, że proces ten był wystarczająco włączający i przejrzysty⁶⁶⁸.

Warto także nawiązać do przykładu **Ukrainy**, gdzie ważny krok dokonał się w dniu 21 lutego 2018 r., gdy odbyły się konsultacje z ekspertami Rady Europy na Ukrainie nad projektem Ustawy Ukrainy „O zmianie niektórych aktów prawnych Ukrainy w związku z przyjęciem Ustawy Ukrainy „O zmianie Konstytucji Ukrainy (co do Wymiaru Sprawiedliwości” (w zakresie usprawnienia pracy Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów)”. Celem działania było omówienie głównych założeń Projektu Ustawy w świetle standardów RE i sposobów ich doskonalenia w celu osiągnięcia pełnej zgodności z tymi standardami⁶⁶⁹. W dniu 19 lutego 2018 r. Dyrekcja Generalna ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy przekazała Ukrainińskiej Parlamentarnej Komisji ds. Egzekwowania Prawa swoją wstępną opinię w sprawie powyższego projektu ustawy, przygotowaną na podstawie wiedzy specjalistycznej konsultantów RE. Dokonano w niej oceny zgodności proponowanych zmian ze standardami europejskimi, w szczególności z EKPC i orzecznictwem ETPCz. Uwzględniła także Wspólną opinię w sprawie projektu ustawy o Prokuraturze Ukrainy wydaną przez Komisję Wenecką i Dyrekcję Praw Człowieka

⁶⁶⁶ Zob. L. K. Nikolić, *Will the working...*, j.w.

⁶⁶⁷ Tamże.

⁶⁶⁸ Zob. European Commission Serbia Report 2022, www.neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu, data dostępu: 21.02.2024.

⁶⁶⁹ Zob. *Ukraine criminal justice reform*, www.coe.int, data dostępu: 21.02.2024.

Rady Europy w 2013 r.⁶⁷⁰ Następnie w dniu 2 marca 2018 r. dokonano omówienia z przedstawicielami Misji Doradczej Unii Europejskiej zagadnień związanych z dalszą współpracą, w tym pomocy przy inicjatywach legislacyjnych mających na celu usprawnienie Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów⁶⁷¹.

Ogólnie rzecz biorąc, jeśli spojrzymy na standardy ONZ, takie jak Wytyczne dotyczące roli prokuratorów (1990) czy standardy Rady Europy, a zwłaszcza wnioski Komisji Weneckiej w sprawie Ukrainy i innych państw, można stwierdzić, że Ukraina podjęła zasadnicze kroki w kierunku dostosowania swojego prawa i praktyki ustrojowej do tych standardów. Działania te objęły przyjęcie nowej ustawy Ukrainy „O prokuraturze (2014), która jasno określiła strukturę prokuratury, rozdzielenie stanowisk administracyjnych i prokuratorskich itp.: poprawki do Konstytucji pozbawiające prokuraturę funkcji nadzoru ogólnego (2015), określenie konstytucyjnych funkcji prokuratury do wymiaru sprawiedliwości (2016); utworzenie organu samorządu prokuratorskiego (Ogólnoukraińska Konferencja Prokuratorów, Rada Prokuratorów) oraz organów zapewniających funkcjonowanie prokuratury⁶⁷². Co prawda reformy z lat 2014-2019 zawierały szereg kontrowersyjnych decyzji, ale jednocześnie przybliżyły system ścigania do standardów europejskich. Istotnym osiągnięciem zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i partnerów międzynarodowych Ukrainy było to, że ramy reform politycznych – zawężania funkcji prokuratury, wzmocnienia gwarancji niezależności i pozbawienia zbędnych uprawnień – zostały zachowane za warstwami reform politycznych, co w dużej mierze zostało wdrożone⁶⁷³. Dotychczasowe funkcje prokuratury polegające na reprezentowaniu interesów obywateli, zwłaszcza grup słabszych społecznie, przed sądem zostały z powodzeniem przyjęte przez wprowadzony w latach 2012-2016 system bezpłatnej pomocy prawnej, dla którego funkcja ta, w odróżnieniu od prokuratury, była immanentna i fundamentalna⁶⁷⁴.

⁶⁷⁰ Tamże.

⁶⁷¹ Zob. *Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors*, www.kdp.gov.ua, data dostępu: 21.02.2024.

⁶⁷² Zob. E. Krapyvin, D. Pysarenko, *Ukraine's Prosecutor Service like in Europe: What Needs to Be Improved in Times of War*, www.eurointegration.com.ua, data dostępu: 21.02.2024.

⁶⁷³ Zob. R. Czachor, *Pozycja ustrojowa prokuratury w państwach Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawa, Ukraina)*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie – Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, red. R. Grabowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 165-175.

⁶⁷⁴ Tamże.

W 2018 r. Komisja Wenecka zwróciła uwagę na historię Konstytucji **Malty**, a zwłaszcza na brak zmian w szczególności dotyczących równowagi w podziale władzy. Zgodnie z konstytucją to Premier posiadał większość uprawnień, podczas gdy inni ważni aktorzy (w tym Prezydent, Parlament, Gabinet Ministrów, sądownictwo, Rzecznik Praw Obywatelskich) itp. nie otrzymali uprawnień umożliwiających wymagane kontrole i równowagę⁶⁷⁵. W 2020 r. w odniesieniu do *ustawy nr XLII Konstytucja Malty (nowelizacja) Ustawa dotycząca powoływania członków władzy sądowniczej*, Komisja Wenecka wskazała na konieczność zajęcia się nieproporcjonalnie dużymi uprawnieniami premiera w zakresie nominacji sędziów. Komisja stwierdziła, że nominacje te nie dotyczyły funkcjonowania władzy wykonawczej, ale raczej sektora sądowniczego państwa, co prowadziło do pytania, dlaczego takie uprawnienia wchodziły w zakres kompetencji Premiera. W § 41 opinii wskazano, że władze maltańskie w dalszym ciągu niechętnie zezwalały sądownictwu na autonomiczne powoływanie własnych członków ze względu na jego niewielką liczebność (44 sędziów i sędziów pokoju, w tym Prezesa Sądu Najwyższego)⁶⁷⁶. Komisja Wenecka w pierwszej kolejności skrytykowała dwoistość roli Prokuratora Generalnego, polegającej na pełnieniu funkcji doradcy rządu i prokuratora. Te nakładające się obowiązki mogły potencjalnie odstraszać od podziału władzy państwa, zwłaszcza że Prokurator Generalny był wcześniej członkiem Komisji ds. Mianowania Sędziów. W związku ze zmianami art. 96a ust. 1 Konstytucji stanowi, że Komisja ta składa się z następujących członków: Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego; dwóch członków wybieranych na cztery lata przez sędziów sądów niższej instancji; Audytora Generalnego; Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezesa Izby Adwokackiej.

Nowa ustawa pozbawiła Prokuratora Generalnego członkostwa w Komisji ds. Mianowania Sędziów, ograniczając w ten sposób znacznie wpływy władzy wykonawczej na powoływanie sędziów. Ponadto wprowadzenie dwuletniego okresu kadencji przed powołaniem Prezesa Izby Adwokackiej na sędziego również uznano za pozytywny krok w kierunku zabezpieczenia niezależności sądownictwa. Zostało to

⁶⁷⁵ Zob. Venice Commission Opinion No. 940/2018, Malta Opinion on Constitutional Arrangements and Separation of Powers and The Independence of The Judiciary and Law Enforcement, Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Strasbourg, 17 December 2018, CDL-AD(2018)028.

⁶⁷⁶ Zob. Venice Commission Opinion No. 986/2020 Malta on Proposed Legislative Changes, Adopted by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session, Strasbourg, 19 June 2020, CDL-AD(2020)006.

dotatkowo podkreślone w art. 96 i 100 Konstytucji, które zaczęły stanowić odpowiednio, że sędziów i sędziów pokoju powołuje Prezydent na podstawie rekomendacji Komisji ds. Mianowania Sędziów. Pomimo tej poprawy Komisja Wenecka podkreśliła pewne nierozwiązane kwestie i przedstawiła zalecenie obejmujące następujące zagadnienia:

- *Publikowanie ofert pracy i reklama kandydatów*: Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła wprowadzenie publicznego zaproszenia do ogłaszania wolnych stanowisk. Zauważyła jednak, że ogłoszenie kandydatów znajdujących się na krótkiej liście wraz z nazwiskiem kandydata na nominację, a nie wcześniej, nie było zgodne z zaleceniem zawartym w jej opinii z czerwca 2020 r. Zdaniem Komisji publikacja nazwisk przed podjęciem decyzji przez Prezydenta było kluczowym elementem przejrzystości.

- *Mianowanie na stanowiskach ministerialnych*: pozostałe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do zwrócenia się do Komisji ds. Mianowania Sędziów o poradę w sprawie nominacji na jakiegokolwiek inne stanowisko sędziowskie lub stanowisko w sądach były postrzegane jako problematyczne, ponieważ Minister nie pełnił żadnej roli w odniesieniu do powoływania sędziów. Komisja Wenecka zasugerowała usunięcie wszelkich odniesień do Ministra.

- *Kryteria kandydatów*: Komisja Wenecka zakwestionowała przyjęcie przepisów konstytucyjnych regulujących kryteria kandydatów ze względu na obecną praktykę. Ponadto podkreśliła potrzebę zapewnienia Komisji ds. Mianowania Sędziów odpowiednich zasobów ludzkich, które mogłyby im pomagać.

W odniesieniu do projektu zmian do Konstytucji **Bułgarii**, Komisja Wenecka odnosząc się do składu Rady Prokuratorów, wskazała w opinii z 2020 r., iż zasiadający w niej świeccy nie powinni mieć obecnych ani przyszłych powiązań hierarchicznych z Prokuratorem Generalnym i powinni reprezentować inne zawody prawnicze. Stwierdziła tym samym, że pewna liczba świeckich członków obu rad może zostać nominowana przez stowarzyszenia zawodowe prawników, uniwersytetów itp. w celu zwiększenia różnorodności w obrębie rad. Ponadto Komisja Wenecka, stwierdziła, że niezależnie od zasady „monopolu prokuratorowskiego” zapisanej w art. 126 i 127, Konstytucja powinna umożliwiać, w przypadku potencjalnego konfliktu interesów, zawieszenie Prokuratora Generalnego, wobec którego toczy się dochodzenie lub ściganie karne, oraz utworzenie mechanizmu niezależnego ścigania

niepodporządkowanego w żaden sposób Prokuratorowi Generalnemu, oraz sądowej kontroli decyzji o niewszczynaniu śledztw lub o odmowie ścigania – co ułatwiłoby wdrożenie środków ogólnych wymaganych przez Komitet Ministrów w następstwie wyroków ETPCz w sprawy *Kolevi i inni przeciwko Bułgarii* oraz *Sz przeciwko Bułgarii*⁶⁷⁷.

W 2022 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię do dokumentu koncepcyjnego dotyczącego weryfikacji sędziów i prokuratorów oraz projektu zmian konstytucji w **Republice Kosowa**⁶⁷⁸. W opinii tej podkreślono m.in., że kontrola uczciwości, czyli weryfikacja w wymiarze sprawiedliwości, może odbywać się jedynie poprzez zmianę konstytucji. Aby zapewnić proporcjonalną reformę, przejściowy/tymczasowy proces kontroli uczciwości powinien ograniczać się wyłącznie do członków Rady Sądownictwa Kosowa, Rady Prokuratury Kosowa, prezesów sądów i głównych prokuratorów. Inne kwestie związane z integralnością systemu sądownictwa i prokuratury, a mianowicie sędziów i prokuratorów w Republice Kosowa, powinny pozostać w kompetencjach odpowiednich Rad i powinny być prowadzone poprzez zmiany legislacyjne i wzmocnienie istniejących mechanizmów w obowiązującym prawie Republiki. Ponadto zdaniem Komisji Weneckiej, wszelka ingerencja w prawa konstytucyjne powinna być ściśle proporcjonalna, a wszelkie zmiany w konstytucji powinny mieć na celu minimalną inwazyjność kompetencji Rady Sądownictwa Kosowa i Rady Prokuratury Kosowa. Co więcej, odpowiednie zmiany konstytucyjne i legislacyjne powinny zostać przygotowane w oparciu o szczerzy dialog i bliską współpracę ze wszystkimi właściwymi stronami zainteresowanym, w tym Ministerstwem Sprawiedliwości, Radą Sądownictwa i Radą Prokuratury, a także społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi członkami akademickiego. Do proponowanych zmian konstytucji odniósł się także Trybunał Konstytucyjny Kosowa⁶⁷⁹, który biorąc pod uwagę m.in. standardy Rady Europy, w tym zalecenia Komitetu Ministrów i opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich oraz Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich czy też odpowiednie opinie Komisji

⁶⁷⁷ Zob. Venice Commission Opinion No. 1022/2020, Bulgaria Urgent Interim Opinion on The Draft New Constitution, Endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), Strasbourg, 11 December 2020, CDL-AD(2020)035.

⁶⁷⁸ Zob. Venice Commission Opinion No. 1064/2021, Kosovo on the Concept Paper on The Vetting of Judges and Prosecutors and Draft Amendments to the Constitution, Adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), Strasbourg, 20 June 2022, CDL-AD(2022)011.

⁶⁷⁹ Zob. *Notification on decision in case KO 55/23*, www.gjk.ks.org, data dostępu: 22.02.2024.

Weneckiej, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i standardy UE, stwierdził, że proponowana nowelizacja nr 29, która związana była z przejściowym/tymczasowym procesem lustracyjnym w wymiar sprawiedliwości, nie umniejszała podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji, w podobnym tonie odnosząc się do zmian nr 27 i nr 28, które dotyczyły uzupełnienia stałych konstytucyjnych podstaw odwoływania sędziów i prokuratorów a które zdaniem Trybunału jedynie uszczuplały te prawa i wolności. W ocenie tej zmiany konstytucji w wyroku podkreślono, że powołanie Urzędu, któremu powierzono kompetencje w zakresie kontroli integralności „członków Rady Sądownictwa Kosowa, członków Rady Prokuratury Kosowa, prezydentów wszystkich sądów i wszystkich głównych prokuratorów, a także kandydatów na te stanowiska”, można przeprowadzić jedynie w drodze zmiany konstytucji, mając na uwadze, że kompetencje ww. organu wpływają na kompetencje konstytucyjne, w tym pełną konstytucyjną niezależność władzy Rady Sądownictwa Kosowa i Rady Prokuratora Kosowa, zgodnie z postanowieniami art. 108 [Kosowska Rada Sądownictwa] i 110 [Kosowska Rada Prokuratorowska] Konstytucji.

4.3.2. Ustawodawstwo

Znaczne efekty oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na status prokuratury i prokuratorów można było także zaobserwować w odpowiednim ustawodawstwie państw członkowskich.

Szereg opinii Komisji Weneckiej dotyczących zmian ustawodawczych w państwach członkowskich dotyczyło właśnie tych zagadnień.

Dla przykładu pismem z dnia 2 sierpnia 2013 r. Szef Administracji Prezydenta **Ukrainy** Pan Lowoczkin zwrócił się do Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy o opinię w sprawie projektu ustawy o Prokuraturze Ukrainy⁶⁸⁰. Ze względu na pilność tej sprawy Biuro Komisji Weneckiej

⁶⁸⁰ Zob. Venice Commission Opinion No. 735/2013, Draft Law on The Public Prosecutor's Office of Ukraine, Strasbourg, 2 September 2013, CDL-REF(2013)041; Venice Commission Opinion No. 735/2013 Comparative table to section 12 of Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Strasbourg, 9 October 2013, CDL-REF(2013)043.

wyraziło zgodę na przekazanie projektu opinii władzom ukraińskim przed jej dyskusją na sesji plenarnej wyznaczonej na październik. W opinii wskazano na obawy wyrażone we wcześniejszych opiniach na temat obowiązującej ustawy. Następnie stwierdzono, że przedłożony projekt opinii stanowił znaczny postęp w kierunku spełnienia wymagań wynikających ze standardów RE, choć wskazano też na główne aspekty projektu Ustawy, które w dalszym ciągu wydawały się być problematyczne w tym zakresie⁶⁸¹. Komisja Wenecka podkreśliła, że standardy RE istotne dla ustawodawstwa dotyczącego prokuratury można było znaleźć w syntetycznej formie w tematycznym katalogu zasad do projektu ustawy, przygotowanym w ramach projektu „Wsparcie reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na Ukrainie”⁶⁸². Zdaniem Komisji Weneckiej postępy, które poczyniono dotyczyły:

- wyłączenia funkcji nadzoru ogólnego z funkcji Prokuratury⁶⁸³;
- wyłączenia prawa wszelkich prokuratorów do udziału w pracach Rady Najwyższej, rad ministerstw, centralnych organów wykonawczych, samorządów lokalnych i innych organów administracyjnych;
- rozszerzenie regulaminu zasad funkcjonowania Prokuratury⁶⁸⁴;
- wprowadzenie oświadczenia o ogólnych prawach i obowiązkach prokuratora⁶⁸⁵;
- ulepszenie przepisów zapewniających niezależność prokuratorów⁶⁸⁶;
- eliminowanie śledczych z prokuratur;
- ustanowienie bardziej szczegółowych kryteriów i procesów powoływania prokuratorów⁶⁸⁷;
- udoskonalenie kryteriów i procesów stosowanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec prokuratorów⁶⁸⁸;
- pełniejszy zapis dotyczący podstaw odwoływania prokuratorów⁶⁸⁹;
- wprowadzenie rozwiązań zapewniających samorządność w prokuraturze⁶⁹⁰;

⁶⁸¹ Tamże.

⁶⁸² Tamże.

⁶⁸³ Tamże, art. 2.

⁶⁸⁴ Tamże, art. 3.

⁶⁸⁵ Tamże, art. 19.

⁶⁸⁶ Tamże, art. 16 i 17.

⁶⁸⁷ Tamże, art. 28-36 i art. 75-82.

⁶⁸⁸ Tamże, art. 44-51 i art. 75-82.

⁶⁸⁹ Tamże, art. 52-64.

⁶⁹⁰ Tamże, art. 67-74.

- wzmocnienie przepisów nowego Kodeksu postępowania karnego dotyczących dopuszczalności w postępowaniu karnym dowodów uzyskanych pod przymusem poza postępowaniem przygotowawczym⁶⁹¹;
- utworzenie środków bezpłatnej pomocy prawnej, które powinny mieć możliwość przejęcia od prokuratury reprezentacji interesów jednostek⁶⁹².
- skreślenie artykułu dotyczącego stroju urzędowego prokuratorów⁶⁹³.

Komisja Wenecka w opublikowanej opinii stwierdziła ponadto, że niektóre kluczowe kwestie można było rozstrzygnąć jedynie w ramach trwającego procesu rewizji konstytucji, tj.:

- należało zmienić art. 106 ust. 1 Konstytucji w taki sposób, aby Prezydent mógł odwołać Prokuratora Generalnego jedynie z określonych powodów, po przeprowadzeniu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy;
- należało zmienić art. 121 Konstytucji w celu usunięcia wotum nieufności wobec Prokuratora Generalnego.

Zdaniem Komisji Weneckiej, przygotowanie takich zmian „nie powinno jednak stać na przeszkodzie w przyjęciu Projektu Ustawy na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych”. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie Komisji Weneckiej, projekt ustawy stanowił dobrą podstawę do dokończenia reformy prokuratury. Niemniej jednak, istniało pięć kluczowych kwestii budzących niepokój Komisji, które pozostawały szczególnie poważnymi przeszkodami w pełnej zgodności z normami europejskimi, które można było rozwiązać w drodze zmiany projektu ustawy.

Zdaniem Komisji Weneckiej, Projekt Ustawy – poprzez art. 24 ust. 1 i 2 – w dalszym ciągu przewidywał zachowanie funkcji wykraczających poza sferę wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, związanych z reprezentacją interesów jednostki i państwa, które wykraczały poza sferę wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Dlatego w ocenie Komisji, należało tym projektem złagodzić zakres zachowanych funkcji, zmieniając odpowiednie jego przepisy w taki sposób, aby ograniczyć ich bardziej skrajny zasięg, co mogło stworzyć wrażenie, że faktycznie zachowana została znaczna część funkcji ogólnego nadzoru. Komisja Wenecka zaleciła zatem zmianę art. 24 ust. 2 w taki sposób, aby rola prokuratora w reprezentowaniu jednostki miała

⁶⁹¹ Tamże, § 12 w dziale 12.

⁶⁹² Tamże, art. 12.

⁶⁹³ Tamże art. 53 obowiązującego prawa.

charakter wyłącznie pomocniczy i zarówno osoba fizyczna, jak i każda osoba uprawniona do reprezentowania jednostki miała możliwość sprzeciwu wobec takiej reprezentacji przed sądem. Ponadto zdaniem Komisji Weneckiej, należało w art. 24 ust. 2 i 3 wyraźnie przewidzieć, że prokurator może reprezentować interesy jednostki lub państwa dopiero po przedstawieniu uzasadnienia swojej interwencji i zaakceptowaniu tych podstaw przez sąd. Aby uniknąć zbyt szerokiej interpretacji, Komisja Wenecka zaleciła, żeby art. 24 ust. 3 zawierał definicję interesów Państwa stanowiących podstawę reprezentacji przez prokuratora, jako „prawa prawne Państwa”.

Przedmiotem obaw Komisji Weneckiej było też to, że przepisy chroniące niezależność prokuratorów pomijały standardy i procedury mające na celu zapewnienie wewnętrznej niezależności prokuratorów innych niż Prokurator Generalny, dlatego w szczególności należało zmienić:

- art. 17, aby zapewnić, że polecenia dla prokuratora niższej instancji będą wydawane w formie pisemnej, a na żądanie wszelkie instrukcje ustne powinny być potwierdzone na piśmie (lub wycofywane);
- w przypadku zarzutu, że polecenie jest niezgodne z prawem, o legalności polecenia powinien rozstrzygnąć sąd lub niezależny organ w postaci rady prokuratorowskiej;
- wszystkie ogólne instrukcje i wytyczne dotyczące polityki i wydawane prokuratorom powinny być publikowane.

Uwagi Komisji Weneckiej dotyczyły też kwestii usytuowania Prokuratora Generalnego, gdyż w dalszym ciągu istniało zagrożenie dla jego niezależności ze względu na względną krótką kadencję w połączeniu z uprawnieniem do ponownego powołania, a także z powodu braku odpowiednich gwarancji chroniących przed zwolnieniem. Ponadto nie przewidziano możliwości udziału technicznego, apolitycznego organu w procesie powoływania Prokuratora Generalnego. Zdaniem Komisji Weneckiej w szczególności należało zmienić:

- art. 41, aby zapewnić, że organ doradczy, ewentualnie Wysoka Komisja Kwalifikacyjna i Dyscyplinarna Prokuratorów, będzie udzielał/a niewiążących porad Prezydentowi i Radzie Najwyższej w sprawie ewentualnych naruszeń obowiązków zawodowych Prokuratora Generalnego.
- art. 43 w celu zapewnienia procedury wstępnej przed Wysoką Komisją Kwalifikacyjną i Dyscyplinarną Prokuratorów w celu udzielenia niewiążącej porady

Prezydentowi i Radzie Najwyższej w sprawie ewentualnych naruszeń obowiązków zawodowych Prokuratora Generalnego.

Komisja Wenecka zwróciła też uwagę na to, że ważne przepisy chroniące niezależność prokuratorów zawarte w art. 16 mimo to w dalszym ciągu mogły w nieuzasadniony sposób ograniczać dochodzenia i reportaże prowadzone przez media poprzez zakaz „ingerowania” w ich funkcje. Komisja Wenecka wskazała, że konkretnie należało zmienić tenże art., aby jasno zdefiniować odpowiedzialność za „brak szacunku” jako wykluczającą uzasadnioną krytykę zgodnie z Europejską Konwencją Praw Człowieka i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Uwagi Komisji Weneckiej dotyczyły też postępowania dyscyplinarnego, które wymagało dalszych gwarancji dla prokuratora, ograniczenia uprawnień organu śledczego i jasnego uregulowania dotyczącego odwołania od sankcji dyscyplinarnej. Komisja wskazała, że:

- art. 44 powinien wyraźnie wykluczać, że uniewinnienie osobo oskarżonej przez prokuratora może skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora lub zostać uznane za negatywną przesłankę, chyba, że zarzuty zostały postawione w wyniku rażącego niedbalstwa lub umyślnie.
- art. 47 powinien zapewniać poszanowanie przywileju przeciwdziałania samooskarżaniu i prawniczej tajemnicy zawodowej, a także korzystanie z praw człowieka i podstawowych wolności. Dopiero niestosowanie się do nakazu sądowego powinno wiązać się z odpowiedzialnością określoną w art. 47 ust. 7.
- art. 51 powinien przewidywać, że odwołanie od sankcji dyscyplinarnej przyjętej przez Wysoką Komisję Kwalifikacyjną i Dyscyplinarną przysługuje wyłącznie sądowi.

W podsumowaniu opinii, Komisja Wenecka stwierdziła, że chociaż pozostawało jeszcze sporo pracy do wykonania, zmiany wymagane w Projekcie Ustawy można było wprowadzić bez większych trudności w ramach już określonych. Zmiany te w ocenie Komisji spowodowałyby „transformację Prokuratury”, którą Ukraina zobowiązała się zapewnić wstępując do Rady Europy.

W dniu 21 maja 2015 r. Pierwszy Minister Sprawiedliwości **Gruzji** Alexander Baramidze zwrócił się o opinię Komisji Weneckiej, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w

sprawie projektu zmian do ustawy o prokuraturze Gruzji⁶⁹⁴. Baramidze poinformował Komisję Wenecką, że gruziński parlament rozpatrzy projekt ustawy przed przerwą wakacyjną. Ze względu na pilność tej sprawy Komisja Wenecka na 103. sesji plenarnej upoważniła sprawozdawców do przekazania wstępnej wspólnej opinii władzom Gruzji na początku lipca 2015 r. przed następną sesją plenarną w październiku 2015 r.

W dniu 20 czerwca 2015 r. sprawozdawcy Komisji Weneckiej, członek CCPE i przedstawiciel OBWE/ODIHR spotkali się w Wenecji z przedstawicielami władz gruzińskich, kilkoma organizacjami pozarządowymi i innymi zainteresowanymi stronami w celu omówienia projektu ustawy. Wspólna opinia została przekazana władzom gruzińskim w dniu 7 lipca 2015 r. Projekt zmian w ustawie o prokuraturze został następnie zweryfikowany i przedłożony parlamentowi; zmieniony projekt został następnie przyjęty przez parlament i podpisany przez Prezydenta Gruzji w dniu 28 września 2015 r.⁶⁹⁵

Ogólnie rzecz biorąc uznano, że projektowana ustawa była zgodna z większością zaleceń przedstawionych przez Komisję Wenecką, OBWE/ODIHR i CCPE/DGI, zgodnie z którymi:

- 1) nominacje a stanowisko Prokuratora Generalnego powinny opierać się na jasnych kryteriach kwalifikacji/doświadczenia określonych w projekcie ustawy; byłoby lepiej, gdyby Minister Sprawiedliwości, po formalnych konsultacjach z niezależnymi podmiotami zewnętrznymi, zaproponował Radzie Prokuratury do zatwierdzenia kilku kandydatów.
- 2) członkowie Rady wybierani przez Parlament powinni być wybierani w bardziej przejrzysty sposób. Jedną z możliwości jest automatyczne uzyskanie przez niektórych urzędników członkostwa w Radzie z urzędu. Innym jest przekazanie uprawnień mianowania jednemu lub kilku organom spoza Ministerstwa Sprawiedliwości lub Rady Prokuratury. W skład członków wybieranych przez Parlament powinni wchodzić albo członkowie wybrani większością kwalifikowaną Parlamentu, albo członkowie

⁶⁹⁴ Zob. Venice Commission Opinion No. 811/2014, Draft Amendments to The Law on The Prosecutor Office of Georgia and The Law on The Prosecutor's Office od 21 October 2008, Strasbourg, 1 June 2015, CDL-REF(2015)0008.

⁶⁹⁵ Zob. European Commission for Democratic Through Law (Venice Commission), Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Opinion no. 811/2015, ODIHR opinion no. CRIM-GEO/272/2015, Joint Opinion on the Draft Amendments to the Law on The Prosecutor's Office of Georgia, Endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), Strasbourg, Warsaw, 4 November 2015, CDL-AD(2015)039.

wyznaczeni przez opozycję (system kwotowy). Wskazane jest, aby Przewodniczącego Rady Prokuratury wybrała sama Rada, a nie automatyczne pełnienie tego stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości.

3) uprawnienia do zgłaszania kandydatów do składu prokuratorskiego Rady Prokuratury nie powinny należeć wyłącznie do najwyższych urzędników systemu prokuratury; zamiast tego zaleca się dopilnowanie, aby nominacje odbywały się albo w drodze otwartej procedury selekcji, albo w drodze jakiejś formy nominacji peer-to-peer, przez prokuratorów wszystkich szczebli.

4) projekt ustawy musi zawierać niezbędne gwarancje niezależności Rady Prokuratury; na przykład zaleca się przyznanie Radzie Prokuratury uprawnień do podejmowania decyzji o wcześniejszym odwołaniu jej członków prokuratury.

5) projekt ustawy powinien jasno określać status i uprawnienia przysługujące Prokuratorowi Specjalnemu oraz sposób, w jaki prowadzone przez niego „dochodzenie” odnosi się do ewentualnego postępowania karnego, które może zostać wszczęte przeciwko Prokuratorowi Generalnemu na podstawie Kodeksu postępowania karnego; powołanie Specjalnego Prokuratora i zatwierdzenie jego sprawozdania powinno wymagać zwykłej większości głosów Rady, a przedłożenie tego sprawozdania Parlamentowi nie powinno wymagać zgody Rządu⁶⁹⁶. W szczególności instytucje te we wspólnej opinii uznały za pozytywne zmiany dotyczące procedury powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, składu Rady Prokuratorów i statusu jej członków. Doceniły tym samym konstruktywne podejście przyjęte przez władze gruzińskie i zachęciły do podjęcia dodatkowych kroków w celu dalszego odpolitycznienia prokuratury w Gruzji⁶⁹⁷.

W 2018 r. Komisja Wenecka opublikowała swoją opinię na temat nowych przepisów dotyczących rady prokuratorskiej w projekcie ustawy organicznej o prokuraturze. W opinii dokonano krótkiej oceny przepisów projektu ustawy, które zostały przygotowane w celu dostosowania ustawy o prokuraturze do nowego wydania gruzińskiej Konstytucji⁶⁹⁸. Komisja Wenecka zwróciła szczególną uwagę na

⁶⁹⁶ Tamże, s. 5.

⁶⁹⁷ Tamże, s. 8.

⁶⁹⁸ Zob. Venice Commission Opinion No. 937/2018, on the Provisions on The Prosecutorial Council in The Draft Organic Law on The Prosecutor's Office and On The Provisions on The High Council of Justice in The Existing Organic Law on General Courts, Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Strasbourg, 17 December 2018, CDL-AD(2018)029.

następujące elementy: konieczność zapewnienia wewnętrznej niezależności prokuratorów i konieczność zrównoważenia ściśle zorganizowanej struktury pionowej; uzasadnienie ograniczenia udziału w zgromadzeniach i strajkach pod kątem jego proporcjonalności i zgodnego z prawem celu; rozszerzenie funkcji Rady Prokuratury ze względu na jej wyjątkowa konstytucyjną rolę; przegląd składu Rady Prokuratury i rozważenie zwiększonej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego⁶⁹⁹.

W swej opinii Komisja Wenecka rozpoczyna od poruszania kwestii wewnętrznej niezależności Prokuratury. Komisja zauważa, że istniejący układ hierarchiczny nie będzie prowadził do całkowitego podporządkowania prokuratorów. Prokuratorzy powinni cieszyć się niezależnością wewnętrzną i dlatego w projekcie ustawy miał zostać wprowadzony minimalny zestaw gwarancji. Przykładowo – obowiązek przełożonego prokuratora (w tym Prokuratora Generalnego) wydawania poleceń w formie pisemnej; prawo i obowiązek podległego prokuratora do składania sprawozdań o niezgodności z prawem polecenia otrzymanego od przełożonego i niebezpieczeństwach związanych z jego wykonaniem; prawo podległego prokuratora do wyrażania odrębnego zdania co do poleceń przełożonego; prawo podległego prokuratora do zwrócenia się o ponowne przydzielenie sprawy, jeżeli nie może zastosować się do poleceń. Radzie Prokuratorów przypisano rolę zapewnienia powyższych gwarancji. W tym względzie Komisja Wenecka stwierdziła, że „każde polecenie zmiany stanowiska prokuratora niższej instancji powinno być uzasadnione, a w przypadku zarzutu, że polecenie jest niezgodne z prawem, sąd lub niezależny organ, taki jak Rada Prokuratorów, powinien podjąć decyzję o legalności polecenia”⁷⁰⁰.

Komisja Wenecka dokonała przeglądu przepisów dotyczących zakazu udziału pracowników Prokuratury w zgromadzeniach i strajkach, stwierdzając, że ograniczenie to musi być zgodne z zasadą proporcjonalności i mieć zgodny z prawem cel. Jeżeli jest to zakaz ogólny, należy go zastąpić odpowiednimi i konkretnymi ograniczeniami⁷⁰¹. Jeśli chodzi o stanowisko Rady Prokuratorów, Komisja Wenecka zauważyła, że nie było ustalonych międzynarodowych standardów dotyczących funkcji i stopni niezależności. Choć stwierdziła, że jeśli państwo wybierze bardziej niezależny model prokuratury, niezależna rada prokuratorów będzie dobrym mechanizmem pomagającym

⁶⁹⁹ Tamże.

⁷⁰⁰ Tamże.

⁷⁰¹ Tamże.

zrównoważyć władzę Prokuratora Generalnego. Komisja Wenecka zauważyła także, że Rada Prokuratorska pełni wyjątkową konstytucyjną rolę polegającą na zapewnianiu niezależności, przejrzystości i skuteczności Prokuratury. Jednakże uprawnienia przyznane Radzie Prokuratorskiej przez ustawę nie odpowiadały celom określonym przez Konstytucję dla Rady. Sama kompetencja do wyłonienia kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego nie mogła być uważana za narzędzie, które pozwoliłoby Radzie Prokuratorskiej zapewnić niezależność Prokuratury. Komisja Wenecka zwróciła także uwagę na skład Rady Prokuratorskiej i ostro skrytykowała poszczególne przepisy w związku z nowo określoną konstytucyjną rolą Rady. Komisja zauważyła, że chociaż większość prokuratorów wybieranych przez innych prokuratorów odpowiadała celowi, jakim jest posiadanie profesjonalnej reprezentacji i wiedzy specjalistycznej, w dalszym ciągu nie zwiększało to w wystarczającym stopniu wiarygodności publicznej dotyczącej niezależności. Ponadto Komisja wskazała, że taki skład był właściwy przed otrzymaniem przez Radę nowej konstytucyjnej roli. Ponadto wertykalny charakter władzy w Prokuraturze i podporządkowanie zawodowe zagrażały niezależności prokuratury. Luka ta nie była w wystarczającym stopniu wypełniana innymi składnikami członkostwa rady, a ogólny projekt nie był wystarczający do osiągnięcia niezależności. W związku z tym Komisja Wenecka wyraziła zdanie, że władze gruzińskie winny były rozważyć zwiększenie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego⁷⁰². Według Komisji Weneckiej w celu zapewnienia większej przejrzystości w Prokuraturze Krajowej, Rada Prokuratorska powinna mieć uprawnienia do wydawania pisemnej opinii na temat sprawozdania z działalności Prokuratury, która jako taka powinna stanowić część raportu⁷⁰³.

W odniesieniu do **Bośni i Hercegowiny**, Komisja Wenecka zakwestionowała projekt ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa i Prokuraturze. Komisja stwierdziła, że w celu zapewnienia ochrony prokuratorów przed ingerencją polityczną skład rady prokuratorów musi być wybierany przez swoich rówieśników i powinni oni reprezentować „merytoryczną część” rady, wskazując jednocześnie, że większość nie zawsze jest konieczna. Niemniej jednak w opinii podkreślono konieczność unikania upolitycznienia, biorąc pod uwagę, że przewidywano, że takie upolitycznienie będzie miało miejsce w przypadku Bośni. Po raz kolejny za słuszną uznano konieczność

⁷⁰² Tamże.

⁷⁰³ Tamże.

unikania korporacjonizmu (jak Komisja Wenecka określiła dotychczasowe funkcjonowanie Rady Prokuratorskiej). Dyskusja skupiała się zatem na zaproponowaniu rozwiązań pozwalających zaradzić takiej sytuacji w małym i bardzo spolaryzowanym politycznie społeczeństwie. Zaproponowano rozwiązanie, aby skład Rady Prokuratorskiej był „na tyle pluralistyczny”, aby nikt nie mógł rządzić samodzielnie⁷⁰⁴.

W odniesieniu do zmian w ustawie o prokuraturze w **Czarnogórze**, Komisja Wenecka wydając pilną opinię z zadowoleniem przyjęła fakt, że zmieniony projekt zmian zarówno został przygotowany z uwzględnieniem wcześniejszej opinii Komisji Weneckiej w tej sprawie przyjętej w marcu 2021 nr. 61, jak i konstruktywne podejście władz Czarnogóry i ich gotowość do dialogu. Komisja stwierdziła ponadto, że przygotowaniu zmienionych poprawek towarzyszyły konsultacje z głównymi zainteresowanymi stronami i społeczeństwem obywatelskim. Zmieniony projekt stanowił zdaniem Komisji znaczny postęp w porównaniu z dwoma projektami ustaw analizowanymi w marcu. Kilka kluczowych zaleceń zawartych w opinii z marca 2021 zostało w pełni zrealizowanych, a inne częściowo. Zrezygnowano przede wszystkim z propozycji zastąpienia Prokuratury Krajowej Specjalnej nową „Prokuraturą ds. Przemocności Zorganizowanej i Korupcji” oraz usunięcia Prokuratora Krajowego Specjalnego. Ponadto odstąpiono od proponowanych wcześniej przewinień dyscyplinarnych (karanych zwolnieniem) w postaci „działań sprzecznych z ustawowo przewidzianymi kompetencjami” oraz „niedopełnienia ustawowo określonych obowiązków”. Zmieniony projekt nie miał już na celu usunięcia istotnej gwarancji prawnej, że prokuratora (w tym Prokuratora Krajowego Specjalnego) można odwołać jedynie za przewinienie dyscyplinarne przewidziane w ustawie, przy zachowaniu należytego procesu i prawa do odwołania. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła fakt, że w pełni uwzględniono jej kluczowe zalecenia w tym zakresie⁷⁰⁵.

⁷⁰⁴ Zob. Venice Commission Opinion No. 1015/2021, On the Draft Law on Amendments to The Law on The High Judicial and Prosecutorial Council, Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021), Strasbourg, 23 March 2020, CDL-AD(2021)015.

⁷⁰⁵ Zob. Venice Commission Opinion No. 1041/2021, Montenegro Urgent Opinion on the Revised Draft Amendments to The Law on The State Prosecution Service, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure on 10 May 2021, Endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online 2-3 July 2021), Strasbourg, 6 July 2021, CDI-AD(2021)030.

Na szczególną uwagę zasługują także raporty Komisarza Praw Człowieka Rady Europy obrazujące stopień wdrażanych rozwiązań w podejmowanej materii, do ustawodawstwa państw członkowskich.

W kwietniu 2013 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks napisał w swoim raporcie z wizyty w **Federacji Rosyjskiej**, że „w przeszłości prokuratura odgrywała ważną rolę w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Rosji”. Jej pozycja wobec obrony w postępowaniu karnym oraz tendencja sędziów do popierania stanowiska prokuratora to dwa czynniki przyczyniające się do „wyraźnej stronniczości prokuratorskiej” w systemie sądowniczym” oraz że „znaczne uprawnienia Prokuratury w zakresie nadzorowania przestrzegania i stosowania przepisów prawa to kolejna kwestia budząca obawy”⁷⁰⁶.

Ponadto Specjalna Sprawozdawczymi ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Gabriela Kraul, która również odwiedziła Rosję w kwietniu 2013 r., zauważyła w swoim raporcie, że „Prokuratura jest najmniej zreformowaną instytucją w Federacji Rosyjskiej. Uważa się, że Prokuratura korzysta z nadmiernych uprawnień w sprawach karnych oraz w ramach swojej ogólnej funkcji nadzorczej”⁷⁰⁷.

Już w 2005 r. Komisja Wenecka dokonując oceny ustawy o Prokuraturze Federacji Rosyjskiej⁷⁰⁸ wskazywała, iż „Ogólna funkcja nadzorcza jawi się jako podstawowe zadanie Prokuratury. Takie podejście budzi wątpliwości. Taka szeroko pojęta ogólna funkcja nadzorcza była logicznym składnikiem systemu jedności władzy i wynikała z braku w tym systemie sądów administracyjnych, konstytucyjnych oraz instytucji rzecznika praw obywatelskich. Prokurator połączył zatem funkcje różnych organów w ramach swojej funkcji nadzoru ogólnego. Uzasadnienie dla tak szerokiego definiowania roli Prokuratury znika w momencie powołania innych instytucji stojących na straży porządku prawnego i przestrzegania praw obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa ochrona praworządności jest zadaniem niezależnych sądów. Komisja Wenecka zauważyła również, że ustawa „daje prokuratorowi niezwykle szerokie uprawnienia” do wykonywania jego funkcji nadzorczych. Należało do nich: wstęp na

⁷⁰⁶ Zob. Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights, following his visit to the Russian Federation, from 3 to 13 April 2013, Strasbourg, 12 November 2013, CommDH(2013)21, § 73-74.

⁷⁰⁷ Zob. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Kraul – Addendum – Mission to the Russian Federation [A/HRC/26/32/Add.1].

⁷⁰⁸ Zob. Venice Commission Opinion No. 340/2005 on The Federal Law on The *Prokuratura* (Prosecutor's Office) of The Russian Federation, Adopted by the Commission at its 63 rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005), Strasbourg, 13 June 2005, CDL-AD(2005)014.

teren któregokolwiek z organów, nad którym sprawowany był nadzór, oraz dostęp do wszystkich dokumentów i materiałów jak również żądanie przedstawienia dokumentów, materiałów i informacji, aby zadać pytania i żądać wyjaśnień i przeprowadzać przeglądy⁷⁰⁹.

W swoich zaleceniach dla władz rosyjskich Komisja Wenecka odniosła się do Zalecenia 1604 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie roli prokuratury w demokratycznym społeczeństwie rządzonego przez praworządność, w którym podkreślono, że różne pozakarne obowiązki prokuratorów „budzą obawy co do ich zgodności z podstawowymi zasadami Rady Europy”⁷¹⁰. Komisja Wenecka zaleciła zatem przyjęcie „nowego wszechstronnego i ostatecznego politycznie instrumentu prawnego opartego na różnych podstawowych zasadach zgodnych z normami demokratycznymi. Wymagałoby to pozbawienia Prokuratury szerokich uprawnień w obszarze ogólnego nadzoru, które powinny sprawować różne sądy (sądy powszechne, sąd administracyjny i sąd konstytucyjny) oraz ombudsman i aby podejście opierało się na ww. zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego⁷¹¹”.

Ponadto, jak przecież zalecił w 2012 r. Komitet Ministrów RE w swoim zaleceniu dla państw członkowskich w sprawie roli prokuratorów poza systemem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, aby w odniesieniu do prywatnych osób prawnych, prokurator miał możliwość sprawowania swojej roli nadzorczej jedynie w przypadkach, gdy istniały uzasadnione i obiektywne podstawy, aby sądzić, że dany podmiot prywatny naruszył swoje obowiązki prawne, w tym wynikające z stosowania międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka oraz, że powinny wykonywać swoje uprawnienia niezależnie, przejrzystie i w pełnej zgodności z prawem.

Niestety, zalecenia społeczności międzynarodowej nigdy nie zostały wdrożone przez władze rosyjskie.

W 2016 r. przedmiotem analizy Rady Europy stał się m.in. ustrój prokuratury w **Polsce**. W efekcie wizyty Komisarza Praw Człowieka, omówiono rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego z zamiarem wzmocnienia niezależności tego drugiego od nacisków politycznych, z zapewnieniem jego

⁷⁰⁹ Tamże.

⁷¹⁰ Tamże.

⁷¹¹ Tamże.

odpowiedzialności wyrażonej w corocznych sprawozdaniach przedkładanych Sejmowi RP. W sprawozdaniu, Komisarz stwierdził, iż zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały w sposób „mało profesjonalny”, pośpieszny i bez konsultacji, co wzbudziło istotne obawy Komisarza dotyczące praw i wolności obywateli. Połączeniu uległa funkcja Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Co więcej, pominięto wymóg doświadczenia prokuratorskiego, czy też sędziowskiego w wyborze na Prokuratora Generalnego. Ponadto, w sposób znaczny wzrosły uprawnienia Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego, bez ustanowienia jasnych oraz solidnych zabezpieczeń przeciwko nadużyciom. Minister Sprawiedliwości/prokurator Generalny wyposażony został w prawo do interwencji na każdym etapie postępowania prowadzonego przez każdego prokuratora, wydając polecenia konkretnych działań w poszczególnych sprawach, mógł uchylać oraz zmieniać decyzje prokuratorów. Do jego kompetencji zaczęło także należeć uznaniowe powołanie i odwołanie prokuratorów z pominięciem konkursu zapewniającego przejrzystość procedury rekrutacji – oraz do podejmowania działań dyscyplinarnych wobec każdego prokuratora. Co więcej, jak zauważył Komisarz, Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny zyskał kontrowersyjne prawo do ujawniania mediom informacji na temat dowolnego dochodzenia, co było sprzeczne z wyrokiem ETPCz z 14.06.2011 r. w sprawie *Miroslaw Garlicki przeciwko Polsce*. Komisarz wyraził również zaniepokojenie utworzeniem w Prokuraturze Krajowej wydziału do prowadzenia śledztw o najpoważniejsze przestępstwa popełniane przez prokuratorów, co jego zdaniem mogło wpływać na nich zniechęcająco oraz wywoływać negatywne reperkusje wymierzone w niezależność wymiaru sprawiedliwości⁷¹².

Komisarz przypominając w swym raporcie zalecenie Komitetu Ministrów (2000)19, czy też opinię Komisji Weneckiej z 2010 r. zalecił władzom polskim dokonanie przeglądu nowego prawodawstwa z uwzględnieniem europejskich standardów, jak również dobrych praktyk dotyczących autonomii prokuratury oraz jej niezależności od ingerencji politycznych⁷¹³.

⁷¹² Zob. Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of The Council of Europe, Following His Visit to Poland From 9 to 12 February 2016, Strasbourg, 1 June 2016, CommDH(2016)23, pkt. 94-98).

⁷¹³ Tamże, pkt. 99-103.

Niestety w kolejnym sprawozdaniu z 2019 r. Komisarz wyraził ponownie swoje ubolewanie, że nie tylko żadne z krytykowanych w poprzednim sprawozdaniu rozwiązań nie zostało zmienione, ale wręcz rozszerzono arbitralne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w stosunku do podległych mu prokuratorów⁷¹⁴. Ponadto, Komisarz wyraził zaniepokojenie masowym odwoływaniem prokuratorów ze stanowisk, jak też masowym wszczynaniem postępowań dyscyplinarnych przeciwko nim w związku z ich krytycznymi wypowiedziami o reformach wymiaru sprawiedliwości, jak również udziałem w inicjatywach edukacyjnych popularyzujących praworządność. Komisarz, nawiązał w tym kontekście do standardów Rady Europy, formułowanych przez Komisję Wenecką czy też CCPE, a także standardów UE i wezwał władze polskie m.in. do zagwarantowania kontroli sądowej decyzji o pozbawieniu stanowiska, do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych zgodnie z zasadami rzetelnego procesu oraz do zaprzestania traktowania tych postępowań w sposób instrumentalny. Komisarz wskazał także na potrzebę zapewnienia niezależności organów prowadzących postępowanie przygotowawcze od presji politycznych⁷¹⁵.

W podobny sposób, choć bardziej ogólnikowo Komisarz Praw Człowieka odniósł się w 2018 r. do reformy prokuratury w **Rumunii**, wskazując, iż pomijając opinie oraz zalecenia Komisji Weneckiej i GRECO, została ona wprowadzona pośpiesznie i bez należytej oceny jej skutków, i co istotne, w klimacie nieufności do przejrzystości procesu legislacyjnego⁷¹⁶. Zdaniem Komisarza, podważyła ona niezależność prokuratorów, zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, jak i zdolność do zwalczania korupcji. Krytykowane zmiany dotyczyły materialnej odpowiedzialności prokuratorów, ich wolności wypowiedzi, zasad ich rekrutacji, awansowania oraz przechodzenia na emeryturę, jak również utworzenia w prokuraturze generalnej specjalnego wydziału zajmującego się przestępczością w sądownictwie⁷¹⁷. Co więcej,

⁷¹⁴ Zob. Report by Dunja Mijatović Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019, Strasbourg, 28 June 2019, CommDH(2019)17, pkt. 34-38.

⁷¹⁵ Tamże, pkt. 44-51.

⁷¹⁶ Zob. Report on Dunja Mijatović Commissioner for Human Rights of The Council of Europe, Report Following Her Visit to Romania from 12 to 16 November 2018, Strasbourg, 28 February 2019, CommDH(2019)5, pkt. 93, 94.

⁷¹⁷ Tamże, pkt. 95.

GRECO oraz Komisja Wenecka zaleciły Rumunii wycofanie się z wprowadzonych zmian⁷¹⁸, a Komisarz wezwał to państwo do dostosowania się do tych zaleceń⁷¹⁹.

Na zmiany w ustawodawstwie dotyczące statusu prokuratury i prokuratorów zwróciła także uwagę Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE).

Odnosnie **Republiki Mołdawii**, CCPE stwierdziło, że w latach 2016-2018 Prokuratura przeszła zasadniczą reformę, która była zgodna ze standardami międzynarodowymi. W celu opracowania tej reformy utworzono grupę roboczą, której przewodniczą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzone nowe przepisy doprowadziły do zmiany, w wyniku której instytucja odeszła od kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej, tworząc efektywne warunki dla niezależności prokuratorów w zakresie wyboru kandydatów, powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, niezależności proceduralnej prokuratorów itp.⁷²⁰

W tym samym kontekście odpowiednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdziło, że „wyłączna jest odpowiedzialność Prokuratury przed Parlamentem w indywidualnych sprawach za decyzje o ściganiu lub nieściganiu⁷²¹.”

W listopadzie 2018 r. wprowadzono nowelizację ustawy o prokuraturze, eliminując przepisy, zgodnie z którymi na posiedzeniu plenarnym Parlamentu rozpatrywane było sprawozdanie roczne Prokuratora Generalnego. Jednakże nadal zdarzały się sytuacje, gdy ze względów politycznych prokuratorzy byli sprowadzani na posiedzenie plenarne w celu przesłuchania w związku z konkretnymi śledztwami. Prokuratura nie odpowiedziała na te wnioski i oficjalnie poinformowała kierownictwo Parlamentu o ich niedopuszczalności⁷²².

Te reakcje Prokuratury wywołały niezadowolenie części polityków, którzy nie wahali się podjęciem inicjatyw zmierzających do odwołania Prokuratora Generalnego, a także działań zmierzających do zmiany przepisów. W dniu 14 czerwca 2019 r. CCPE otrzymała oświadczenie podpisane przez 612 prokuratorów spośród łącznej liczby 637

⁷¹⁸ Tamże, pkt. 97.

⁷¹⁹ Tamże, pkt. 100.

⁷²⁰ Zob. 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 (2019 edition), Prepared by the Bureau of the CCPE following the proposal of the Secretary General of the Council of Europe, Strasbourg, 30 March 2020, CCPE-BU(2020)4, s. 18.

⁷²¹ Zob. Decision of the Constitutional Court No. 71 of 27.07.2017 on the inadmissibility of the referral No. 93a/2017 on the constitutionality of some the provisions of paragraph 3 of Article 11 of Law No 3 of 25 February 2016 on Prosecutor's Office (Prosecutor's General Annual Report).

⁷²² Zob. Bureau of The Consultative Council..., jw.

prokuratorów zatrudnionych w Służbie Prokuratorskiej Republiki Mołdawii. Oświadczenie było skierowane do CCPE, a także Komisji Weneckiej, Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów oraz Sieci Prokuratorów lub równoważnych instytucji przy Najwyższych Sądach państw członkowskich UE (sieć NADAL). Dotyczyło to bardzo szybkiej i zdaniem CCPE nieprzejrzystej nowelizacji ustawy o służbie prokuratorskiej z dnia 25 lutego 2016 r. (obowiązującej od 1 sierpnia 2016 r.), wpływającej w szczególności na skład i funkcjonowanie Naczelnej Rady Prokuratorów oraz powołanie/odwołanie Prokuratora Generalnego⁷²³.

W Oświadczeniu wyrażono zaniepokojenie prokuratorów Republiki Mołdawii, zrzeszonych w Stowarzyszeniu Prokuratorów, w związku z niezależnością Służby Prokuratorskiej i jej podporządkowaniem polityce. Nawiązano również do utrzymujących się przez część polityków prób nowelizacji ustawy o prokuraturze, najwyraźniej w celu podporządkowania prokuratury kontroli politycznej⁷²⁴.

W dniu 8 lipca 2019 r. media podały, że Prezydent Republiki Mołdawii napisał na portalu społecznościowym, że od czasu powstania większości parlamentarnej i rządu Prokurator Generalny odmawia opuszczenia stanowiska oraz że legislatura wszczęła procedurę mającą na celu jego usunięcie ze stanowiska⁷²⁵. Zdaniem CCPE, takie wypowiedzi szefa władzy wykonawczej mogły naruszać europejskie standardy niezależności prokuratury. Groziły także podważeniem zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, podziału władzy i praworządności⁷²⁶.

Kształtowanie statusu prokuratury i prokuratorów w ustawodawstwie państw europejskich stało się także przedmiotem analizy organu antykorupcyjnego Rady Europy w postaci GRECO⁷²⁷.

W 2019 r. GRECO zbadało przepisy dotyczące zapobiegania korupcji na szczeblu parlamentarnym, w sądownictwie i prokuraturze w **Hiszpanii**⁷²⁸. Analiza reform podjętych na poziomie sędziowsko – prokuratorskim, jak i parlamentarnym

⁷²³ Tamże.

⁷²⁴ Tamże.

⁷²⁵ Tamże.

⁷²⁶ Tamże.

⁷²⁷ Szerzej: M. Papucki, *Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) jako instrument oddziaływania Rady Europy na zwalczanie korupcji*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 272-283.

⁷²⁸ Zob. *Group of States against Corruption of Council of Europe removes Spain from its supervisory mechanisms*, www.lamoncloa.gob.es, data dostępu: 20.02.2024.

pozwoliła podjąć decyzję o wyłączeniu Hiszpanii z okresowego mechanizmu nadzoru GRECO, któremu podlegała od 2016 r.⁷²⁹ Postęp podkreślony w drugim tymczasowym raporcie tego organu dotyczącym zgodności był bardzo znaczący. 10 z 11 zaleceń przedstawionych w czwartej rundzie oceny uznano za „zrealizowane” lub „częściowo zrealizowane”. W lipcu 2016 r. GRECO uznało, że Hiszpania nie wdrożyła żadnego ze swoich wymogów, w związku z czym sklasyfikowało swój poziom zgodności jako „w skali globalnej niezadawalający”, zobowiązując tym samym rząd do przedstawiania okresowych sprawozdań z poczynionych postępów. W grudniu 2017 r. GRECO opublikowało swój pierwszy tymczasowy raport, w którym nie odnotowano ani jednej zmiany.

Reformy Ustawy konstytucyjnej o sądownictwie przeforsowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości i zatwierdzone przez Parlament w grudniu 2018 r. doprowadziły do znacznej części postępów dostrzeganych przez grupę antykorupcyjną RE w sądownictwie i prokuraturze. GRECO swoim raporcie uznało, że dwa zalecenia zostały „w zadawalającym stopniu spełnione”. Po Pierwsze, wskazało na utworzenie kodeksu postępowania dla sędziów, a także przedłużenie terminu obowiązywania postępowań dyscyplinarnych w Naczelnej Radzie Sądownictwa, które zostało wydłużone z sześciu miesięcy do jednego roku⁷³⁰. Ponadto dwa kolejne środki, których wcześniej nie uznano za spełnione, zmieniły swój status na „częściowo spełnione”. Pierwszy dotyczył ustalenia obiektywnych kryteriów oceny najwyższych stanowisk sędziowskich, takich jak nominacje do Sądu Najwyższego na szczeblu prowincji, Wysokich Trybunałów Sprawiedliwości, Krajowego Sądu Najwyższego i Sądu Najwyższego. GRECO wysoko oceniło reformę ustawy konstytucyjnej, która zobowiązała się do publicznego ogłaszania tych stanowisk, zalety które miały być brane pod uwagę przy ich obsadzaniu, oraz szczegółowe znaczenie każdego z nich. Nowelizacja prawna ustanowiła także kworum trzech piątych na posiedzeniu plenarnym Rady Generalnej Sądownictwa przy ich wyborze⁷³¹.

W raporcie podkreślono także częściową zgodność z zaleceniami GRECO dotyczącymi sposobu wyboru i mandatu Prokuratora Generalnego; ustanowienie przejrzystych procedur komunikacji pomiędzy rządem a Prokuratorem Generalnym

⁷²⁹ Tamże.

⁷³⁰ Tamże.

⁷³¹ Tamże.

oraz poszukiwanie większej niezależności w zarządzaniu zasobami Prokuratury. GRECO podkreśliło także reformy podjęte w celu wzmocnienia demokracji wewnętrznej i przejrzystości w funkcjonowaniu Naczelnej Rady Sądownictwa, choć wyraziło ubolewanie, że nie zmodyfikowano systemu powoływania jego członków⁷³². Na szczeblu parlamentarnym organ ten zauważył także, że cztery z jego zaleceń zostały „częściowo zrealizowane”. Po pierwsze, zalecenie dotyczące zatwierdzenia kodeksu postępowania członków izby wyższej i niższej parlamentu. Izba niższa zatwierdziła swój kodeks 28 lutego, a izba wyższa zaczęła prace nad opracowaniem kodeksu postępowania.

Także w 2019 r. GRECO, w opublikowanym raporcie z zadowoleniem przyjęło decyzje Trybunału Konstytucyjnego w **Słowenii**, zgodnie z którymi dochodzenia parlamentarne w sprawie poszczególnych postępowań sądowych oraz decyzje sędziów i prokuratorów były niezgodne z konstytucją, ponieważ groziły naruszeniem niezależności sądów⁷³³. GRECO wszczęła procedurę *ad hoc* w czerwcu 2019 r. i kilkakrotnie prowadziła ścisły dialog z władzami Słowenii, ostrzegając przed ryzykiem ingerencji w niezależność sądów w przypadku kontynuacji dochodzeń. W następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r. uznających dochodzenia za niezgodne z konstytucją, zostały one unieważnione. GRECO odnotowało również w swoim raporcie, że Trybunał Konstytucyjny wezwał słoweński parlament do ustanowienia dodatkowych gwarancji i środków naprawczych, aby zapobiec takim naruszeniom w przyszłości⁷³⁴. Przyjęcie raportu GRECO zamknęło procedurę *ad hoc* w odniesieniu do Słowenii, ponieważ według GRECO przedmiotowa kwestia została rozpatrzona w sposób wyczerpujący; przedmiotowe dochodzenia unieważniono i wyjaśniono zasadę niezawisłości sądów zgodnie z konstytucją Słowenii⁷³⁵.

W 2024 r. w drugim uzupełnieniu do drugiego sprawozdania dotyczącego zgodności ustawodawstwa **Cypru** z zaleceniami GRECO, wskazano, że Cypr wdrożył w sposób zadawalający lub poradził sobie z dziewięcioma z nich w zadawalający sposób, natomiast sześć z nich zostało wdrożonych częściowo, a jedno nie zostało

⁷³² Tamże.

⁷³³ Zob. Group of States against Corruption (GRECO), Follow-up to the Ad hoc Report on Slovenia 9Rule 34), Adopted by GRECO at its 89th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2021), 3 December 2021, Publication 26 January 2023, Greco-AdHocRep(2021)2.

⁷³⁴ Tamże.

⁷³⁵ Tamże.

wdrożone. Zgodność z pozostałymi siedmioma zaleceniami była rozpatrywana w kontekście opublikowanego raportu, co skutecznie kończyło przedmiotową Rundę, w której zalecenia uznano za „częściowo zrealizowane”⁷³⁶. Jeżeli chodzi o prokuraturę, dziedzinę dotyczącą Kancelarii Prawnej Republiki, oczekujące zalecenie, które dotyczyło reformy Kancelarii i niezależności funkcji prokuratorskich, było wdrażane w drodze odpowiedniego projektu ustawy dotyczącej niezależności Kancelarii Prawnej Republiki, która objęła także autonomię prokuratorów, została zmieniona z „niezrealizowanej” na „częściowo wdrożoną” po ocenie przez GRECO, pod kątem zgodności projektu ustawy oczekującego na rozpatrzenie przez Parlament. We wnioskach raportu, GRECO z zadowoleniem przyjęło projekt ustawy, który wówczas znajdował się jeszcze w Parlamencie. Zauważyło jednak, że projekt mógłby zostać dodatkowo udoskonalony, aby zapewnić poszczególnym urzędnikom/prokuratorom możliwość wykonywania swoich obowiązków w sposób bardziej autonomiczny, kierując się gwarancjami niezbędnymi w ramach praworządności. GRECO wezwało władze do niezwłocznego zajęcia się planowaną reformą Kancelarii Prawnej Republiki.

Zasadniczym problemem podnoszonym przez Komisję Europejską⁷³⁷, ETPCz⁷³⁸ i samą Radę Europy⁷³⁹ był brak możliwości skutecznego dochodzenia karnego wobec Prokuratora Generalnego i jego zastępców w **Bulgarii**. W efekcie parlament przyjął ustawę regulującą skuteczną rozliczalność i odpowiedzialność karną Prokuratora Generalnego i jego zastępców. Rząd zobowiązał się do zmian w tym zakresie w

⁷³⁶ Zob. Group of States against Corruption Courth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of members of parliament, Judges and prosecutors, Second Addendum to The Second Compliance Report Cyprus, Adopted by GRECO at its 95th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 Nov. – 1 December 2023), Adoption: 1 December 2023, Publication: 9 January 2024, Greco RC4(2023)15.

⁷³⁷ Zob. Progress report Bulgaria 2019, COM(2019)498, s. 6.

⁷³⁸ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 listopada 2009 r., w sprawie *Kolevi przeciwko Bulgarii*, skarga nr 1108/02, pkt. 121-127, 129, 135 i 136.

⁷³⁹ Zob. Council of Europe, *Supervision of the Execution of the European Court's Judgments*, Committee of Ministers Decision CM/Del/Dec(2022)1436/H46-6 of 10 June 2022 and CM/Notes/1436/H46-of 8-10 June 2022, Committee of Ministers Decisions/Del/Dec(2021)1419/H46-8 of 2 December 2021 and CM/Notes/1419/H46-8 of 30 November – 2 December 2021, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 of 1 March 2021 and CM/Notes/1398/H46-6 of 9-11 March; Committee of Ministers Decisions CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 of 1-3 September 2020 and CM/Notes/1377bis/H46-9 of 3 September 2020, Zob. też Committee of Ministers (Interim Resolution CM/ResDH(2019)367 of 5 December 2019 and CM/Notes/1362/H46-6 of 3-5 December 2019; Venice Commission Opinion No. 968/2019 on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019, CDL-AD(2019)031-e.

kontekście bułgarskiego planu odbudowy. W dniu 26 maja 2023 r.⁷⁴⁰ Parlament przyjął ustawę, w odpowiedzi na utrzymujące się od dawna obawy wyrażone w poprzednich sprawozdaniach Komisji Europejskiej na temat praworządności i realizując ostatecznie szczegółowe zobowiązanie podjęte przez Bułgarię w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji⁷⁴¹. Przyjęcie nastąpiło po zaopiniowaniu projektu ustawy przez Komisję Wenecką, która uznała, że zaproponowany w projekcie ustawy mechanizm można odczytać jako zgodny z ramami konstytucyjnymi⁷⁴², i który będzie w stanie dostosować system w znacznym stopniu odpowiadając wymogom Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, i wyrokiem ETPCz⁷⁴³. Komitet Ministrów Rady Europy również uznał, że projekt ustawy ogólnie stanowi odpowiedź na jego uchwałę przejściową z 2019 r.⁷⁴⁴, pozostając jednocześnie w istniejących ramach konstytucyjnych i zapewniając kluczowe gwarancje⁷⁴⁵. W przyjętej ustawie przewidziano mechanizm, zgodnie z którym w przypadku istnienia podstaw prawnych do wszczęcia śledztwa przeciwko Prokuratorowi Generalnemu i jego zastępcom zawiadomienie kierowane jest do Prezesa Izby Karnej Naczelnego Sądu Kasacyjnego. Następnie na stanowisko prokuratora odpowiedzialnego za prowadzenie śledztwa w sprawie Prokuratora Generalnego i jego zastępców postanowiono, że zostanie wyznaczony losowo wybrany sędzia. Jeśli chodzi o wybranego sędziego, powołanie go na prokuratora należało do Izby Prokuratorskiej NRS. Wskazano tym samym, iż w przypadku postawienia w stan oskarżenia Prokuratora Generalnego lub jego zastępców, w tym samym trybie, na stanowisko Zastępcy Prokuratora Generalnego zostanie powołany drugi sędzia, którego zadaniem będzie hierarchiczna kontrola działań podejmowanych przez pierwszego sędziego

⁷⁴⁰ Projekt ustawy został złożony 30 grudnia 2022 r., ale nie został przyjęty przed rozwiązaniem parlamentu w dniu 2 lutego 2023 r. W związku z tym rozwiązaniem ustawa utraciła ważność, ale została ponownie wprowadzona przez Rząd tymczasowy na 49. Zgromadzeniu Narodowym w dniu 13 kwietnia 2023 r.

⁷⁴¹ Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM/2019/498 final, s. 1, 13.

⁷⁴² Zob. European Commission, Commission Staff Working Document 2023 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report, Brussels, 5.7.2023, SWD(2023) 802 final, pkt. 1.

⁷⁴³ Tamże.

⁷⁴⁴ Zob. Committee of Ministers of the Council of Europe Interim Resolution CM/ResDH(2019)367 of 5 December 2019 and CM/Notes/1362/H46-6 of 3-5 December 2019.

⁷⁴⁵ Zob. Council of Europe, Supervision of the Execution of the European Court's Judgments, CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9, § 6.

powołanego na stanowisko prokuratora. Kluczową rolę w ocenie wprowadzanych zmian do ustawodawstwa odegrało również OBWE.

Taka ocena dotyczyła m.in. **Macedonii Północnej**, która od 2015 r. miała trudności z określeniem zakresu i uprawnień prokuratorów. W związku z aferą podsłuchową, jaka miała miejsce w 2015 r., parlament przyjął ustawę o prokuratorach specjalnych. Choć utworzono specjalną prokuraturę i mianowano na jej czele Katicę Janewę, prokuratorka ta została w 2019 r. usunięta z urzędu w związku z korupcją, za co została skazana przez sąd I instancji na 7 lat więzienia. W związku z aferą korupcyjną zamknięto całą prokuraturę specjalną, a sprawy skierowano do prokuratury krajowej⁷⁴⁶. W 2018 r. OBWE przedstawiła pierwszy raport z pracy Prokuratury Specjalnej (SPO) w Macedonii Północnej, który stanowił wynik obserwacji prowadzonych przez Misję monitoringu procesowego spraw SPO, koncentrującego się przede wszystkim na 20 sprawach, w których SPO złożyła akt oskarżenia w ustawowym terminie 30 czerwca 2017 r.⁷⁴⁷ Podczas prezentacji raportu pełniący obowiązki szefa Misji OBWE w Skopje Jeff Goldstein stwierdził, że monitorowanie procesów w głośnych sprawach okazało się skutecznym narzędziem promowania wdrażania krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu oraz wspierania reformy sądownictwa⁷⁴⁸. „Obecność obserwatorów na sali sądowej często prowadzi do lepszego przestrzegania międzynarodowych standardów praw człowieka” – stwierdził Goldstein. „Wierzimy także, że rekomendacje obserwatorów mogą przyczynić się do usprawnienia systemu prawnego”⁷⁴⁹.

W raporcie wskazano, że chociaż ustawa o postępowaniu karnym nie określiła terminu, w jakim akt oskarżenia musiałby zostać zatwierdzony, czas pomiędzy złożeniem a potwierdzeniem mógł zostać uznany za nadmierny i stworzył wrażenie stronniczości Trybunału wobec SPO. Ponadto podkreślono, że opóźnienia mogły mieć wpływ na prawo do sądu w rozsądnym terminie i dotyczyły szczególnie spraw, w których miał wkrótce wygasnąć bezwzględny termin przedawnienia⁷⁵⁰. W efekcie w raporcie zalecono władzy wykonawczej i ustawodawczej zajęcie się ograniczeniami

⁷⁴⁶ Zob. J. Dimitrieva, *North Macedonia*, www.eprints.ugd.edu.mk, data dostępu: 12.02.2024.

⁷⁴⁷ Zob. *OSCE presents First report on the work of the Special Prosecutors' Office*, www.nezavisen.mk, data dostępu: 12.02.2024.

⁷⁴⁸ Tamże.

⁷⁴⁹ Tamże.

⁷⁵⁰ Zob. *First Interim Report on The Activities and The Cases Under The Competence of The Special Prosecutor's Office (SPO)*, OSCE Mission to Skopje, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

istniejącymi w ramach legislacyjnych, które mogły uniemożliwić zakończenie trwającego śledztwa w sprawie SPO i ewentualnie doprowadzić do postawienia w stan oskarżenia. Zarekomendowano także zapewnienie długoterminowej ciągłości SPO zgodnie z Krajową strategią reformy sądownictwa na lata 2017 – 2022 oraz wyeliminować niedociągnięcia w ramach prawnych LCP w zakresie natychmiastowej wykonalności aresztu tymczasowego. Zalecono także SPO zbadanie pełnego zakresu czynów przestępczych i wszystkich podejrzanych (o ile pozwalały na to dowody) ujawnionych w nagraniach z podsłuchów. Raport zasugerował również Sądowi Podstawowemu w Skopje 1 zapewnienie, że uzasadnienie decyzji w sprawie środków zabezpieczających zawsze uwzględnia wszystkie wymogi przewidziane przez LCP. Stosować te same standardy zarówno w sprawach SPO, jak i innych niż SPO, orzekając w sprawie wniosków o tymczasowe aresztowanie, w sposób spójny, bezstronny i sprawiedliwy. Pełniąca wówczas funkcję Prokuratora Specjalnego, Katica Janeva powiedziała: „Ten projekt ma dla nas szczególne znaczenie, ponieważ po raz pierwszy pozwala szczegółowo opisać cały proces, począwszy od powołania Urzędu. Przedstawia etapy budowania instytucji poprzez wykonaną pracę i osiągnięte wyniki, a także napotkane wyzwania i przeszkody⁷⁵¹.

OBWE podała w swoim trzecim raporcie okresowym, że według stanu na 15 stycznia 2020 r., przed wprowadzeniem blokad w związku z pandemią, większość spraw związanych ze skandalem dotyczącym podsłuchów była opóźniana głównie z powodu: „niewłaściwego mechanizmu ze względu na konieczność przedstawienia materiału dowodowego przed komisją orzekającą oraz ze względu na częste opóźnienia i odraczanie rozpraw⁷⁵². Większość spraw nie została rozpoznana z różnych powodów, w tym z niepewności co do tego, który urząd zajmie się sprawami „podsłuchiwanie” po zamknięciu specjalnej prokuratury, niedobory zasobów ludzkich i finansowych oraz środki nadzwyczajne związane z Covid-19. W 2020 r. przesłuchania odbywały się regularnie do czasu ogłoszenia stanu wyjątkowego. Do czasu uchylecia stanu nadzwyczajnego w dniu 31 marca 2020 r. sąd I instancji ogłosił jedynie 2 wyroki⁷⁵³. W połowie czerwca, pod koniec stanu nadzwyczajnego, wznowiono rozprawy i zapadł

⁷⁵¹ Zob. *OSCE presents First report...*, jw.

⁷⁵² Zob. OSCE Mission To Skopje. Third Interim and Project Final Report on the Activities and the Cases under the Competence of the Special Prosecutor's Office (SPO), "Trial Observations. Analysis of Selected Issues, (2020), s. 5.

⁷⁵³ Zob. *All for trial 'Judicial file*, www.sudskodsie.all4airtrials.org.mk, data dostępu: 12.02.2024.

kolejny wyrok I instancji. 30 czerwca 2020 r. weszła w życie nowa ustawa o prokuraturze, przenosząca sprawy prokuratora specjalnego do Prokuratury, zmniejszając w ten sposób niepewność co do dalszego losu spraw po wygaśnięciu właściwości prokuratury specjalnej⁷⁵⁴. Ustawa ta uchyliła ustawę o prokuraturze specjalnej i uregulowała korzystanie z legalnie podsłuchanych rozmów stanowiących dowód w postępowaniu karnym⁷⁵⁵. Ustawa ta stanowi, że ściganie nie może opierać się materiałach nielegalnie podsłuchanych lub wykorzystanych jako dowód w sądzie, z wyjątkiem spraw przekazanych sądowi do 30 czerwca 2017 r. Prawo wymaga, aby pozostała część nielegalnie podsłuchanych materiałów (tj. złożone po 30 czerwca 2017 r.) nie mogły zostać ponownie rozpatrzone oraz że wszystkie materiały podsłuchane nielegalnie powinny zostać znoszone w ciągu 3 miesięcy od zakończenia ostatniego etapu nadzwyczajnego środka prawnego. Dostrzegane kontrowersje wokół tych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i nadużycia władzy dotyczą zarzutów o wpływie niektórych „elit” biznesowych i politycznych nakierowanych na ograniczenie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i utrwalenie bezkarności.

W kwietniu Rząd Tymczasowy przyjął z mocą prawną dekret o szczególnym ściganiu przestępstw związanych ze skandalem z nielegalnymi podsłuchami w 2015 r. w czasie pandemii⁷⁵⁶. Dekret ten miał na celu kontynuację wypłat dla osób zatrudnionych przez prokuraturę specjalną w związku ze sprawami dotyczącymi podsłuchów złożonymi przed 30 czerwca 2017 r. zaległe koszty operacyjne i niezapłacone wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak dekret za nieważny, wskazując na jego niezgodność z konstytucją oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka, które wymagają, aby ustawy uchwalane przez rząd w stanie nadzwyczajnym miały związek z „powodem, dla którego wprowadzono stan wyjątkowy” i obowiązywały wyłącznie przez okres obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Trybunał stwierdził, że dekret rządu dotyczący Prokuratury Specjalnej nie ustanawiał powiązania pomiędzy pracownikami tej Prokuratury a stanem

⁷⁵⁴ Official Gazette no. 42/2020, February 16 [2020].

⁷⁵⁵ Official Gazete no. 159/15, September 15 [2015].

⁷⁵⁶ Zob. Decree with Legal Force for the Public Prosecution Officers, Investigators and other employees of the Public Prosecutor's Office for prosecution of criminal offenses related to and arising from the Content of unauthorized interception of communication and for financing the Public Prosecutor's Office for Prosecution of criminal offenses related to from the content of unauthorized interception of communications during the state of emergency (Official Gazette, no. 90/20 and 112/20 [2020]).

nadzwyczajnymi i wydawało się, że dekret będzie miał skutki, które utrzymają się dłużej niż stan nadzwyczajny⁷⁵⁷.

4.3.3. Praktyka ustrojowa

Warto przypomnieć zalecenie (2000) 19 Komitetu Ministrów Rady Europy stwierdzające, że „Państwa powinny zapewnić skuteczne środki zapewniające prokuratorom możliwość wykonywania swoich obowiązków zawodowych”, środki takie obejmują przepisy dotyczące rekrutacji, rozwoju kariery i przewinień dyscyplinarnych (pkt 5). Szczególnie ważne jest to, czy prokuratorzy mogą otrzymać instrukcje dotyczące prowadzenia dochodzeń i ścigania w sprawach. Komitet podkreślił, że wszelkie instrukcje powinny mieć formę pisemną, a prokuratorzy mają prawo je zaskarżyć (pkt. 10). Wreszcie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił znaczenie niezależności funkcjonalnej, m.in. w przełomowym wyroku z 2019 r. w którym stwierdził, że prokuratura w **Niemczech** nie zapewniała wystarczającej gwarancji niezależności od władzy wykonawczej w zakresie celów wydania europejskiego nakazu aresztowania⁷⁵⁸.

Komisja Wenecka wielokrotnie⁷⁵⁹ podkreślała, że niezależność prokuratury musi iść w parze z odpowiedzialnością. Największe problemy z odpowiedzialnością (a raczej jej brakiem) pojawiają się, gdy prokuratorzy decydują nie wszczynać postępowania karnego. W różnych systemach przyjęto różne sposoby pociągania prokuratorów do odpowiedzialności, w tym poprzez raportowanie ich do powołującego organu politycznego (takiego jak parlament lub rząd) oraz poprzez pewne formy kontroli sądowej lub obywatelskiej (takie jak możliwość postawienia oskarżonego przed sądem przez prywatnego prokuratora, jeżeli prokurator postanowił oddalić zarzuty).

⁷⁵⁷ Zob. J. Dimitrieva, *North Macedonia*, www.eprints.ugd.edu.mk, data dostępu: 14.02.2024.

⁷⁵⁸ Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 27 maja 2019 r., w sprawie *Minister for Justice and Equality przeciwko PF. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court Odesłanie prejudycjalne- Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 6 ust. 1 – Pojęcie „wydającego nakaz organu sądowego” – Europejski nakaz aresztowania wydany przez prokuratora generalnego państwa członkowskiego – Status – Gwarancja niezależności*, Sprawa C-509/18.

⁷⁵⁹ Zob. Venice Commission Compilation Opinions and Reports, *Concerning Prosecutors*, Strasbourg, 11 November 2017, CDL-PI(2018)001.

Odnosząc się do badań eksperta na temat Węgier, Komisja Wenecka zauważyła, że prokuratura na **Węgrzech** była w rozumieniu konstytucji organizacją niezależną. Chociaż prokuratorzy, z którymi rozmawiał ekspert stwierdzili, że w ich codziennej pracy przestrzegana była ich niezależność funkcjonalna, a ściganie było obowiązkowe niezależnie od charakteru sprawy, zauważyła ona, że w ocenie Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy poszczególni prokuratorzy publiczni na Węgrzech nie byli niezależni⁷⁶⁰. Warto podkreślić, iż Prokuratury na Węgrzech mają strukturę hierarchiczną, przyznającą prokuratorowi przełożonemu m.in. uprawnienia do wydawania poleceń podwładnym, przydzielania spraw (nie istnieje system automatycznego przydzielania spraw), a w przypadku braku porozumienia co do prowadzenia lub zakończenia sprawy – przejmowania sprawy od prokuratora niższej instancji bez konieczności stosowania rygorystycznych kryteriów. Prokurator przełożony ma również prawo do rozdzielania spraw między podwładnych, chociaż takie decyzje zawsze powinny być uzasadnione⁷⁶¹. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, z którymi rozmawiał ekspert Komisji Weneckiej, stwierdzili, że prokuratorzy niższego szczebla na Węgrzech nie czuli się niezależni w podejmowaniu własnych decyzji, szczególnie w delikatnych sprawach: system de facto mógł kierować decyzje prokuratorów niższego szczebla na stanowisko pożądane lub popierane przez ich przełożonych⁷⁶². Ekspert zwrócił także uwagę na szczególnie problematyczną kwestię związaną z premiami za wyniki: choć węgierskie prawo to przewidywało, główny prokurator miał szerokie pole manewru w decydowaniu o przyznaniu takich premii, które mogły w ten sposób zostać wykorzystane jako mechanizm nagradzania posłusznych podwładnych⁷⁶³.

OBWE/ODIHR w swym raporcie z 2021 r. zwróciło wagę na praktykę ustrojową w **Niemczech**, gdzie prokuratorzy są zorganizowani hierarchicznie i muszą przestrzegać poleceń służbowych wydawanych przez przełożonych. Ministerstwo Sprawiedliwości jest uprawnione do wydawania rozporządzeń, także w indywidualnych sprawach. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny traktuje prokuraturę jako odrębną część

⁷⁶⁰ Zob. GRECO, Fourth evaluation round, Corruption Prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second interim compliance report HungaryGrecoRC4(2020)10, of 25 September 2020.

⁷⁶¹ Tamże.

⁷⁶² Tamże.

⁷⁶³ Tamże.

władzy wykonawczej, mimo że jest to oczywiście ścieżka sędziowska⁷⁶⁴. W raporcie wskazano, iż przepytani niemieccy prokuratorzy potwierdzili, że wchodzi w skład struktury hierarchicznej, muszą wykonywać polecenia, a ich decyzje w wielu przypadkach muszą być podpisane przez przełożonego. Jednakże z ich doświadczenia wynikało, że nie doprowadziło to do nadmiernych ingerencji, także w głośnych sprawach; żaden z nich nie zgłosił, że kiedykolwiek otrzymał wskazówkę do zamknięcia sprawy przeciwko konkretnemu podejrzanemu. Podkreślono, że podwładni mogli kwestionować polecenia przełożonego, a ich decyzje podlegały kontroli sądu⁷⁶⁵. Ponieważ wielu prokuratorów pełni w swojej karierze zarówno funkcję sędziów, jak i prokuratorów, zasada niezawisłości sędziowskiej, zdaniem OBWE/ODIHR jest głęboko akceptowana, nawet jeśli pracują oni w strukturze hierarchicznej⁷⁶⁶.

W odniesieniu do **Słowenii**, należy wskazać, iż co pięć lat parlament przyjmuje uchwałę w sprawie polityki karnej. Prokuratorzy otrzymują od swoich przełożonych ogólne instrukcje dotyczące polityki, takie jak wytyczne dotyczące ustalania priorytetów spraw. Chociaż nie obejmuje to interwencji w indywidualnych przypadkach, przełożeni zachowują szerokie uprawnienia nadzorcze. Na przykład:

- zgodnie z ustawą o Prokuraturze Generalnej szef prokuratury może ustalić, że w przypadku niektórych kategorii przestępstw musi oczyścić akt oskarżenia i inne postanowienia prokuratury przed ich złożeniem. Jeżeli kierownik urzędu nie zgadza się z decyzją prokuratora, może przekazać sprawę innemu prokuratorowi, choć podobno zdarza się to co roku w rzadkich przypadkach. Wbrew zaleceniom Komisji Weneckiej⁷⁶⁷ nie wypracowano na to sposobu.

- choć prokuratorzy mają swobodę w ustalaniu wnioskowanej kwoty kary, jeżeli wniosek zostanie uznany za zbyt łagodny, może on zostać poddany nadzorowi Biura Prokuratora Generalnego.

- Od 2020 r. decyzje o oddalaniu zarzutów za poważne przestępstwa muszą być zatwierdzane także przez przełożonych. Od 2021 r. w niektórych szczególnie poważnych sprawach strona zgłaszająca przestępstwo ma jakąś formę nadzoru nad zamiarem prokuratora oddalenia zarzutów.

⁷⁶⁴ Zob. OSCE/ODIHR Webinar Independence Prosecutors..., s. 5 – 6.

⁷⁶⁵ Tamże.

⁷⁶⁶ Tamże.

⁷⁶⁷ Zob. Venice Commission, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II The Prosecution Service, § 59.

Zdaniem niektórych prokuratorów, udzielających wypowiedzi ekspertom OBWE/ODIHR, przepisy te w znacznym stopniu ingerowały w ich niezależność, gdyż regulacja mogła stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przypadku ich nie przestrzegania⁷⁶⁸. Niektórzy prokuratorzy, z którymi przeprowadzono wywiady, zgłaszali również obawę, że ściganie wrażliwych spraw może mieć konsekwencje w karierze zawodowej⁷⁶⁹.

W Republice Czeskiej konstytucja reguluje prokuraturę w części dotyczącej władzy wykonawczej. Choć czeski Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje prokuraturę jako organ specjalny graniczący z władzą wykonawczą i sądowniczą, politycy wielokrotnie powtarzali, że prokuratura formalnie należy do władzy wykonawczej, stwarzając w ten sposób pozory interwencji władzy wykonawczej w pracę prokuratury, która może być równie szkodliwa jak faktyczna ingerencja. Zasady rządzące działalnością prokuratury i jej niezawisłością wydają się potwierdzać tę konfigurację. Czeski system prokuratury opiera się na zasadzie ścisłej hierarchii: hierarchiczne urzędy nadrzędne nadzorują pracę urzędów podległych i mogą wydawać wiążące polecenia pisemne. Jeżeli urząd podległy odmówi podporządkowania się, ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o tym pisemnie urząd przełożony, który może przejąć sprawę. Ten sam system obowiązuje w stosunkach pomiędzy poszczególnymi prokuratorami. Nie ma jasnych standardów dotyczących awansów, a prokuratorzy nie mogą odwołać się od nieudanych wniosków. Co więcej pomimo, pewnych prób przyjęcia ogólnego systemu oceny, praktyka jest nadal fragmentaryczna. Prokuratorów co do zasady nie można przenieść do urzędu niższej instancji bez ich zgody, ale można ich przenieść na urzędy wyższe lub równorzędnej rangi. Postępowanie dyscyplinarne może wszczęć każdy przełożony oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Od decyzji dyscyplinarnych nie przysługuje odwołanie. Rząd ma prawo odwołać Prokuratora Generalnego bez uzasadnienia swojej decyzji. Czeski system charakteryzuje się również tym, że nie ma organu samorządu prokuratorskiego, choć istnieje Związek Prokuratorów, z którymi Ministerstwo Sprawiedliwości konsultuje propozycje reform i aktywnie wydaje oświadczenia w odpowiedzi na ewentualną krytykę prokuratury ze

⁷⁶⁸ Zob. OSCE/ODIHR Webinar Independence Prosecutors..., s. 6.

⁷⁶⁹ Tamże.

strony polityków. Prokuratorzy, z którymi przeprowadziło wywiad OBWE/ODIHR, podkreślali jego kluczową rolę w zapewnianiu niezależności prokuratorów⁷⁷⁰.

Rada Europy niejednokrotnie wskazywała, że w różnych systemach europejskich prokuratorzy cieszą się szerokim zakresem stopni niezależności, od całkowitego podporządkowania po całkowitą niezależność.

W niektórych systemach, np. we **Włoszech** należą oni do tego samego systemu, co sędziowie. W innych te dwie kariery są całkowicie odrębne. Warto w tym miejscu przypomnieć opinię CCPE nr 13/218 „Niezależność, odpowiedzialność i etyka prokuratorów”, w której Rada podkreśliła m.in., że „Status i niezależność prokuratorów powinny być jasno określone i gwarantowane przez prawo”⁷⁷¹ oraz, że „Przenoszenie, awansowanie i dyscyplinowanie prokuratorów muszą być jasno określone w formie pisemnej i możliwie najbliższe przepisom dotyczącym sędziów”⁷⁷². Wskazała także, że prokuratorzy muszą odpowiadać za swoje działania⁷⁷³. Oznacza to między innymi, że nie mogą działać arbitralnie, muszą opierać swoje decyzje na prawie i muszą uzasadniać swoje decyzje w oparciu o zasadę legalności.

We Włoszech nie wprowadza się żadnym zmian w polityce karnej, jeżeli nie są one konsultowane z krajowymi stowarzyszeniami sędziów i prokuratorów, co jest formalnie przewidziane. W Krajach, w których takie sformalizowane konsultacje nie są wyraźnie przewidziane, istnieje pewna forma ogólnych konsultacji w sprawie projektów ustaw lub „ogólnych wytycznych”, w których mogą uczestniczyć obywatele, w tym stowarzyszenia sędziów i prokuratorów.

W **Estonii**, zasadniczą rolę odgrywa ustawa o Prokuraturze z 1998 r., która ustanawia zasadę niezależności prokuratorów w wykonywaniu swoich funkcji oraz działania wyłącznie zgodnie z prawem i sumieniem. Koncepcja ta, stanowi kamień węgielny etyki zawodowej i odpowiedzialności estońskich prokuratorów i jest często cytowana w decyzjach. System zawiera także formalne gwarancje niezależności, na przykład poprzez ustalenie, że prokuratorzy są wybierani i powoływani przez bezstronną komisję składającą się z zróżnicowanego składu. Inną ważną gwarancją jest

⁷⁷⁰ Tamże, s. 7.

⁷⁷¹ Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 13 (2018) of the CCPE: Independence, accountability and ethics of prosecutors”, Strasbourg, 23 November 2018, CCPE(2018)2, pkt. 23.

⁷⁷² Tamże, pkt. 24.

⁷⁷³ Tamże, pkt. 19.

to, że prokuratorzy nie mogą zostać przeniesieni do innego urzędu bez ich zgody, co eliminuje możliwość wykorzystania przeniesienia w celu usunięcia poufnych dochodzeń z konkretnego prokuratora, zmuszania go do zastosowania się do określonej decyzji lub podjęcia wobec niego odwetu. Szef prokuratury lub w każdym przypadku prokurator przełożony hierarchicznie ma uprawnienia do wydawania poleceń prokuratorom niższego szczebla lub podległym im, w tym do uchylania określonego aktu lub podjętej przez nich decyzji. Warto także podkreślić sam udział prokuratury w opracowywaniu lub projektowaniu polityki karnej. W opinii nr 10 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2007 r., wskazano bowiem, iż *„Wszystkie projekty tekstów dotyczących sędziów, wymiaru sprawiedliwości, prawa procesowego i bardziej ogólnie, wszystkie projekty aktów prawnych, które mogą mieć wpływ na wymiar sprawiedliwości, np. niezawisłość sądownictwa, lub które mogłyby zmniejszyć gwarancję dostępu obywateli (w tym sędziów) do wymiaru sprawiedliwości, powinny wymagać opinii Rady Sądownictwa przed rozpatrzeniem przez Parlament. Ta funkcja doradcza powinna zostać uznana przez wszystkie państwa i potwierdzona przez Radę Europy w formie zalecenia”*⁷⁷⁴.

Gdy w **Danii** opracowywane jest ustawodawstwo, można konsultować się z ekspertami lub zainteresowanymi stronami w celu przedstawienia ich opinii na temat kluczowych punktów i konsekwencji. W sprawach dotyczących prawa karnego i karnego procesowego zasięga się opinii duńskiej prokuratury. W niektórych krajach konsultacje z radami sądownictwa i prokuratury mają charakter zinstytucjonalizowany. W krajach, w których prokuratorzy stanowią część władzy sądowniczej, jak ma to miejsce na **Łotwie**, w konsultacjach tych biorą udział także prokuratorzy. Łotwa przyjęła ambitny program mający na celu sprostanie wyzwaniom, jakie dla prokuratury stwarzają złożone rodzaje przestępczości, ze szczególnym naciskiem na przestępstwa gospodarcze i finansowe⁷⁷⁵.

W **Kosowie** analizowany był charakter i status Kosowskich Izb Specjalistycznych i Prokuratury Specjalistycznej, których utworzenie było zaprojektowane przez Unię Europejską (w zakresie polityki zagranicznej i

⁷⁷⁴ Opinion no. 10 (2007) of the Consultative of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, Strasbourg, 23 November 2007, www.rm.coe.int, data dostępu: 16.02.2024.

⁷⁷⁵ Zob. *Performance of the Prosecution Services in Latvia A Comparative Study*, OECD Publishing, Paris 2021, s. 6.

bezpieczeństwa) i realizowane poprzez instrumenty prawne tzw. „Republiki Kosowa”, przy czym pełnym wsparciu logistycznym i finansowym UE. Te instytucje sądowe zajmują się kluczowymi wydarzeniami z lat 1998–2000, a także kwalifikacjami prawnymi i statusem na mocy prawa międzynarodowego głównych uczestników konfliktu na terytorium Kosowa i Metohiji. Ramy instytucjonalne i prawne ustanowione poprzez utworzenie Kosowskich Izb Specjalistycznych i Wyspecjalizowanej Prokuratury umożliwiły realizację polityki prokuratorskiej zmierzającej w kierunku „legalizacji” Armii Wyzwolenia Kosowa i wzmocnienia roszczeń niektórych aktorów sceny politycznej na rzecz niepodległości Kosowa⁷⁷⁶.

4.4. Tendencje w zakresie zwiększania efektywności oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na realizację standardów organizacji międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich

Dokonując analizy tendencji w zakresie zwiększania efektywności oddziaływania europejskich organizacji międzynarodowych na realizację standardów organizacji międzynarodowych dotyczących statusu prawnoustrojowego prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich należy brać pod uwagę kilka ogólnych tendencji i kierunków, które mogłyby wpływać na to zagadnienie.

Po pierwsze - *wzrost roli Prokuratury Europejskiej*: Prokuratura Europejska może odgrywać jeszcze większą rolę w promowaniu jednolitych standardów dotyczących statusu prokuratury i prokuratorów w państwach członkowskich. Ma ona przecież za zadanie ściganie przestępstw przeciwko finansom Unii Europejskiej, co może wpłynąć na dalszą potrzebę ujednoczenia standardów zawodowych.

Po drugie - *pogłębiona współpraca Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*: Organizacje te mogą kontynuować prace nad opracowywaniem i promowaniem standardów związanych z wymiarem sprawiedliwości, w tym statusu prokuratury i

⁷⁷⁶ Zob. A. Gajić, *The nature and the status of the Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office: The European Union project implemented through "Kosovo legislation"*, « Crimen » 2022, nr 3, s. 231.

prokuratorów. Raporty, rekomendacje i monitoring mogą wpływać na dążenie do poprawy efektywności systemów prawnych.

Po trzecie - *współpraca międzynarodowa*: Zwiększająca się współpraca między państwami członkowskimi w obszarze wymiaru sprawiedliwości może prowadzić do wzajemnego wpływu i dostosowywania się standardów dotyczących prokuratury. Może to wynikać z potrzeby skutecznego zwalczania transgranicznej przestępczości.

Po czwarte - *zmiany wewnętrzne w państwach członkowskich*: Reformy systemu prawnego w poszczególnych państwach członkowskich mogą skłaniać do wprowadzania zmian dotyczących statusu prokuratury i prokuratorów. Ruchy społeczne, polityczne i zmiany legislacyjne w poszczególnych krajach mogą wpływać na kształtowanie się standardów.

Po piąte - *wspólna kultura prawna*: Stopniowe rozwijanie wspólnej kultury prawnej w Europie może sprzyjać harmonizacji standardów dotyczących prokuratury. Dążenie do wspólnych wartości i zasad w obszarze wymiaru sprawiedliwości może prowadzić do zbliżenia przepisów krajowych.

Nasilająca się współpraca Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE stanowi niewątpliwie istotny element w procesie implementacji demokratycznych standardów ustrojowych dotyczących usytuowania prokuratury w systemach ustrojowych państw oraz zasad jej funkcjonowania. Oddziaływanie to będzie jeszcze bardziej efektywne, jeśli organizacje te będą unikać duplikacji działań i lepiej koordynować swą działalność. Istotnym wyzwaniem jest też upowszechnianie demokratycznych standardów ustrojowych dotyczących prokuratury. Wiedza o nich może być zachętą do szerszego sięgania po działania doradcze, którymi dysponują te organizacje. Świadomości, że chodzi o obszar suwerennych kompetencji państwa powinna bowiem towarzyszyć refleksja, że sięganie po dorobek organizacji międzynarodowych w tym zakresie leży w interesie państw, gdyż sprzyja umacnianiu praworządności i lepszej ochrony praw i wolności obywateli.

Wnioski końcowe

Przeprowadzona w dysertacji analiza statusu prokuratury i prokuratorów w systemie aksjologicznym Rady Europy dowiodła, że jej standardy w zasadniczy sposób wpływają na organizację, funkcjonowanie i niezależność prokuratury, co zostało wskazane na przykładzie praktyki ustrojowej wybranych państw członkowskich. Wprowadzone zasady sformułowane w systemie aksjologicznym RE sprzyjają podnoszeniu jakości świadczonej przez prokuraturę usług, zwiększają transparentność działań oraz wzmacniają ochronę praw podstawowych obywateli.

Warto jednak zaznaczyć, iż zasady nie tworzą obowiązku ustanowienia tego typu instytucji. RE, uznając istnienie prokuratury w państwach członkowskich, nie sprzeciwia się również w żadnym ze swoich standardów, ewentualnej suwerennej próbie zniesienia takiej instytucji, choć wskazuje, że jej istnienie sprzyja realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego. Stąd też wynika, posługiwanie się przez odpowiednie organy RE instrumentami o charakterze „miękkiego prawa”, które stanowią jedynie zalecenia określonych zmian, nie tworząc zarówno obowiązku, jak i nie wprowadzając sankcji za ich niewykonanie.

Jednakże samo członkostwo w organizacji, jaką jest RE, wiąże się z realizacją określonych zobowiązań. Procedura monitoringowa uruchomiona w związku z uzyskaniem członkostwa w wielu przypadkach dała możliwość oceny w jakim stopniu państwa członkowskie zaangażowały się w realizację zobowiązań względem RE, w tym przypadku w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Jednak specyfika tego obszaru ukazuje, że stopień realizacji zobowiązań w tym zakresie, jest odmienny w związku z różnorodnością rzeczywistości prawnych, jakie pod tą nazwą kryją się w poszczególnych państwach.

Ściśle z tym powiązana była weryfikacja **hipotezy 1**, zgodnie z którą „Choć nie ulega wątpliwości, że prokuratura odgrywa istotną rolę w demokratycznych mechanizmach ustrojowych, to jednak nie udało się w tym zakresie wypracować jakiegoś jednolitego standardu międzynarodowego. Krzyżują się w tym zakresie dwie wartości: z jednej stron chęć zapewnienia niezależności decyzji prokuratorskich i uwolnienia ich od oddziaływania czynników natury politycznej, a z drugiej strony – przekonanie, że chodzi tu o ważny obszar władztwa państwowego, który nie może być

wyłaczony z generalnego systemu odpowiedzialności władzy wykonawczej za skuteczność zwalczania przestępczości, co przemawia za zapewnieniem wpływu organów tej władzy na działanie prokuratury. Zarówno więc standardy międzynarodowe, jak i krajowe rozwiązania ustrojowe muszą uwzględniać dostrzeżenie obu tych aspektów, a wybór konkretnego rozwiązania ustrojowego wynika z wrażliwości aksjologiczno-ustrojowej, reprezentowanej przez siły polityczne, które przesądzają kształt rozwiązań konstytucyjnych i ustawodawczych w poszczególnych państwach”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie, bowiem analiza przeprowadzona w dysertacji wykazała, że mimo istnienia istotnej roli prokuratury w demokratycznych mechanizmach ustrojowych, brakuje jednolitego międzynarodowego standardu regulującego tę instytucję. Różne państwa podchodzą do organizacji i funkcjonowania prokuratury na różne sposoby, a standardy międzynarodowe w tym obszarze są ograniczone i niejednolite. W ramach weryfikacji tej hipotezy zidentyfikowany został konflikt dwóch wartości – niezależność decyzji prokuratorskich oraz wpływu organów władzy wykonawczej na funkcjonowanie prokuratury. Jest to problem, który istotnie występuje przy określaniu roli prokuratury w różnych systemach prawnych. Z jednej strony, niezależność prokuratury jest istotna dla skutecznego ścigania przestępstw i zapewnienia sprawiedliwości. Z drugiej strony, istnieje przekonanie o potrzebie zachowania pewnego „zdrowego” poziomu kontroli nad prokuraturą ze strony władz państwowych.

Hipoteza 2 brzmiała „Choć nie udało się dotychczas wypracować jednolitego standardu międzynarodowego statusu prokuratury i prokuratorów, zarówno w płaszczyźnie uniwersalnej, ani regionalnej, to jednak zgromadzonych został wiele doświadczeń i obserwacji ustrojowych, odzwierciedlonych w standardach międzynarodowych, które umożliwiają rozstrzygnięcie kwestii modelowych usytuowania prokuratury w zgodzie z dążeniem do zapewnienia demokratycznego systemu ustrojowego, opartego o rządy prawa i ochronę praw człowieka. Standardy te, zwłaszcza wypracowane w systemie Rady Europy, stanowią więc drogowskazy postępowania dla państw członkowskich, nawet wówczas, gdy mają jedynie charakter *soft law*. Choć bowiem nie sposób zlekceważyć znaczenia braku charakteru prawnie wiążącego tych standardów, to jednak stanowią one *de minimis* odpowiedź o

charakterze *know-how*, wynikającą z bogactwa doświadczeń państw członkowskich RE, z których warto skorzystać. Racjonalny ustrojodawca i ustawodawca powinien więc sięgać do nich, bez względu na ich charakter prawny, a w trosce o jakość i funkcjonalność ustrojową tworzonego prawa”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Faktycznie, brak jednolitego standardu międzynarodowego dotyczącego prokuratury nie oznacza, że nie istnieją wartościowe doświadczenia i wzorce ustrojowe, które można wykorzystać w tworzeniu czy modyfikowaniu systemów prokuratorskich. Standardy międzynarodowe, nawet jeśli posiadają charakter „*soft law*” mogą stanowić cenne wskazówki dla państw członkowskich. W odniesieniu do Rady Europy, która zajmuje się ochroną praw człowieka i rozwojem demokratycznego systemu prawnego, standardy wypracowane w ramach tego organu są istotne. Stanowią one swoiste *know-how*, wynikające z różnorodnych doświadczeń państw członkowskich. Chociaż nie są prawnie wiążące, mogą pełnić rolę *de minimis* podpowiedzi dla krajów ustrojodawców, wspierając ich w tworzeniu prawa o wysokiej jakości i funkcjonalności. Wartość standardów międzynarodowych, nawet jeśli mają charakter niezobowiązujący, leży w ich roli jako źródła inspiracji i praktycznych wskazówek dla państw, które dążą do ustanowienia lub udoskonalenia demokratycznego systemu ustrojowego w zakresie usytuowania prokuratury w systemie ustrojowym.

Hipoteza 3. głosiła, że „Narastanie standardów o charakterze *soft law* w odniesieniu do statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów może prowadzić w przyszłości do prób wypracowania jednolitego dokumentu o charakterze prawnie wiążącym. Droga do tego nie będzie jednak łatwa wobec skali rozbieżności w odniesieniu do rozwiązań ustrojowych, które w tym zakresie występują w państwach demokratycznych. Należy jednak prognozować, że poszczególne instytucje, istotne dla statusu ustrojowego prokuratury i prokuratorów, będą stopniowo podnoszone do rangi prawnie wiążących w ramach reform instytucjonalnych, podejmowanych przez organizacje międzynarodowe w ramach procesu demokratyzacji stosunków międzynarodowych. Dynamika tego procesu uzależniona będzie od oceny funkcjonalności zastosowanych rozwiązań dla osiągnięcia wartości składających się na demokratyczne państwo prawne”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Można bowiem zauważyć, że obecność standardów „miękkiego prawa” może rzeczywiście pełnić rolę preludium do bardziej zobowiązujących regulacji prawnych w przyszłości. Stopniowe podnoszenie rangi norm aksjologicznych może wynikać z ewolucji społecznej oraz doświadczeń państw członkowskich. Jednakże, występowanie różnic dotyczących usytuowania prokuratury w rozwiązaniach ustrojowych w państwach demokratycznych wymagałoby wypracowania kompromisu pomiędzy różnymi systemami i wartościami reprezentowanymi przez różne państwa. Prognoza, że poszczególne instrukcje dotyczące statusu prokuratury będą stopniowo podnoszone do rangi prawnie wiążących, zależnie od funkcjonalności zastosowanych rozwiązań, jest racjonalna, jednakże dynamika tego procesu może być ograniczona i zależna od wielu czynników, w tym politycznych, kulturowych i społecznych. Warto także uwzględnić, że proces demokratyzacji stosunków międzynarodowych jest wielowymiarowy, a zmiany w systemie prawnym mogą być jednym z wielu elementów tego procesu.

Hipoteza 4. zakładała, że „Warunkiem skuteczności oddziaływania standardów międzynarodowych na kształtowanie statusu prokuratury i prokuratorów w poszczególnych państwach członkowskich jest współdziałanie tych organizacji. Choć bowiem w obszarze tym szczególną aktywność wykazuje Rada Europy, to jednak nie można zlekceważyć wysiłków Unii Europejskiej i OBWE w tym zakresie. Im więc będzie szerszy i bardziej intensywny zakres tego współdziałania, tym standardy międzynarodowe będą miały większą szansę na uwzględnienie w polityce ustrojodawczej i ustawodawczej państw członkowskich. Z kolei zbliżenie tej polityki i poszerzenie zakresu aprobowanych standardów międzynarodowych będzie otwierało w przyszłości szansę na wypracowanie jednolitego standardu prawnie wiążącego w odniesieniu do statusu prokuratury i prokuratorów, bądź w ramach Unii Europejskiej, bądź w skali paneuropejskiej, w ramach Rady Europy czy OBWE”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. W jej kontekście można bowiem zauważyć, że współdziałanie między różnymi organizacjami międzynarodowymi może rzeczywiście zwiększyć skuteczność oddziaływania standardów międzynarodowych. Działania RE, UE i OBWE w obszarze ustroju prokuratury są istotne, a synergia ich wysiłków może przyczynić się do bardziej kompleksowego podejścia do kwestii statusu prokuratury.

Wspomniana hipoteza podkreśla, że zbliżenie polityki państw członkowskich i poszerzenie akceptacji standardów międzynarodowych może prowadzić do wypracowania jednolitego standardu prawnie wiążącego. Jest to logiczne rozszerzenie, ponieważ harmonizacja polityki i akceptacja wspólnych standardów mogą przyczynić się do zacieśniania współpracy między państwami w obszarze prokuratury. Jednakże, warto zauważyć, że proces ten może być złożony i zależny od wielu czynników, takich jak różnice kulturowe, polityczne czy prawne pomiędzy państwami. Ponadto, zasada subsydiarności w ramach UE i różnice w zakresie kompetencji organizacji międzynarodowych mogą stanowić wyzwanie dla pełnej harmonizacji i ujednoczenia standardów prawnie wiążących w zakresie prokuratury.

Proces weryfikacji hipotez umożliwił dostrzeżenie generalnej prawidłowości, że Rada Europy, poprzez swe instrumenty o charakterze „twardego prawa”, a zwłaszcza „miękkiego prawa” w sposób znaczący oddziałuje na kształt instytucji prokuratury ujęty w konstytucjach i ustawodawstwie państw członkowskich, jak też na praktykę ustrojową w tym zakresie. Proces ten uwidocznił się w szczególności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 r. weszły na drogę demokratycznego rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że niezwykle funkcjonalne w tym procesie okazały się instrumenty będące w dyspozycji Rady Europy, a zwłaszcza Europejska Konwencja Praw Człowieka, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, opinie Komisji Weneckiej, czy Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE). Intensywność sięgania po nie przez państwa członkowskie najlepiej świadczy o ich użyteczności. Fakt, że chodziło w szerokim zakresie o instrumenty o charakterze „miękkiego prawa” nie podważał ich znaczenia, skoro niosły one *de minimis* wiedzę o charakterze know how. Oddziaływanie to byłoby jeszcze bardziej skuteczne, gdyby w szerszym zakresie Rada Europy dysponowała tu instrumentami o charakterze „twardego prawa”. Ewolucja w tym kierunku wydaje się nieunikniona, choć nie sposób prognozować, że będzie następowała w szybkim tempie. Wymiar sprawiedliwości, a w tym funkcjonowanie prokuratury, należy bowiem do szczególnie wrażliwych obszarów suwerenności państwa. Organizacje międzynarodowe, w tym Rada Europy, muszą tu postępować rozważnie, by podejmowane działania spotykały się z aprobatą europejskiej opinii publicznej i nie podważały sensu i celów, które przyświecają procesowi integracji europejskiej.

Bibliografia

Opracowania zwarte

- Bandler J., Merzon A., *Cybercrime investigations the comprehensive resource for everyone*, CRC Press, Boca Raton 2020.
- Bany K., *Międzynarodowa współpraca w sprawach podatkowych: konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych państw członkowskich Rady Europy OECD: komentarz*, Wydawnictwo Kik Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1999.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, wyd. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Apeiron, Katowice 1997.
- Borda A.Z., *Histories written by international criminal courts and tribunals: developing a responsible history framework*, Asser Press, The Hague-Berlin 2021.
- Boyd C.L., Nelson M.J., Olander I., E.D. Bold E.D., *The politics of federal prosecution*, Oxford University Press, New York 2021.
- Brodowski D. von., Herrnfeld H.H., Burchard C., *European Public Prosecutor's Office: regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the EPPO): article-by-article commentary*, Nomos, Beck, Hart, Baden-Baden-Munchen-Oxford 2020.
- Brown H.L., *Prosecution of the President of the United States: the Constitutions, executive power, and the rule of law*, Palgrave Macmillan, Cham 2022.
- Burns R.G., *Careers in criminal justice and criminology*, Routledge, New York-Abington 2023.

- Chen R., *Models of criminal procedure system*, Springer, Singapore 2022.
- Coan A., *Prosecuting the president: how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*, Oxford University Press, New York 2019.
- Colvin V., Stenning P., *The Evolving Role of the Public Prosecutor Challenges and Innovations*, Routledge, Milton 2018.
- *Cooperation with third countries in drug trafficking cases practical experiences of Liaison Prosecutors at Eurojust*, Publication Office, Luxembourg 2024.
- Czerwiński W., *Prokuratura, ustawa, regulamin, inne przepisy*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1997.
- *EPPO at glance*, Publications Office, Luxembourg 2024.
- Gilliéron G., *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer International Publishing, Cham 2014.
- Gabriel-Węglowski M., Malinowska-Wójcicka M., *Na straży prawa. Nowy model prokuratury*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Governa J., *Rethinking the prosecutor's discretion at the International Criminal Court: substantive limitations and judicial control*, Duncker & Humboldt GmbH, Berlin 2023
- Hodgson J., Soubise L., *Prosecution in France*, Oxford University Press, New York 2016.
- Ingram S., *Constitutional inquisitors: the origins and early practice of federal prosecutors*, John Hopkins University Press, Baltimore 2023.
- Jämsä J., *Fair trial rules of evidence: the case law of the European Court of Human Rights*, Routledge, Abington-New York 2023.
- Jaskiernia A., *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Oficyna Wydawnicza, ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000.

- Johnson D.T., *Japan's Prosecution Review Commission: on the democratic oversight of decisions not to charge*, Palgrave Macmillan, Cham 2022.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1966.
- Kornobis-Romanowska D., *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2001.
- Kremens K., *Powers of the prosecutor in criminal investigation: a comparative perspective*, Routledge, New York – London 2021.
- Królak S.M., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako podmiot oddziałujący na ochronę praw człowieka w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Krzysztofik E., *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- Labuda P., *International criminal tribunals and domestic accountability: in the court's shadow*. Oxford University Press, Oxford 2023.
- Li M., *Brief introduction to the procuratorial system in China*, Springer, Singapore 2022.
- Malinowska I., *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Elipsa, Warszawa 2013.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce 1918 – 2014*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- McDonald W.F., *Criminal Prosecution and The Rationalization of Criminal Justice. Final Report*, National Institute of Justice U.S. Department of Justice, December 1991.
- MacLean C.E., Densley J.A., *Police, prosecutors, courts, and the Constitution : toward ending the awful but lawful era*, Spinger Nature, Cham 2023.
- Mistygacz M., *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013.
- Mugler K., *Measuring justice: quantitative accountability and the National Prosecuting Authority in South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.

- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2000.
- *Performance of the Prosecution Services in Latvia A Comparative Study*, OECD Publishing, Paris 2021.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1995.
- Porter A., *Prosecuting domestic abuse in neoliberal times: amplifying the survivor's voice*, Palgrave Macmillan, Cham 2020.
- *Prosecutors and democracy: a cross-national study*, red. M. Langer, D.A. Slansky, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Pues A.H., *Prosecutorial discretion at the International Criminal Court*, Hart, Oxford 2020.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Runciman D., *How Democracy Ends*, Profile Books 2018.
- Ryen B.H., Valliere V.N., *Successful prosecution of intimate violence: making it offender-focused*, Routledge, New York 2024.
- Ryngaert C., Wouters J., Reydam L., *International Prosecutors*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Schmahl S., Breuer M., *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Şandru A., Morar M., Herinean D., Predescu O., *European Public Prosecutor's Office : regulation, disputes, explanations*, Universul Juridic, Bucarest 2022
- Smoleński J., *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o Prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących prokuratury*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.
- Spryszak K., *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.

- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Soler C., *The Global Prosecution of Core Crimes under International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2019.
- Stobbe M., *No-body homicides: the evolution of investigation and prosecution*, Routledge, New York-London 2023.
- Stolk S., *The opening statement of the prosecution in international criminal trials: a solemn tale of horror*, Routledge, London-New York 2021.
- Świątkowski A., *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna, protokoły, zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, „Universitas”, Kraków 2006.
- Świątkowski M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, red. L. Bachmeier Winter, Springer International Publishing, Cham 2018.
- *The training of judges and prosecutors in matters relating to their professional obligations an ethics: meeting of the members of the network for the exchange of information on the training of judges and prosecutors, Strasbourg, 13-15 May 1996*, Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Thorton J., *Criminal Justice in Austerity: Legal Aid, Prosecution and the Future of Criminal Legal Practice*, Hart Publishing, London 2023.
- Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Walczak R., *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Wassenberg B., *History of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2013.
- Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

Studia i artykuły naukowe

- Andzins A., Sinkevicius V., *Constitutional Review in Latvia and Lithuania: A Comparative Analysis*, "International Comparative Jurisprudence" 2017, Vol. 3.
- Arfa L.B., *Separation of Prosecutors*, « The Yale Law Journal » 2019, nr 4.
- Asp P., *The Prosecutor in Swedish Law*, „Crime & Justice (Chicago, III)” 2012, Vol. 41.
- Antsupova T., *Membership in the Council of Europe: Revolution of Criteria*, "Central and Eastern European Legal Studies" 2013, No 1.
- Balázs M., *Independence of the European Public Prosecutor's Office in the Content of the Appointment Procedures*, "New Journal of European Criminal Law Online First" www.journals.sagepub.com, data dostępu: 05.02.2024.
- Balcerzak M., *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2014, Vol. 12.
- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko – Biała 2009.
- Balesmith A., *International Prosecutors as Cause Lawyers*, « journal of International Criminal Justice » 2021, nr 4.
- Bellin J., *The power of prosecutors*, « New York University Law Review » 2019, nr 2.
- Benedek W., *The Effectiveness of the Tool of the Council of Europe Against Democratic Backsliding: What Lessons Can Be Learned from „Greek Case”*, "Australian Law Journal" 2020, No. 1.
- Bielecka M., *KBWE/OBWE jako forma instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, J. Zając, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

- Bieńczyk-Missala A., *OBWE – między prawami człowieka a bezpieczeństwem międzynarodowym*, [w:] *W obronie praw człowieka*, red. S. Kurek, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2004.
- Bilewicz J., *Prokuratura w świetle standardów europejskich*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019.
- Binding R., Kleinsorge T., *Monitoring the Compliance of Member States with Obligations and Commitments: The Case of Estonia*, [w:] *Law in Greater Europe, Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch, Kruger, H. Petzod, The Hague-London 2000.
- Birn, R.B., *How Often Must We Re-Invent the Wheel? Reflections on the Most Efficient Structure of Prosecution Offices in International Courts and Why It is Not Generally Used*, “Leiden Journal of International Law” 2017, No 4.
- Bojańczyk A., *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: przed, czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7.
- Borkowski G., *Council of Europe’s Standards of the Judicial and Prosecutorial Training and Nomination Process*, “Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2016.
- Bose M., *The European arrest warrant and the independence of public prosecutors: OG & PI, PF, JR & YC*, “Common Market Law Review” 2020-08-01, No 4.
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.
- Brummer K., *Uniting Europe: The Council of Europe’s Unfinished Mission*, “European Review” 2012, nr 3.
- Bury P., *Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.

- Caianiello M., *The Italian Public Prosecutor: An Inquisitorial Figure in Adversarial Proceedings?*, [w:] *The Prosecutor in Transnational Perspective*, red. E. Luna, M.L. Wade, Oxford-New York 2012.
- Cali B., Demir-Gürsel E., *The Council of Europe's Responses to the Pohe Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal*, "European Convention on Human Rights Law Review" 2021, No 2.
- Cali B., Koch A., *Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe*, "Human Rights Law Review" 2014, Vol. 14.
- Carnicero M.C.S., *The Independence of the European Public Prosecutor's Office*, "Eucrim" 2021, No 1.
- Carpers I.B., *Against prosecutors*, "Cornell Law Review" 2020, nr 6.
- Centěš J., *The Public Prosecution of the Slovak Republic – a law protection authority*, "Studia Prawnoustrojowe" 2013, t. 19.
- Christensen M.J., *International Prosecution and National Bureaucracy: The Contest to Defie International Practices Within the Danish Prosecution Service*, "Law & Social Inquiry" 2018, Vol. 43.
- Chruściak R., *Dekonstytucjonalizacja prokuratury w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Complak K., *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, "Revista de estudios politicos" 2004.
- Conde-Pumpido C., *National prosecution authorities and European criminal justice system: the challenges Ahead*, "ERA-Forum: scripta iuris Europaei" 2009, No 3.
- Convay G., *Holding to Account a Possible European Public Prosecutor Supranational Governance and Accountability Across Diverse Legal Traditions*, "Criminal Law Forum" 2013, No 3.
- Craig P.P., *Transnational Constitution – Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, "UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law" 2017, vol. 2.

- Craig E., *Iris-language Education and the Council of Europe's Minority Treaties: the monitoring of Development in Northern Ireland*, "The Northern Ireland Legal Quarterly" 2007, No. 2.
- Cross M.E., *Strategising International Prosecutions: How Might the Work of the Kosovo Specialist Prosecutor's Office Come to Be Judged?*, "International Criminal Law Review" 2020, nr 1.
- Chahbazian Ch., Hardman H., Dickson B., *The contribution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to soft law in electoral matters*, "Electoral Rights in Europe" 2017, Vol. 1.
- Chmielewski G., *Prokuratura jako gwarant ochrony praw i wolności w Republice Słowackiej*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 10.
- Czachor R., *Pozycja ustrojowa prokuratury w państwach Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawa, Ukraina)*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie – Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, red. R. Grabowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Darkowski T., *Austriacki model odpowiedzialności kanej podmiotów zbiorowych*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 6.
- Del Moral Garcia A., *Ministerio Fiscal y reforma de la justicia*, "Revista de Jueces para la Democracia" 2002, núm. 42.
- Dessart M.A., *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4.
- Dias J., *Multiple Competences of Judicial and Social Intervention: Portuguese Public Prosecutors in Action*, "Laws" 2017, nr 4.
- Dębowski M.J., *Utworzenie Prokuratury Europejskiej jako odpowiedź na nadużycia przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej: potrzeby, oczekiwania, możliwości*, [w:] *Przestępczość gospodarcza w perspektywie zmieniających się realiów obrotu gospodarczego*, red. A. Kilińska-Pękacz, A. Kubanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2019.
- Djeric V., *Admission to membership of the Council of Europe and legal significance of commitments entered into by new member states*, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" 2000, No. 3.

- Demoli Y., Willemez L., *The Position and the Location: Professional and Family Issues of Mobility for Judges and Prosecutors in France*, “Travail et Emploi” 2019.
- Donald A., Speck A.K., *Time for the Gloves to Come Off?: The Response by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to Rule of Law Backsliding*, “European Convention on Human Rights Law Review” 2021, Vol. 2.
- Drzemczewski A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Polska cztery lata po ratyfikacji*, „Lithuania” 1997, nr 1.
- Dynia E., *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz zjedności europejskiej*, red. K. Lankosz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2008.
- Drzemczewski A., *Monitoring by the Committee of Ministers of the Council of Europe: A Useful ‘Human Rights’ Mechanisms?*, “Baltic Yearbook of International Law Online” 2002, Vol. 2.
- Dzehtsarou K., Coffey D.K., *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, “The International and Comparative Law Quarterly” 2019, Vol. 68.
- Erbežnik A., *European Public Prosecutor's Office (EPPO) – too much, too soon, and without legitimacy?*, “European Criminal Law Review” 2015, No 2.
- Erigh R.F., Levine K.L., *Career Motivations of State Prosecutors*, “The George Washington Law Review” 2018, No 6.
- Evans P., Silk P., *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Council of Europe, Strasbourg 2013.
- Filipek P., *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz zjedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008.
- Fiodorova A., *Independence of the Prosecution Service European Approaches*, “Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 3.
- Fiszer J.M., *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1.

- Gajić A., *The nature and the status of the Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office: The European Union project implemented through "Kosovo legislation"*, « Crimen » 2022, nr 3.
- Garlicki L., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a wykonywanie ponadnarodowych zobowiązań przez państwa*, [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Niezależność sądownictwa w orzecznictwie ETPC*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004.
- Gerecka-Żołyńska A., *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji (uwagi w związku z ustawą z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1.
- Gilmour N., T. Hinks T., *The War on dirty money*, Policy Press, Bristol 2023.
- Graniszewski L., *Prokuratura – między prawem i polityką*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1.
- Greer S., Williams A., *Human rights in the Council of Europe and the EU: towards “individual”, “constitutional” or “institutional” justice?*, “European Law Journal” 2009, No. 4.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo. Prawno Historyczne” 1981, z. 1.
- Górnicki L., *Rola parlamentu w powstaniu i działalności Komisji Kodyfikacyjnej II RP w zakresie kodyfikacji prawa prywatnego*, [w:] *Zgromadzenia stanowe i organy przedstawicielskie w dziejach. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Józefowi Ptakowi*, red. J. Koredczuk, P. Wiązek, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020.
- Habegger B., *Democratic Accountability of International Organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations*, “Cooperation and Conflict” 2010, vol. 45.
- Hałaciński A., *Misje długoterminowe OBWE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 2.

- Heinze M., *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Herrnfeld H.H., Herrnfeld J., *The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?*, “ERA-Forum” 2021, No 2.
- Herlin Kamell S.E.M., Gómez-Jara Diez C., *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime*, “German Law Journal” 2018, No 5.
- Hessick C.B., Morse M., *Picking prosecutors*, „Iowa Law Review” 2020, nr 4.
- Hessick C.B., Treul S., Love A., *Understanding uncontested prosecutor elections*, « The American Criminal Law Review » 2023, nr 1.
- Hoffman-Riem W., *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, “The European Journal of International Law” 2014, No. 2.
- Holder R., *Decoding hegemony: exploring the discourse of a prosecuting elite*, [w:] *The Evolving Role of the Public Prosecutor Challenges and Innovations*, red. V. Colvin, P. Stanning, Routledge, Milton 2018.
- Howe E., *The International Association of Prosecutors (IAP)*, “Commonwealth law bulletin” 2012, Vol. 38.
- Holvast N.L., Lindeman J.M.W., *An inquiry into the blurring boundaries between professionals and paraprofessionals in Dutch courts and the public prosecution service*, “International Journal of law in Context” 2020, No 4.
- Horajska A., *Współpraca Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) z instytucjami europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

- Inghelram J.F.H., *Legal and institutional aspects of the European Anti-fraud Office (OLAF): an analysis with a look forward to a European Public Prosecutor's Office*, "Europe Law, Groningen" 2017.
- Iwanicki J., Mistygacz M., *Prokuratura Europejska: uwagi o właściwości w kontekście wzmocnionej współpracy w sprawach karnych*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku: wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019.
- Jasiński W., *Wspólny problem międzynarodowej społeczności. Konwencja Rady Europy o praniu brudnych pieniędzy*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 290.
- Jaskiernia A., *Problemy wolności wypowiedzi w mediach europejskich w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2003, nr 9.
- Jaskiernia J., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2008, nr 11.
- Jaskiernia J., *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań – czy konkurencja?*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: ewolucja i uwarunkowania systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Jaskiernia J., *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Jaskiernia J., *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Jehle J.M., Smit P., Zila J., *The Public Prosecutor as Key – Player: Prosecutorial Case – Ending Decisions*, “European Journal on Criminal Policy and Research” 2008, No 2.

- Johnson D.T., Hirayama M., *Japan's Reformed Prosecution Review Commission: Changes, Challenges, and Lessons*, "Asian Journal of Criminology" 2019, Vol. 14.
- Jordan P.A., *Does Membership Have its Privileges? Entrance into the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms*, "Human Rights Quarterly" 2003, No 660.
- Joy P.A., Mcmunigal K.C., *Overloaded Prosecutors*, "Criminal Justice" 2018, nr 2.
- Jowell J., *The Venice Commission: Dissemination Democracy Through Law*, "Public Law" Winter 2001.
- Józan F., Köhalmi L., *Rule of Law and Criminal Law Thoughts about the criminal justice of the Millenium Era*, "Journal of Eastern – European Criminal Law" 2017, No. 1.
- Jurek Ł., *Kilka uwag o reformie Prokuratury w Polsce z 2010 r.*, [w:] *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widziana oczyma młodych ludzi*, red. B. Stańdo-Kawecka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przwora, At Group, Kraków 2011.
- Kaczkowski Ł., *O potrzebie konstytucjonalizacji prokuratury w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010.
- Kalisz R., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego – de lege ferenda*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.
- Kamiński I.C., *Warunki i konsekwencje członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Instytut Multimedialny, Kraków 2008.

- Kapelańska-Pręgowska J., *Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji: ECRI*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Karski K., *Instytucjonalne gwarancje niezależności sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako czynnik wpływający na efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: refleksje na tle genezy oraz ogólnej kondycji sądownictwa międzynarodowego*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Karsznicki K., *Struktura i zadania Prokuratury do Spraw Walki z Mafią w Republice Włoskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11.
- Karsznicki K., *Struktura organów wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania w Niemczech*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 3.
- Khostova M., *Influence of the European Court of Human Rights on the National Legal Systems in Central and Eastern Europe*, “Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4.
- Kicker R., Mostl M., Lantschner E., *Reforming the Council of Europe’s Human Right Monitoring Mechanisms*, “Netherlands Quarterly of Human Rights” 2011, vol. 29.
- Kim B., Spohn C., Hedberg E.C., *Federal Sentencing As a Complex Collaborative Process: Judges, Prosecutors, Judge – Prosecutor Dyads and Disparity in Sentencing*, “Criminology” 2015, Vol. 53.
- Kirpsza A., *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Klebes H., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa – wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska,

Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.

- Klebes H., *Membership in International Organizations and National Constitutional Law: A Case Study of the Law and Practice of the Council of Europe*, "Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal" 1999, No. 69.
- Klimaszewska A., *Ordonanse królewskie we Francji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, nr 2.
- Klościński K., *Europejska Wspólnota Gospodarcza – system instytucjonalny i uregulowania prawne*, „Handel Wewnętrzny” 1993, nr 5.
- Kmieciak R., *Prokuratura w Konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12.
- Kopczewski M., *KBWE/OBWE w Europejskim Systemie Bezpieczeństwa (system instytucjonalno-prawny)*, [w:] *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, TNOiK, Toruń 2009.
- Kolaković-Bojović M., Turanjanin V., *Autonomy of Public Prosecution Service – The Impact of the „Checks and Balance” Principle ad International Standards*, „Journal of Eastern –European Criminal Law” 2017, No. 2.
- Kopylova E.A., *The ‘Prosecutor Amicus Curiae’ at the International Criminal Tribunals*, « Journal of International Criminal Justice » 2021, nr 5.
- Kostulski K., *Development of activity through reflection: the case of the public prosecutor's lapsus linguae*, “Journal of Organizational Change Management” 2011, No 2.
- Kosno K., Krajewski A., *Działalność Prokuratury PRL w okresie stanu wojennego w ocenie Rady Państwa*, „Problemy Praworządności” 1983, nr 5.
- Kotowska A., *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Kozioł K., *Prokuratura jako pozakonstytucyjny organ ochrony prawnej*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

- Koudelka Z., *Changes in the position of the public Prosecutor's Office in the Czech Republic*, "Acta Juridica Hungarica – Hungarian Journal of Legal Studies" 2010, No 3.
- Królak S.M., *The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: a soft law Institutions on the way to more effective protection of human rights*, [w:] *Main challenges for democracy, the rule of law, and the protection of human rights in the modern world; studies in honour of professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Kruk A., „Wczesne ostrzeżenie” i „szybkie reagowanie” w działalności Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa: księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Krukowska-Siembida P., *Independence of the Judges of the European Court of Human Rights*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2018, nr 4.
- Kubuj K., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006.
- Kułak K., *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, Vol. XXV.
- Kuris E., *Konstytucyjny wymiar sprawiedliwości na Litwie a doktryna państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010.
- Kuźniak B., Turek P., *Soft law i quasi – soft law na przykładzie opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich*, [w:] *Ius cogens, soft law: dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Kyprianou D., *The role of the Cyprus Attorney General's Office in prosecutions rhetoric, ideology and practice*, Springer Verlag, Heidelberg-New York 2010.

- Levin B., *Imagining the Progressive Prosecutor*, “Minnesota Law Review” 2021, No 3.
- Lowrey-Kinberg B., Gould J., Bowman J., “*Heart and Soul of a Prosecutor*”: *The Impact of Prosecutor Role Orientation on Charging Decisions*, « Criminal Justice and Behavior » 2022, nr 2.
- Ładyka S., Synowiec E., *Niepewna przyszłość Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, „Wspólnoty Europejskie” 1995, nr 7.
- Maciąg H., *Aktywność Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w obszarze więziennictwa w państwach członkowskich Rady Europy*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Madey M., *Wyjaśnienia w związku z przepisami ustawy o Prokuraturze PRL*, „Biuletyn GP” 1967, nr 12.
- Mancano L., *You ‘II Never Work Alone: A Systematic Assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence*, “Common Market Review” 2021, No 58.
- Matusiak A., *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13.
- Maugham S.B., Wright M.S., *Prosecutors and mass incarceration*, “Southern California Law Review” 2021, No 5.
- Medwid-Fidler M., *Rola Komisarza Praw Człowieka w upowszechnianiu standardów demokratycznych i prawnoczwolowczych Rady Europy*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Meldrum R.C., Stemen D., Kutateladze B.L., *Progressive and Traditional Orientations to Prosecution An Empirical Assesment in Four Prosecutorial Offices*, “Criminal Justice and Behavior” 2021, No 3.
- Menkes J., Kociołek-Pęksa A., *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka*, [w:] *Uniwersalny i*

regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

- Mężykowska A., *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Mirocha Ł., *“Znaczący uszczerbek” w kontekście art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na tle innych merytorycznych kryteriów dopuszczalności skargi indywidualnej*, „Palestra” 2017, nr 6.
- Mistygacz M., *Niezależność ustrojowa prokuratury*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku: wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019.
- Mitsilegas V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor’s Office and the rule of law*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021, No 2.
- Mocarska D., *Prawo do wystąpienia ze skargą indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Pikulski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2002.
- Muiznieks N., *The Council of Europe’s Response to Recent Democratic Backsliding*, “European Yearbook on Human Rights” 2019.
- Nawrota O., *The biogenetical Revolution of the Council of Europe – twenty Years of the Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention)*, “Life Sci Policy” 2018, No 16.
- Nijboer J.F., *Prokuratura w Holandii*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11.
- Nowak C., *Judicial Control of the Prosecutor’s Activities in the Light of the ECHR*, “European Criminal Law Association Forum/EUCRIM” 2014, No 60.
- Novokmet A., *The European public prosecutor’s office and the judicial review of criminal prosecution*, “New Journal of European Criminal Law” 2017, No 3.
- Nowak C., *Prokuratura Europejska jako nowy wymiar współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2020.

- Nowak M., *Is Bosnia and Herzegovina Ready for Membership in the Council of Europe?*, "Human Rights Law Journal Kehl am Reim" 1999, No. 7.
- Nowicki M.A., *Rada Europy*, „Polis” 1992, nr 1.
- Öberg J., *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, Maastricht "Journal of European and Comparative Law" 2021, No 2.
- Ochnio A., *Przypadek narzędzi przestępstwa prania pieniędzy w świetle ewaluacji Moneyval*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9.
- Ognik H., *Rada Europy*, [w:] *Europejskie struktury współpracy*, red. S. Parzymies, Informator, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995.
- Olejniczak J., *Niektóre zagadnienia prawne i organizacyjne prokurator wojskowych w świetle nowej ustawy o prokuraturze PRL*, „WPP” 1967, nr 2.
- Olejnik K., *Niezależność prokuratury a wiarygodność i rzetelność postępowania karnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *System wymiaru sprawiedliwości a media*, red. C. Kulesza, Temida 2, Białystok 2009.
- Olek H., Kempara E., *Rola i pozycja prokuratora wojskowego (w świetle ustawy o Prokuraturze PRL z 14.04.1967 r.)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1973, nr 3.
- Orłowska M., *Pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości i jego powiązanie z systemem organizacyjnym prokuratury po zmianach wprowadzonych z dniem 31 marca 2010 r.*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Ouziel L.M., *Prosecutors as partisans*, « The Fordham Urban Law Review » 2023, nr 5.
- Paruch S.A., *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia-instytucje-nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Papaj H., *Rada Europy a systemy regionalnej ochrony praw człowieka – wyzwania i rozwiązania*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw*

człowieka. *Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jasiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

- Papayannis D., *Independence, Impartiality and Neutrality in Legal Adjudication*, “Journal of Constitutional Theory and Philosophy of Law” 2016, No 28.
- Papucki M., *Instrumenty systemu aksjologicznego Rady Europy o charakterze prawnie wiążącym wobec zwalczaniu korupcji*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jasiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Papucki M., *Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) jako instrument oddziaływania Rady Europy na zwalczanie korupcji*, [w:] *Europejski system ochron praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jasiernia, K. Spryszak, t. 3, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Paterson A., Paterson C., *Developing mechanisms for judicial accountability in the UK*, “Legal Studies” 2004, No 1.
- Pazura A., *Uwagi na temat przesłanek skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3.
- Pietrzak M., *Demokratyczne państwo prawne w rozwiązaniach ustrojowych II Rzeczypospolitej*, [w:] *70 Rocznica Odzyskania Niepodległości. Materiały Uroczystej Sesji w dniu 16.XI. 1988*, red. A. Zieliński, Warszawa 1989.
- Podgórski B., *Rola Rady Europy w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jasiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Piotrowski R., *Sprawiedliwość i polityka – uwagi o pozycji prokuratora we Włoszech*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Liber, Warszawa 2000.
- Porada J., *Prokuratura PRL w nowej strukturze organizacyjnej*, „Problemy Praworządności” 1975, nr 9.

- Rafalski R., *Działalność Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie prowadzona na Ukrainie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2019, nr 4.
- Rashid F.M., *Prosecutorial discretion in the International Criminal Court: legitimacy and the politics of justice*, Routledge, London-New York 2022.
- Regulski J., *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Richardson B., *The imperial prosecutor?*, «The American Criminal Law Review» 2022, nr 1.
- Robel J., *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów a odpowiedzialność karna. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe Prokuratury RP*, red. H. Zięba – Załucka, M. Kijowski, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.
- Rollings R.S., *Holding prosecutor offices accountable: the Suffolk County District Attorney's Office's approach to progressive prosecution*, Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties, 2021, nr 3.
- Rytel-Warzocha A., *Rola Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu standardów demokratycznego państwa*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, Legnica 2017.
- Sepp R., *Organizacja prokuratury w Republice Estońskiej*, „Prokurator” 2001, nr 1.
- Serafin B., *Prokuratura*, [w:] *Organy ochrony prawnej RP*, red. S. Serafin, B. Szmulik, 2. wyd. C.H.Beck, Warszawa 2010.

- Sidorowicz S., *Status ofiary*, [w:] *Kryteria dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Poradnik praktyczny*, red. K. Kozikowski, M. Lubiszewski, S. Sidorowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2020.
- Simbierowicz H., *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 2.
- Sitkowska K., Stępień T., *Modele usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych w Europie i USA*, „Prokurator” 2012, nr 1.
- Spencer J.R., *A monster or a eunuch ? The sad story of the European Public Prosecutor*, “Criminal Law Review” 2016, No 11.
- Spryszak K., *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)*, [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016.
- Stankowski A., *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10.
- Stefańska B.J., *Prokuratura w Portugalii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12.
- Stefańska B.J., *Status prokuratora w Hiszpanii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 3.
- Stefańska B.J., *Prokuratura w Hiszpanii, organizacja i kompetencje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12.
- Sung Y.H., *How U.S. Voters Elect Prosecutors: Evidence from a Conjoint Experiment*, « Political Research Quarterly » 2023, nr 3.
- Szeroczyńska M., *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, No 2.
- Szewc T., *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.

- Suchocka H., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw – członków Rady Europy – wzajemne zależności*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Wydawnictwo TK, Warszawa 1996.
- Surzhenko M.O., *Structure and the maintenance of a legal status of the public prosecutor*, “Problemi Zakonnosti” 2013, nr 123.
- Szklanna A., *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Taleb A., Alhstrand T., *The public prosecutor, its role, duties and powers in the pre-trial stage of the criminal justice process? A comparative study of the french and the swedish legal system?*, “Revue Internationale de Droit Pénal” 2011, nr 3.
- *The politics of International criminal law*, red. H. Cullen, P. Castner, S. Richmond, Brill Nijhoff, Boston 2021.
- *The European Public Prosecutor's Office protecting taxpayers against fraud and corruption*, Publications Office, Luxembourg 2021.
- *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, red. L. Bachmaier Winter, Springer International Publishing, Cham 2018.
- *The European Public Prosecutor's Office: protecting taxpayers against fraud and corruption*, Publication Office, Luxembourg 2019.
- *The European Public Prosecutor's Office An extended arm or a Two-Headed dragon?*, red. R.K. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik, T.M.C. Asser Press, The Hague 2015.
- *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, red. C. Nowak, Wolters Kluwer, red. C. Nowak, Milano-Padova 2016.
- The role of the public prosecution office in a democratic society : Multilateral meeting, 5-7 June 1996, Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Tomczyk M., *Prokuratura Europejska: geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018.

- Torbiorn K., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007.
- Uliasz J., *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, red. H. Zięba-Załucka, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2015.
- van de Bunt H., van Gelder J.L., *The Dutch Prosecution Service*, [w:] *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago-London 2012.
- Vervaele J., *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's office lex incerta and unpraevia?*, "ERA-Forum: scripta iuris Europaei" 2014, No 1.
- Waltoś S., *Prokuratura i jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5.
- Wattergren A., Bergman Blix S., *Prosecutors' Habituation of Emotion Management in Swedish Courts*, « Law & Social Inquiry » 2022, nr 3.
- Węgrzyn-Odzioba L.I., *Współpraca Rady Europy i Unii Europejskiej w dziedzinie kultury*, „Teka of Political Science and International Relations – UMCS” 2021, No 2.
- Weyembergh A., Briè C., *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, “New Journal of European Criminal Law” 2018, No 1.
- Wiśniewska-Cazals D., *Rada Europy a prawa człowieka*, „Biuletyn CE UW” 1992, nr 3.
- Witkowski Z., *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura (ustawa, regulamin inne przepisy stan na 1 stycznia 1997 r.)*, red. W. Czerwiński, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1997.
- Wróbel I., *Ludzki wymiaru OBWE*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006

- Wróblewski M., *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmana*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Zabłocki S., *Prokurator jako śledczy czy jako oskarżyciel? Koncepcja roli prokuratora w postępowaniu karnym*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019.
- Zaleśny J., *Dialektyka prokuratorskiej niezależności*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Difin, Warszawa 2019.
- Zaleśny J., *Prokuratura*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008.
- Zarzycki W., *Instygator królewski (koronny) w dawnej Rzeczypospolitej*, „Problemy Praworządności” 1969, nr 2.
- Zięba-Załużka H., *Pozycja ustrojowa organów prokuratury w wybranych państwach europejskich*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Żmuda B., *Główne kierunki działalności Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w latach 1994-2018*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

Akty nomatywne

- Committee of Ministers Resolution (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session).

- Committee of Ministers Resolution (99) 5 of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 7 May 1999 at its 104th Session).
- Committee of Ministers Resolution (90)6, 'On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy Through Law', (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session).
- Decree with Legal Force for the Public Prosecution Officers, Investigators and other employees of the Public Prosecutor's Office for prosecution of criminal offenses related to and arising from the Content of unauthorized interception of communication and for financing the Public Prosecutor's Office for Prosecution of criminal offenses related to from the content of unauthorized interception of communications during the state of emergency (Official Gazette, no. 90/20 and 112/20 [2020]).
- Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U.1945 nr 53 poz. 300).
- Dekret w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 15 poz. 199.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, [2016] Dz.U. L 287/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym, [2016] Dz.U. L 65/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności oraz porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, [2013] Dz.U.L 294/1.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, [2012] Dz.U. L 142/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym [2010]Dz.Urz.UE.L280/1.
- Europejska Konwencja o ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r., Protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 października 1975 r. i Drugi protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 17 marca 1978 r. (Dz.U. 1994 nr 70 poz. 307).
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. , według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r, www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Belgii z 14 lutego 1994 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/belgia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Grecji uchwalona przez Piątą Izbę Rewizji Konstytucyjnej 9 lipca 1975 r., obowiązująca od 11 lipca 1975 r., zmieniona ustawą z 6 marca 1986 r., która weszła w życie 12 marca 1986 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja92.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Dania_pol_010811.pdf, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-rosja, data dostępu: 21.06.2022.

- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania2011.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r. z późn. zm., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Królestwa Szwecji, www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.
- Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-bulgaria, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/islandia-1.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., www.libr.sejm.gov.l/tek01/txt/konst/litwa.html, data dostępu: 21.06.2022.

- Konstytucja Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r. z późn. zm. z 6 stycznia 1992 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/macedonia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowenia.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej 28 czerwca 1996 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284).
- Resolution 17/2 The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Strengthening the rule of law through improved integrity and capacity of prosecution services, Vienna, 17 April 2008, E/CN.15/2008/L.10/Rev.2.
- Resolution (51)30 A (3 May 1951) – Admission of New Members, www.rm.coe.int, data dostępu: 02.12.2022.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. 2010 nr 49 poz. 296).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U.1928 nr 12 poz. 93.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, OJ L 283, 31.10.2017, s. 1-71.

- Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).
- UN Guidelines on the Role of Prosecutors (1999), Adopted by the 8th IN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1375 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o dyscyplinie wojskowej oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2000 nr 48 poz. 553).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o prokuraturze (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1123).
- Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. nr 77, poz. 367).
- Ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, Dz.U.1993 nr 47 poz. 213.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. 1989 nr 75 poz.444).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf, data dostępu: 21.06.2022.
- Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html, data dostępu: 21.06.2022.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r., Prawo o prokuraturze, Dz.U.2022.1247.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1990 nr 20 poz. 121).

- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967 nr 13 poz. 55.
- Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze RP, Dz.U 1989, Nr 19, poz. 346.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego, (Dz.U. 1949 nr 32 poz. 238).
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej, Dz.Pr.P.P.1919 nr 44 poz. 315.

Dokumenty

- Amendment of Rule of the Rules for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. Item prepared by the GR-H at its meeting on 28 June 2022 and by written procedure, 1439th meeting, 6 July 2022, CM/Notes/1439/4.9.
- 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 (2019 edition), Prepared by the Bureau of the CCPE following the proposal of the Secretary General of the Council of Europe, Strasbourg, 30 March 2020, CCPE-BU(2020)4.
- CCPE; Opinion No 9(2014) on European Norms and Principles Concerning Prosecutors (the Rome Charter)' 17 December 2014.
- CCPE Opinion no. 3 (2008) on the Role of Prosecutors Service outsider the Criminal Law Field.
- Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, 'Monitoring Committee: Work Overview', (15 June 2020), AS/MON/Int(2020)12.
- Committee of Ministers (Interim Resolution CM/ResDH(2019)367 of 5 December 2019 and CM/Notes/1362/H46-6 of 3-5 December 2019.
- Conference of Prosecutors General of Europe 6th Session, European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors „The Budapest Guidelines”.

Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005, Strasbourg, 31 May 2005, CPGE(2005)05.

- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 18 (2023), on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self – governance, Strasbourg, 20 October 2023.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 17 (2022), on the role of prosecutors in the protection of the environment, Strasbourg, 4 October 2022.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 16 (2021): Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors, Strasbourg, 26 November 2021, CCPE(2021)6.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 15 (2020), The role of prosecutors in emergency situations in particular when facing a pandemic, Strasbourg, 19 November 2020, CCPE(2020)2.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 14 (2019) the role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime, Paris, 22 November 2019, CCPE(2019)2.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 13 (2018) CCPE: Independence, accountability and ethics of prosecutors, Strasbourg, 23 November 2018, CCPE(2018)2.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings, Strasbourg, 30 November 2017, CCPE(2017)2Final.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 11 (2016) on the quality and efficiency of work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime, adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17-18 November 2016), Strasbourg, 18 November 2016, CCPE(2016)3.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations, Strasbourg, 20 November 2015, CCPE(2015)3.

- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 9 (2014), on European norms and principles concerning prosecutors, Strasbourg, 17 December 2014, CCPE(2014)4Final.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 8 (2013) on relations between prosecutors and the media, adopted by the CCPE at its 8th plenary meeting (Yerevan, 8-9 October 2013), Yerevan, 9 October 2013, CCPE(2013)4 Final.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 7 (2012) on the management of the means of prosecution services, adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012), Strasbourg, 11 December 2012.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 6 (2011), on the relationship between prosecutors and the prison administration adopted by the CCPE at its 6th plenary meeting (Strasbourg, 24 – 25 November 2011), Strasbourg, 24 November 2011.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 5 (2010) 1, Public prosecution and juvenile justice, Yerevan Declaration, The Declaration was adopted during the 5th plenary meeting of the CCPE, which took place in Yerevan (Armenia) on 19 – 21 October 2010, Strasbourg, 20 October 2010.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 4 (2009) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society, Strasbourg, 8 December 2009.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 2 (2008), Alternatives to prosecution, adopted by the CCPE at its 3rd Plenary Meeting (Strasbourg, 15-17 October 2008), Strasbourg, 16 October 2008, CCPE(2008)2.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No 3(2008), The role of prosecution services outside the criminal law field, adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting (Strasbourg, 15-17 October 2008), Strasbourg, 21 October 2008.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No (2007)1, Ways of Improving International co-operation in the criminal justice field,

adopted by the CCPE at its 2nd plenary meeting (Strasbourg, 28 – 30 November 2007), Strasbourg, 30 November 2007, CCPE(2007)25.

- Council of Europe, Supervision of the Execution of the European Court's Judgments, CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9.
- *EPPO Annual Report 2021*, Publication Office, Luxembourg 2022.
- *EPPO Annual Report 2022*, Publications Office, Luxembourg 2023.
- *EPPO Annual Report 2023*, Publications Office, Luxembourg 2024.
- European Commission, Commission Staff Working Document 2023 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report, Brussels, 5.7.2023, SWD(2023) 802 final.
- European Commission Serbia Report 2022, www.neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu, data dostępu: 21.02.2024.
- European Commission, *2021 Rule of Law Report, The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, 20.7.2021 COM(2021) 700 final.
- European Commission, *2020 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.
- European Commission, *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland*, Bruxelles, 30.9.2020 SWD(2020) 320 final.
- European Commission for Democratic Through Law (Venice Commission), Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Opinion no. 811/2015, ODIHR opinion no. CRIM-GEO/272/2015, Joint Opinion on the Draft Amendments to the Law on The Prosecutor's Office of Georgia, Endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), Strasbourg, Warsaw, 4 November 2015, CDL-AD(2015)039.
- First Interim Report on The Activities and The Cases Under The Competence of The Special Prosecutor's Office (SPO), OSCE Mission to Skopje, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

- Group of States against Corruption Courth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of members of parliament, Judges and prosecutors, Second Addendum to The Second Compliance Report Cyprus, Adopted by GRECO at its 95th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 Nov. – 1 December 2023), Adoption: 1 December 2023, Publication: 9 January 2024, Greco RC4(2023)15.
- Group of States against Corruption (GRECO), Follow-up to the Ad hoc Report on Slovenia 9Rule 34), Adopted by GRECO at its 89th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2021), 3 December 2021, Publication 26 January 2023, Greco-AdHocRep(2021)2.
- Group of States against Corruption (GRECO), Fourth evaluation round, Corruption Prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second interim compliance report HungaryGrecoRC4(2020)10, of 25 September 2020.
- Information document prepared by thw Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – DG-HL. Entry into Protocol No. 14: consequences for the supervision of the execution of judgments of the European Court by the Committee of Ministers, DGHL-Exec/Inf(2010)1, 18.05.2010.
- Ministers’ Deputies Decisions: Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, CM/Del/Dec(2022)1428ter/2.3.
- Ministers’ Deputies Decisions: Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, 1426ter meeting, 25 February 2021, CM/Del/Dec(2022)142ter/2/3.
- Ministers’ Deputies Notes on the Agenda, *Role of the public prosecutor’s office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604(2003)*, Item prepared by the GR-J, Rec_1604(2003) iCM/AS(2004)Rec1604-prow.
- OECD (2021), Performance of the Prosecution Services in Lithuania: A Comparative Study, OECD Publishing, Paris, www.doi.org, s. 111-112, data dostępu: 20.02.2024.
- Opinion No. 12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No. 4 (2009) of he Consultative Council of European Prosecutors

(CCPE) to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Relations Between Judges and Prosecutors in a Democratic Society, (Bordeaux Declaration), Strasbourg, 8 December 2009, www.rm.coe.int, data dostępu: 06.01.2023

- Opinion no. 10 (2007) of the Consultative of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, Strasbourg, 23 November 2007, www.rm.coe.int, data dostępu: 16.02.2024.
- OSCE/ODIHR, *Independence of Prosecutors in Central Europe: ODIHR Webinar Report*, 2 February 2022, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.
- OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Report. Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States*, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.
- OSCE Mission To Skopje. Third Interim and Project Final Report on the Activities and the Cases under the Competence of the Special Prosecutor's Office (SPO), 'Trial Observations. Analysis of Selected Issues, (2020).
- Parliamentary Assembly Recommendation 1760 (2006), *Position of the Parliamentary Assembly as regards the Council of Europe member and observer states which have not abolished the death penalty*, Assembly debate on 28 June 2006 (20th Sitting), Doc. 10911, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mrs Wohlwend.
- Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) on the Role of the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law, Doc. 9796.
- Parliamentary Assembly Recommendation 1247(1994), *Enlargement of the Council of Europe*, Assembly debate on 4 October 1994 (26th Sitting), Doc. 7103.
- Parliamentary Assembly Resolution 2316(2020), *The functioning of democratic institutions in Poland*, Assembly debate on 28 January 2020 (3rd and 4th Sittings), Doc. 15025.

- Parliamentary Assembly Resolution (2015), *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Assembly debate on 30 September 2015 (33rd Sitting), Doc. 13864.
- Parliamentary Assembly Resolution 1755 (2010), *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Assembly debate on 5 October 2010 (31st Sitting), Doc. 12357.
- Parliamentary Assembly Resolution 1547 (2007), *State of human rights and democracy in Europe*, Assembly debate on 18 April 2007 (15th Sitting), Doc. 11203, report of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Gross; Doc. 11202, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Pourgouides; Doc. 11215, opinion of the Committee on Economic Affairs and Development, Rapporteur: Mrs Pirozhnikova; Doc. 11218, opinion of the Committee on Culture, Science and Education, Rapporteur: Mrs Melo; Doc. 11219, opinion of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Rapporteur: Mr Platvoet; Doc. 11220, opinion of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Rapporteur Mrs Curdova, and Doc. 11221, opinion of the Committee on Rules of Procedure and Immunities, Rapporteur: Mr Cekuolis).
- Parliamentary Assembly Resolution 1416 (2005), *The conflict over the Nagorno-Karabakh region deal with by the OSCE Minsk Conference*, Assembly debate on 25 January 2005 (2nd Sitting), Doc. 10364, report of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Atkinson.
- Parliamentary Assembly Opinion 190 (1995), *Application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, Assembly debate on 26 September 1995 (26th Sitting) Doc. 7398, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr Nemeth; and Doc. 7396, opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries, Rapporteur: Mrs Severinsen).
- Progress report Bulgaria 2019, COM(2019)498.
- Protokół Nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. (Dz.U. 1998 nr 147 poz. 962).

- Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE), Opinia nr 9(2014) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora, Strasburg, dnia 17 grudnia 2014 r. CCPE(2014)4 końcowy.
- Raport Nilsa Muiznieksa Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w dniach 9-12 lutego 2016 r.
- Report by Dunja Mijatović Following Her Visit to Turkey from 1 to 5 July 2019, Strasbourg, 19 February 2020, CommDH(2020)1.
- Report on Dunja Mijatović Commissioner for Human Rights of The Council of Europe, Report Following Her Visit to Romania from 12 to 16 November 2018, Strasbourg, 28 February 2019, CommDH(2019)5.
- Recommendation CM/Rec(2012) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Justice System, (Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers Deputies).
- Recommendation CM/ Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence efficiency and responsibility, www.rm.coe.int, data dostępu: 01.01.2023.
- Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000).
- Recommendation No. R (99)19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters (Adopted by the Committee of Ministers on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Ministers' Deputies).
- Recommendation No. R (87)18 of The Committee of Ministers to Member States Concerning the Simplification of Criminal Justice (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Minister's Deputies).
- Recommendation No. R (85)11 of The Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure (Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies).

- Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His to Poland, 18-22 November 2002, 19 March 2003, CommDH(2003)4.
- Report by Dunja Mijatović Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019, Strasbourg, 28 June 2019, CommDH(2019)17,
- Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of The Council of Europe, Following His Visit to Poland From 9 to 12 February 2016, Strasbourg, 1 June 2016, CommDH(2016)23.
- Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights, following his visit to the Russian Federation, from 3 to 13 April 2013, Strasbourg, 12 November 2013, Strasbourg, 12 November 2013, CommDH(2013)21.
- Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul – Addendum – Mission to the Russian Federation [A/HRC/26/32/Add.1].
- Resolution (99)50, the Committee of Ministers institutes the Council of Europe Commissioner of Human Rights, Adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session, Budapest, Strasbourg, 23 April 1999.
- Resolution (51)30A (3 May 1951) – Admission of New Memners, www.coe.int, data dostępu: 07.11.2023.
- Reykjavik Declaration, United around our values, Reykjavik Summit 4th of Heads of State and Government of the Council of Europe, 16-17 May 2023, www.rm.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.
- Rules of Procedure of the Council of Europe’s Committee of Ministers (August 1951) – consolidated version (1964), www.cvce.eu, data dostępu: 17.11.2023.
- Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights, and the Rule of Law: A Democratic Renewal for Europe*, Council of Europe 2021, www.coe.int, data dostępu: 28.11.2022.
- Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and Rule of Law: Populism – How Strong are Europe’s Checks and Balance?*, Council of Europe 2017, www.rm.coe.int, data dostępu: 28.11.2022.
- Securing the Long-term effectiveness of the system of the European Convention on Human Rights – Implementation of the Brussels Declaration – Amendments

to Rule 9 of the Ministers' Deputies Rules for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, 1275th meeting, 18 January 2017, CM/Dec(2017)1275/4.1

- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM/2019/498 final.
- Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, Adopted by the International Association of Prosecutors on the Twenty Third Day of April 1999, [www.iap-association.org/gettachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL-2018_FINAL_2018210.pdf,aspx](http://www.iap-association.org/gettachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL-2018_FINAL_2018210.pdf,aspx), data dostępu: 29.06.2022.
- Supervision of the execution of Judgments of the European Court of Human Rights: procedure and working methods for the Committee of Ministers' Human Rights meetings, Ministers' Deputies/ Rapporteur Groups, GR-H, Rapporteur Group on Human Rights, GR-H(2016)2-final, 30 March 2016.
- Venice Commission Opinion No. 1106/2022, Serbia Opinion on Two Draft Laws Implementing The Constitutional Amendments on The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 113rd Plenary Session (Venice 16-17 December 2022), Strasbourg, 19 December 2022, CDL-AD(2022)042.
- Venice Commission Opinion No. 1064/2021, Kosovo on the Concept Paper on The Vetting of Judges and Prosecutors and Draft Amendments to the Constitution, Adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), Strasbourg, 20 June 2022, CDL-AD(2022)011.
- Venice Commission Opinion No. 1015/2021, On the Draft Law on Amendments to The Law on The High Judicial and Prosecutorial Council, Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021), Strasbourg, 23 March 2020, CDL-AD(2021)015.
- Venice Commission Opinion No. 1041/2021, Montenegro Urgent Opinion on the Revised Draft Amendments to The Law on The State Prosecution Service, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure

on 10 May 2021, Endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online 2-3 July 202), Strasbourg, 6 July 2021, CDL-AD(2021)030.

- Venice Commission Opinion No. 986/2020 Malta on Proposed Legislative Changes, Adopted by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session, Strasbourg, 19 June 2020, CDL-AD(2020)006.
- Venice Commission Opinion No. 1022/2020, Bulgaria Urgent Interim Opinion on The Draft New Constitution, Endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), Strasbourg, 11 December 2020, CDL-AD(2020)035.
- Venice Commission Opinion No. 968/2019 on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019, CDL-AD(2019)031-e.
- Venice Commission Opinion No. 940/2018, Malta Opinion on Constitutional Arrangements and Separation of Powers and The Independence of The Judiciary and Law Enforcement, Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Strasbourg, 17 December 2018, CDL-AD(2018)028.
- Venice Commission Opinion No. 937/2018, on the Provisions on The Prosecutorial Council in The Draft Organic Law on The Prosecutor's Office and On The Provisions on The High Council of Justice in The Existing Organic Law on General Courts, Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Strasbourg, 17 December 2018, CDL-AD(2018)029.
- Venice Commission Compilation Opinions and Reports, *Concerning Prosecutors*, Strasbourg, 11 November 2017, CDL-PI(2018)001.
- Venice Commission Opinion No. 811/2014, Draft Amendments to The Law on The Prosecutor Office of Georgia and The Law on The Prosecutor's Office of 21 October 2008, Strasbourg, 1 June 2015, CDL-REF(2015)0008.

- Venice Commission Opinion No. 735/2013, Draft Law on The Public Prosecutor's Office of Ukraine, Strasbourg, 2 September 2013, CDL-REF(2013)041.
- Venice Commission Opinion No. 735/2013 Comparative table to section 12 of Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Strasbourg, 9 October 2013, CDL-REF(2013)043.
- Venice Commission, Opinion No. 403/2006, Judicial Appointment, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)028.
- Venice Commission Opinion No. 405/2006, On the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007), Strasbourg, 19 March 2007, CDL-AD(2007)004.
- Venice Commission Opinion No. 340/2005 on The Federal Law on The *Prokuratura* (Prosecutor's Office) of The Russian Federation, Adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005), Strasbourg, 13 June 2005, CDL-AD(2005)014.
- Venice Commission, Report on European Standards as Regards the Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) on the basis of comments by Mr. James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr. Jorgen Steen Sorensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), Strasbourg, 3 January 2011, CDL-Ad(2010)040.
- Venice Commission Draft Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, on the basis of comments by Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Jorgen Steen Sorensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member Poland), Strasbourg, 6 December 2010, CDL(2010)112.
- Webinar Functional Independence of Prosecutors in Eastern and Central Europe, 2 September 2020, ODIHR Meeting Report, OSCE/ODIHR, Warsaw, May 2021, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*, skarga nr 3594/19.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie *Morice przeciwko Francji*, skarga nr 29369/10.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie *Moulin przeciwko Francji*, skarga nr 37104.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Parlov-Tkaičić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 24810/06.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 listopada 2009 r., w sprawie *Kolevi przeciwko Bułgarii*, skarga nr 1108/02.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie *Previti przeciwko Włochom*, skarga nr. 45291/06.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 września 2009 r. w sprawie *Batsanina przeciwko Rosji*, skarga nr 2009/2009. 3932/02.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba), z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, skarga nr 14277/04.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie *HB przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 26899/95.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 lipca 2000 r., w sprawie *Niedbała przeciwko Polsce*, skarga nr 27915/95.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1999 r. w sprawie *Wille przeciwko Liechtensteinowi*, skarga nr 28396/95.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie *Assenov i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 24760/94.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie *Lukanov przeciwko Bułgarii*, skarga nr 21915/93.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie *Huber przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 12794/87.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 lutego 1997 r. w sprawie *Nikolowa przeciwko Bułgarii*, skarga nr 31195/96.

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie *Brincat przeciwko Włochom*, skarga nr 13867/88.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 1984 w sprawie *De Cuber przeciwko Belgii*, skarga nr 9186/80.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 maja 1984 r., w sprawie *Van de Slums i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 9362/81.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 października 1982 r. w sprawie *Piersack przeciwko Belgii*, skarga nr 8692/79.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 1979 r. w sprawie *Schiesser przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 7710/76.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie *OG e PI (Procedure di Lubecca e Zwickau)*, C-5-8 e C – 82/19 PPU, EU:C:2019:456.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 27 maja 2019 r., w sprawie *Minister for Justice and Equality przeciwko PF. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court Odesłanie prejudycjalne- Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 6 ust. 1 – Pojęcie „wydającego nakaz organu sądowego” – Europejski nakaz aresztowania wydany przez prokuratora generalnego państwa członkowskiego – Status – Gwarancja niezależności*, Sprawa C-509/18.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 maja 2019 r. w sprawie *PF (Procuratore generale di Lituania)*, C-509/18, EU:C:2019:457.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., w sprawie *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg (Procureurs de Lyon et Tours)*, C-566/19 PPU.

Netografia

- *About the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)*, www.coe.int, data dostępu: 03.01.2023.
- *About the Committee of Ministers*, www.coe.int, data dostępu: 17.11.2023.
- *CCPE President takes part in the webicar on the Independence of prosecutors*, www.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.
- *Code of Criminal Procedure*, www.sherloc.unodc.org, data dostępu: 23.06.2022.
- *Codice di Procedura Penale*, www.imolin.org/doc/amlid/italy/italy_Codice_di_Procedura_Penale.pdf, data dostępu: 23.06.2022.
- Commissioner for Human Rights, Statement, *Human rights violations in Belarus must stop immediately*, Strasbourg, 21 September 2020, www.coe.int, data dostępu: 28.11.2023.
- Council of Europe, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 005, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=vFZ7AeW4, data dostępu: 28.11.2022.
- Dimitrieva J., *North Macedonia*, www.eprints.ugd.edu.mk, data dostępu: 12.02.2024.
- *European Court of Human Rights Decision Upholds Prosecutorial Independence Cross the Council of Europe*, www.justiceinitiative.org, data dostępu: 21.11.2023.
- *Flag & Anthem*, www.coe.int, data dostępu: 20.11.2023.
- Forde A., *From Grey Zones to Red Lines*, www.voelkerrchtsblog.org, data dostępu: 07.11.2023.
- *German Code of Criminal Procedure*, www.gesetze.im.internet.de, data dostępu: 23.06.2022.
- *Group of States against Corruption of Council of Europe removes Spain from its supervisory mechanisms*, www.lamoncloa.gob.es, data dostępu: 20.02.2024.
- *Handbook of European Criminal Procedure*, red. R.E. Kostoris, Springer International Publishing, Cham 2018.

- *Historia polskiej prokuratury w latach 1918 – 1945*, www.pk.gov.pl/prokuratura/historia-prokuratury/historia-polskiej-prokuratury-w-latach-1918-1945/, data dostępu: 25.06.2022.
- IDEA, *The Global State of Democracy 2019 – Addressing the Ills, Reving the Promise (2019)*, www.idea.int, data dostępu: 28.11.2022.
- Krapyvin E., Pysarenko D., *Ukraine’s Prosecutor Service like in Europe: What Needs to Be Improved in Times of War*, www.eurointegration.com.ua, data dostępu: 21.02.2024.
- Leach P., *A Time of Reckoning? Russia and The Council of Europe*, www.strasbourgobservers.com, data dostępu: 07.11.2023.
- *Newsroom Serbia HFII: The working meeting for prosecutors in charge for the prosecutorial Practice on interpretation and citation of the European Convention on Human Rights and case-law of the European Court of Human Rights*, www.coe.int, data dostępu: 15.12.2022.
- Nikolić L.K., *Will the working versions of the law on the prosecution result in a faster access of citizens to justice?*, www.europeanwesternbalkans.com, data dostępu: 21.02.2024.
- *Origins and History of Parliamentary Assembly*, www.coe.int, data dostępu: 20.11.2023.
- *OSCE PCUz conducted a training on <<Enhancing Media Literacy for Prosecutors*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.
- *OSCE/ODIHR and Council of Europe pilot online learning course on hate crime*, 8 October 2015, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.
- *OSCE and Council of Europe hold workshop on judicial reforms in Federal Republic of Yugoslavia*, www.osce.org, data dostępu: 12.02.2024.
- *OSCE presents First report on the work of the Special Prosecutors’s Office*, www.nezavisen.mk, data dostępu: 12.02.2024.
- *OSCE welcomes the appointment of the new Chief Prosecutor of the Prosecutor’s Office of BiH*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.
- *Probation Reform in Italy: Towards a Community justice*, www.cep.probation.org, data dostępu: 24.06.2022.

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze o zmianie niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-prokuraturze-oraz-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 09.11.2024)
- *Prosecutors enjoy continuity in their work*, www.en.vijesti.me, data dostępu: 01.12.2023.
- *Prosecutor's Office of Bulgaria nominated as new host of OSCE – supported Secretariat of Permanent Conference of Organized Crime Prosecutors*, www.osce.org, data dostępu: 14.02.2024.
- Sobczak K., *Dr Gabriel-Węglowski: Polsce potrzebna prokuratura niezależna i profesjonalna*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/polsce-potrzebna-prokuratura-niezalezna-i-profesjonalna-projekt,520669.html>, data dostępu: 09.11.2024.
- *Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors*, www.kdp.gov.ua, data dostępu: 21.02.2024.
- *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, www.pism.pl/publikacje/reforma-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka, data dostępu: 15.12.2022.
- *Secretary General*, www.coe.int, data dostępu: 6.12.2022.
- *Serbia; referendum w sprawie reformy sądownictwa i prokuratury (cz. I)*, www.ies.lublin.pl, data dostępu: 21.02.2024.
- *The Council of Europe*, www.osce.org, data dostępu: 09.02.2024.
- *The Council of Europe's Relations with the OSCE*, www.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.
- *The New Code of Conduct of Prosecutors of Latvia – More Modern, Specific and Practical*, www.delna.lv, data dostępu: 20.02.2022.
- *The Secretariat, [w:] The Challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and Democratic Security*, Council of Europe, Strasburge 1996.
- *The State Audit Office (2021) a summary of the main findings and recommendations of the audit*, www.Irvk.gov.lv, data dostępu: 20.02.2024.
- *The Venice Commission confirmed that it was not consulted regarding the Proposal for Amendments to the Law on State Prosecution*, www.en-vjesti.me, data dostępu: 23.02.2024.

- *Roles and responsibilities in investigation and prosecuting Crimes in Latvia*, www.oecd.library.org, data dostępu: 24.06.2022.
- *The Belgian Penal Code*, www.fra.europa.eu, data dostępu: 23.06.2022.
- *The General Public Prosecution*, www.rjt.gov.rst, data dostępu: 21.02.2024.
- The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020: In Sickness and Health?*, (2021), www.eiu.com, data dostępu: 28.11.2022.
- *Ukraine criminal justice reform*, www.coe.int, data dostępu: 21.02.2024.
- Vaclav Havel, Speech at the Council of Europe, Strasbourg, 10 May 1990.
- *Warsaw Summit Council of Europe*, 6-17 May 2005, www.coe.int, data dostępu: 09.02.2024.
- Wedeł-Domaradzka A., *Granice wolności ekspresji sędziów. Analiza porównawcza standardów międzynarodowych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wraz ze standardami krajowych porządków prawnych wybranych państw europejskich.* www.iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/IWS_Wedeł-Domaradzka-A._Granice-wolnosci-ekspresji-sedziow.pdf, data dostępu: 28.06.2022.

Strony internetowe

- www.coe.int – Rada Europy
- www.fra.europa.eu – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
- www.ies.lublin.pl – Instytut Europy Środkowej
- www.osce.org – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- www.pism.pl – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
- www.pk.gov.pl – Prokuratura Krajowa
- www.sejm.gov.pl – Sejm RP