

**Zalecenie Rec(2000)19 Rady Europy
z dnia 6 października 2000 r.
dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych**

**Rada Europy
Komisja Ministrów
Zalecenie Rec(2000)19**

*Komisji Ministrów dla państw członkowskich dotycząca roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych
(Przyjęte przez Komisję Ministrów w dniu 6 października 2000 r. na 724 zebraniu Zastępców Ministrów)*

Komisja Ministrów, działając zgodnie z Artykułem 15.b Statutu Rady Europy;

Przypominając, iż celem przyświecającym Radzie Europy jest osiągnięcie większej jedności wśród jej członków;

Pamiętając o tym, iż celem Rady Europy jest również promowanie praworządności, która stanowi podstawę wszystkich prawdziwych demokracji;

Uważając, że wymiar sprawiedliwości i prawo karne odgrywają kluczową rolę w ochronie praworządności;

Mając świadomość istnienia wspólnej dla wszystkich państw członkowskich potrzeby wzmożenia walki z przestępczością - zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym;

Uważając, iż w tym celu należy zwiększyć skuteczność nie tylko narodowych wymiarów sprawiedliwości i prawa karnego, lecz również współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, jednocześnie przestrzegając zasad zagwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód;

Mając świadomość tego, że prokuratura również odgrywa kluczową rolę w wymiarze sprawiedliwości w rozwiązywaniu spraw karnych, a także we współpracy międzynarodowej w sprawach karnych; Będąc przekonana o tym, iż w tym celu należy zachęcać do określenia wspólnych zasad działania prokuratorów w państwach członkowskich;

Uwzględniając wszystkie zasady i przepisy zawarte w tekstach dotyczących spraw karnych, przyjętych przez Komisję Ministrów; Zaleca rządów państw członkowskich opieranie swojego ustawodawstwa i praktyki dotyczących roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych na poniższych zasadach:

1 Zalecenie Rec(2000)19, przyjęte przez Komisję Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r., zostało przygotowane przez Komisję Ekspertów do spraw Roli Prokuratury w Wymiarze Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (PC-PR), ustanowioną pod patronatem Komisji Europejskiej ds. problemów związanych z przestępczością (CDPC).

Funkcje prokuratorskie

Prokurator jest instytucją publiczną, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

We wszystkich wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy:

- decydują o tym, czy wszcząć lub kontynuować ściganie;*
- występują jako oskarżyciele przed sądem;*
- mogą składać zażalenia lub prowadzić postępowanie apelacyjne dotyczące wszystkich lub niektórych postanowień sądu.*

W niektórych wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy również:

- realizują narodową politykę w zakresie przestępczości, dostosowując ją, gdzie jest to stosowne, do warunków regionalnych i lokalnych;*
- prowadzą, kierują lub nadzorują dochodzenia;*
- zapewniają skuteczną pomoc pokrzywdzonym;*
- decydują o alternatywach dla ścigania;*
- nadzorują wykonywanie wyroków sądowych itd.*

Zabezpieczenia zapewniane prokuratorom w celu umożliwienia im pełnienia swoich funkcji

Państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia prokuratorom możliwości wykonywania swoich obowiązków i zobowiązań zawodowych w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych, a także w odpowiednich warunkach pod względem środków, a w szczególności środków budżetowych, jakie mają do swojej dyspozycji. Takie warunki należy ustalić w drodze bliskiej współpracy z przedstawicielami prokuratorów.

Państwa powinny podejmować kroki w celu:

a. dokonywania rekrutacji, awansu i przeniesień prokuratorów zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, stanowiącymi zabezpieczenie przed jakimkolwiek podejściem faworyzującym poszczególne grupy, a także wykluczającymi dyskryminację na takiej podstawie, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, poglądy religijne, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, powiązanie z mniejszością narodowościową, status majątkowy, związany z narodzeniem lub inny;

b. uzależnienia przebiegu kariery, awansów i przeniesień prokuratorów od znanych i obiektywnych kryteriów, jakimi są fachowość i doświadczenie;

c. uzależnienia przeniesień prokuratorów również od potrzeb służbowych;

d. zapewnienia prokuratorom rozsądnych warunków służby, takich jak wynagrodzenie, okres urzędowania i wysokość emerytury, które powinny być współmierne do pełnionej przez nich roli, a także zapewnienie odpowiedniego wieku emerytalnego, jak i tego, aby wspomniane warunki były regulowane prawnie;

e. regulowania prawnego postępowania dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom, a także powinny zagwarantować uczciwą i obiektywną ocenę i decyzję, które powinny zostać poddane niezależnej i bezstronnej rewizji;

f. udostępnienia prokuratorom satysfakcjonującej procedury zażaleniowej, w tym tam, gdzie będzie to stosowne, odpowiedniego dostępu do trybunału, w przypadku naruszenia ich statusu;

g. fizycznej ochrony prokuratorów i ich rodzin przez władze, gdy ich bezpieczeństwo osobiste jest zagrożone w wyniku odpowiedniego wypełniania swoich funkcji.

Państwa powinny również podejmować kroki w celu zapewnienia prokuratorom posiadania skutecznego prawa do wolności wypowiedzi, poglądów, zgromadzenia i zrzeszania się. W szczególności powinni oni posiadać prawo do udziału w publicznej dyskusji w sprawach dotyczących prawa, wymiaru sprawiedliwości oraz promowania i ochrony praw człowieka, a także wstępowania do lokalnych, ogólnopaństwowych lub międzynarodowych organizacji, lub też tworzenia takich, oraz uczestniczenia w ich zebraniach z własnego, prywatnego wyboru, przy czym ich zgodne z prawem działania lub członkostwo w legalnej organizacji nie mogą stawiać ich w niekorzystnej sytuacji w pracy. Wyżej wymienione prawa mogą być ograniczone wyłącznie w zakresie przewidzianym przez prawo oraz w zakresie niezbędnym do zachowania konstytucyjnej² pozycji prokuratorów. Na wypadek pogwałcenia praw wymienionych powyżej powinien być dostępny skuteczny środek zaradczy.

Szkolenie jest zarówno obowiązkiem, jak i prawem wszystkich prokuratorów - przed nominacją, ale również później, na zasadzie ciągłości. Dlatego też państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia posiadania odpowiedniego wykształcenia oraz szkolenia prokuratorów zarówno przed ich nominacją, jak i po niej.

W szczególności prokuratorzy powinni być uświadomieni o:

- a. zasadach i obowiązkach etycznych ich urzędu;
- b. konstytucyjnej i prawnej ochronie podejrzanych, poszkodowanych i świadków;
- c. prawach człowieka i swobodach wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód, szczególnie zaś o prawach ustanowionych w Artykułach 5 i 6 wspomnianej Konwencji;
- d. zasadach i praktyce organizacji pracy, zarządzania i kadr w kontekście sądowym;
- e. mechanizmach i materiałach przyczyniających się do konsekwencji ich działań.

Ponadto, państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia dodatkowych szkoleń w zakresie poszczególnych tematów lub w poszczególnych sektorach zgodnie z aktualnymi potrzebami, uwzględniając w szczególności oddzielne rodzaje oraz kierunki rozwoju działalności przestępczej, a także współpracę międzynarodową w sprawach karnych.

Mając na uwadze lepsze reagowanie na rozwijające się formy działalności przestępczej, a w szczególności na przestępczość zorganizowaną, specjalizacja musi być uważana za priorytet - zarówno pod względem organizacji prokuratorów, jak i pod względem ich szkolenia i przebiegu kariery zawodowej. Należy również rozwijać koncepcję zwracania się o pomoc do zespołów specjalistów, w tym zespołów wielodyscyplinarnych, utworzonych w celu wspomaganie prokuratorów w wypełnianiu ich funkcji.

Organizacja i działania wewnętrzne Prokuratury, a szczególnie te dotyczące przydzielania i ponownego przydzielania spraw, muszą spełniać wymagania

bezstronności i niezależności oraz maksymalizować właściwe działanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a w szczególności poziom kwalifikacji prawnych i specjalizacji, poświęcanych każdej sprawie. 10. Każdy prokurator ma prawo żądania podawania mu instrukcji, do których ma się stosować, na piśmie. W przypadkach, gdy prokurator stwierdzi, iż instrukcja jest bezprawna lub nie jest zgodna z jego sumieniem, powinna być dostępna odpowiednia procedura wewnętrzna, która może prowadzić ostatecznie do zastępstwa.

2 Słowo "konstytucyjny" zostało użyte tutaj w odniesieniu do przewidzianych prawem zadań i pełnomocnictw prokuratora, a nie do Konstytucji któregośkolwiek państwa.

Stosunki pomiędzy prokuratorami a władzą wykonawczą i ustawodawczą

Państwa powinny zapewnić prokuratorom możliwość wykonywania swoich zawodowych obowiązków i zobowiązań bez nieuzasadnionej ingerencji lub nieuzasadnionego narażania ich na odpowiedzialność cywilną, karną lub inną. Niemniej jednak prokuratura powinna okresowo i publicznie rozliczać się ze swoich działań w ogóle, a w szczególności ze sposobu wywiązywania się ze swoich zadań priorytetowych.

Prokuratorzy nie powinni ingerować w kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej.

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

a. prawnego ustanowienia natury i zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą;

b. korzystania przez rząd ze swojej władzy w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi;

c. udzielania instrukcji na piśmie i publikowania ich w odpowiedni sposób w przypadkach instrukcji natury ogólnej;

d. zapewnienia odpowiedniej gwarancji poszanowania zasad przejrzystości i równości zgodnie z prawem narodowym, w przypadkach instrukcji dotyczących poszczególnych spraw, gdy rząd ma taki obowiązek, na przykład:

- uprzednie zwrócenie się o pisemną radę do kompetentnego prokuratora lub organu zajmującego się ściganiem;

- opatrzenie swoich pisemnych instrukcji odpowiednimi wyjaśnieniami, zwłaszcza gdy odbiegają one od porad prokuratora, oraz przekazanie ich kanałami hierarchicznymi;

- dopilnowanie tego, aby przed rozprawą taka porada i instrukcje stały się częścią akt, aby pozostałe strony mogły z nimi zapoznać się i zgłosić swoje uwagi;

e. pozostawienia wolności prokuratorom do przedkładania w sądzie wszelkich prawnych argumentów według własnego wyboru, nawet jeżeli mają obowiązek wyrażenia na piśmie otrzymanych instrukcji;

f. zakazania z zasady dawania instrukcji zaniechania ścigania w poszczególnym przypadku. W przypadku gdy taki zakaz nie istnieje, takie instrukcje powinny być zarezerwowane dla wyjątkowych sytuacji, a ich wydanie musi zależeć nie tylko od wymagań zawartych w powyższych podpunktach (d) i (e), lecz również od odpowiedniej kontroli, mającej na względzie w szczególności zapewnienie przejrzystości.

W państwach, gdzie prokuratura jest niezależna od rządu, państwo powinno podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania prawnego ustanowienia charakteru i zakresu niezależności prokuratury.

Mając na względzie promowanie uczciwości i skuteczności polityki walki z przestępczością, prokuratorzy powinni współpracować z agencjami i instytucjami rządowymi, o ile jest to zgodne z prawem.

W każdym przypadku prokuratorzy powinni mieć możliwość ścigania bez przeszkód urzędników publicznych z powodu popełnionych przez nich przestępstw, a w szczególności korupcji, bezprawnego użycia władzy, poważnego pogwałcenia praw człowieka i innych działań uważanych za przestępstwa zgodnie z prawem międzynarodowym.

Stosunki pomiędzy prokuratorami a sędziami w sądach

Państwa powinny podejmować stosowne kroki w celu zapewnienia prawnego ustanowienia statusu prawnego, kompetencji i roli proceduralnej prokuratorów w sposób pozbawiający uzasadnionej wątpliwości co do niezależności i bezstronności sędziów. W szczególności państwa powinny zagwarantować wykluczenie pełnienia przez daną osobę jednocześnie funkcji prokuratora i sędziego.

Niemniej, jeżeli system prawny zezwala na to, państwa powinny podejmować kroki zmierzające do pełnienia przez daną osobę funkcji prokuratora i sędziego na zmianę. Taka zmiana funkcji jest możliwa wyłącznie na wyraźną prośbę osoby zainteresowanej, z uwzględnieniem zabezpieczeń.

Prokuratorzy powinni bezwzględnie szanować niezależność i bezstronność sędziów. Nie powinni oni zwłaszcza poddawać w wątpliwość decyzji sądowych, ani utrudniać ich wykonywania z wyjątkiem sytuacji, gdy korzystają ze swojego prawa do apelacji lub prowadzenia dowolnego innego postępowania deklaratywnego.

Prokuratorzy muszą być uczciwi i obiektywni podczas postępowania sądowego. W szczególności powinni oni zapewnić dostarczenie do sądu wszystkich istotnych faktów i argumentów prawnych, niezbędnych do uczciwego działania wymiaru sprawiedliwości.

Stosunki pomiędzy prokuratorami a policją

Ogólnie prokuratorzy powinni poddać szczegółowej analizie legalność dochodzeń policyjnych najpóźniej w momencie podjęcia decyzji o wszczęciu lub kontynuacji ścigania. Prokuratorzy również powinni pod tym względem monitorować przestrzeganie praw człowieka przez policję.

Państwa, w których policja podlega władzy prokuratury lub gdzie dochodzenia policyjne są prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora, powinny podejmować skuteczne kroki zmierzające do zagwarantowania, iż prokurator może:

a. udzielać odpowiednich instrukcji policji mając na względzie skuteczną realizację priorytetów polityki walki z przestępczością, zwłaszcza w odniesieniu do podejmowania decyzji co do tego, jakie kategorie przestępstw należy rozpatrywać w pierwszej kolejności, środków używanych w poszukiwaniu dowodów, wykorzystania personelu, czasu trwania dochodzenia, informacji, jakie należy podać do wiadomości prokuratorowi itd.;

b. w przypadku gdy dostępne są różne agencje policyjne, przydzielać poszczególne sprawy agencji, która w jego uznaniu najlepiej sobie z daną sprawą poradzi;

c. dokonywać ocen i kontroli w niezbędnym zakresie w celu monitorowania zgodności wydawanych przez niego instrukcji z prawem;

d. sankcjonować lub promować sankcjonowanie w przypadku ewentualnych naruszeń, jeżeli jest to stosowne.

Państwa, w których policja jest niezależna od prokuratury, powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania istnienia odpowiedniej funkcjonalnej współpracy pomiędzy Prokuraturą a policją.

Obowiązki prokuratora względem osób

Wykonując swoje obowiązki prokuratorzy powinni w szczególności: a. uczciwie, bezstronnie i obiektywnie pełnić swoje funkcje; b. szanować i dążyć do ochrony praw człowieka, wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód; c. dążyć do zapewnienia możliwie najszybszego działania wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw karnych.

Prokuratorzy powinni powstrzymać się od dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie: płeć, rasa, kolor skóry, język, poglądy religijne, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, powiązanie z mniejszością narodowościową, status majątkowy, narodzin, zdrowotny, upośledzenia lub inny.

Prokuratorzy powinni zapewniać równość wobec prawa oraz uświadamiać sobie istnienie wszelkich istotnych okoliczności, w tym też mających wpływ na podejrzanego, niezależnie od tego, czy działają one na korzyść, czy też na niekorzyść podejrzanego.

Prokuratorzy nie powinni wszczynać ani kontynuować ścigania w przypadkach, gdy bezstronne dochodzenie wykazuje, iż zarzut jest nieuzasadniony.

Prokuratorzy nie powinni przedstawiać materiału dowodowego świadczącego przeciwko podejrzanemu, jeżeli wiedzą lub mają uzasadnione powody, aby sądzić, iż został on uzyskany przy wykorzystaniu metod niezgodnych z prawem. W przypadku wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości prokurator po winien poprosić sąd o zarządzenie w sprawie dopuszczalności takiego materiału dowodowego.

Prokuratorzy powinni dążyć do ochrony zasady równości stron, w szczególności poprzez ujawnianie innym stronom, z wyjątkiem gdy prawo stanowi inaczej, posiadanych przez nich informacji, które mogą wpłynąć na sprawiedliwość postępowania.

Prokuratorzy powinni utrzymywać w tajemnicy informacje otrzymane od osób trzecich, w szczególności zaś w przypadkach, gdy wchodzi w grę domniemanie niewinności, chyba że interes sprawiedliwości lub prawo wymaga inaczej.

W przypadkach gdy prokuratorzy są uprawnieni do podejmowania kroków, które powodują ingerencję w podstawowe prawa i swobody podejrzanego, musi istnieć możliwość kontroli sądowej takich kroków.

Prokuratorzy powinni w odpowiedni sposób mieć na względzie interesy świadków, a zwłaszcza stosować lub przyczyniać się do stosowania środków mających na celu ochronę ich życia, bezpieczeństwa i prywatności, lub też dopilnować, aby takie środki zostały podjęte.

Prokuratorzy powinni w odpowiedni sposób mieć na względzie stanowisko i obawy osób poszkodowanych w przypadku, gdy dotyczy to ich interesów osobistych, i podejmować działania lub przyczyniać się do ich podejmowania w celu zapewnienia informowania świadków o ich prawach i postępkach w postępowaniu.

Strony zainteresowane, których status jest uznany lub możliwy do określenia, a zwłaszcza osoby poszkodowane, powinny mieć możliwość kwestionowania decyzji prokuratorów o zaniechaniu ścigania. Zakwestionowanie decyzji może być dokonane, gdzie jest to stosowne, po rewizji hierarchicznej, poprzez zastosowanie rewizji sądowej lub poprzez upoważnienie stron do wniesienia prywatnego oskarżenia.

Państwa powinny zapewnić obowiązywanie "kodeksów postępowania" dla prokuratorów podczas pełnienia ich obowiązków. Naruszenie takiego kodeksu może prowadzić do odpowiednich sankcji zgodnie z powyższym punktem 5. Praca prokuratorów powinna podlegać regularnej kontroli wewnętrznej.

a. Mając na względzie promowanie uczciwego, konsekwentnego i skutecznego działania prokuratorów, państwa powinny dążyć do:

- stawiania na pierwszym miejscu hierarchicznych metod organizacji, nie dopuszczając jednak do tego, aby takie metody organizacyjne prowadziły do powstania nieskutecznych lub stwarzających trudności biurokratycznych struktur;*
- określenia ogólnych wskazówek dotyczących realizacji polityki walki z przestępczością;*

- określenia ogólnych zasad i kryteriów mających zastosowanie jako odnośniki, na podstawie których musiałyby być podejmowane decyzje w poszczególnych przypadkach, w celu zapobieżenia podejmowaniu arbitralnych decyzji.

b. Decyzję w kwestii ustalenia wspomnianych powyżej metod organizacyjnych, wskazówek, zasad i kryteriów powinien podjąć rząd lub parlament lub też, jeżeli prawo narodowe chroni niezależność prokuratora, przedstawiciele prokuratury.

c. Społeczeństwo musi być poinformowane o wspomnianych powyżej organizacjach, wskazówkach, zasadach i kryteriach. Powinny one też być podawane każdej osobie na żądanie.

Współpraca międzynarodowa

Pomimo faktu, iż rola prowadzenia czynności związanych ze sprawami dotyczącymi międzynarodowej współpracy prawnej może należeć do innych organów, należy rozwijać bezpośrednie kontakty pomiędzy prokuratorami z różnych państw w ramach umów międzynarodowych, gdzie takowe istnieją, lub w inny sposób na podstawie praktycznych układów.

Należy podejmować kroki w różnych dziedzinach w celu rozwijania bezpośrednich kontaktów pomiędzy prokuratorami w ramach międzynarodowej współpracy prawnej. Takie kroki powinny w szczególności polegać na:

- a. rozpowszechnianiu dokumentacji;*
- b. tworzeniu listów kontaktów i adresów, podając nazwiska odpowiednich osób kontaktowych w różnych organach ścigania, a także dziedziny ich specjalizacji, zakresy odpowiedzialności itp.;*
- c. nawiązywaniu regularnych kontaktów osobistych pomiędzy prokuratorami z różnych państw, w szczególności poprzez organizowanie regularnych zebrań Prokuratorów Generalnych;*
- d. organizowaniu sesji szkoleniowych i uświadamiających;*
- e. wprowadzaniu i rozwijaniu funkcji łącznika, którą pełniliby prawnicy zamieszkałi za granicą;*
- f. szkoleniu w zakresie języków obcych;*
- g. rozwoju posługiwania się elektronicznym przekazywaniem danych;*
- h. organizowaniu seminariów roboczych wraz z innymi państwami w kwestiach wzajemnej pomocy i wspólnych problemów związanych z przestępczością.*

Mając na uwadze poprawienie racjonalizacji i osiągnięcie koordynacji procedur wzajemnej pomocy, należy podjąć starania w celu promocji:

- a. ogólnie pośród prokuratorów świadomości, iż istnieje konieczność aktywnego uczestniczenia we współpracy międzynarodowej;*
- b. specjalizacji niektórych prokuratorów w dziedzinie współpracy międzynarodowej;*
- c. w tym celu państwa powinny podejmować kroki zmierzające do zapewnienia tego, że prokurator odpowiedzialny za współpracę międzynarodową w państwie-wnioskodawcy będzie mógł skierować wniosek o pomoc prawną bezpośrednio do organu, który posiada niezbędne kompetencje do wykonania wnioskowanej czynności w*

państwie, do którego zwrócono się o pomoc prawną, a także, że organ ten będzie mógł wysłać uzyskany materiał dowodowy bezpośrednio do prokuratora, który złożył wniosek.

Memorandum wyjaśniające Wstęp

Z upoważnienia Komisji Europejskiej ds. problemów związanych z przestępczością (CDPC), z myślą o sporządzeniu zalecenia, Komisji Ekspertów do spraw Roli Prokuratury w Wymiarze Sprawiedliwości w Sprawach Karnych Prokuratura (PC-PR) powierzono zbadanie statusu Prokuratury oraz jej roli w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

PC-PR zbierała się kilka razy pomiędzy październikiem 1996 r. a listopadem 1999 r.

Komisja sporządziła kwestionariusz, który został rozprawdany we wszystkich Państwach Członkowskich. Zawarte w nich odpowiedzi posłużyły za podstawę pracy Komisji. Syntezę tych odpowiedzi załączono do niniejszego memorandum.

Podczas ostatniego zebrania Komisja zatwierdziła szkic Zalecenia oraz szkic Memorandum do niego. CDPC zbadała te teksty podczas swojej 48 sesji plenarnej. Zatwierdziła szkic Zalecenia i przedłożyła go Komisji Ministrów. Przyjęła również Memorandum Wyjaśniające.

Uwagi ogólne

Rada Europy, od momentu jej powstania, niestrudzenie pracowała i pracuje nad ustaleniem i promowaniem wspólnych zasad w prawie, systemach i praktykach, których celem jest zwalczanie przestępczości, państw będących jej członkami.

Dzieje się tak po pierwsze dlatego, że walka z przestępczością wymaga bezpośredniego zastosowania w praktyce zasad, które posłużyły za fundament Rady Europy. Jej zadaniem jest podtrzymywanie tych zasad, a mianowicie: praworządności, demokracji i praw człowieka.

Drugim powodem jej zaangażowania jest to, że "skuteczność reakcji na przestępczość w znacznym stopniu zależy od ich harmonizacji w ramach spójnej, wspólnej europejskiej polityki walki z przestępczością"³.

Wymóg ten jest jak najbardziej adekwatny dzisiaj, gdy istnieją takie zjawiska kryminalne, jak przestępczość zorganizowana i korupcja, której wymiar międzynarodowy coraz bardziej się rozszerza, zaś z drugiej strony istnieje ryzyko, że mechanizmy jej zwalczania na poziomie narodowym mogą sobie z nią nie poradzić⁴. Taka sytuacja wymaga nie redefinicji współpracy w sprawach karnych, lecz opracowania zbliżonych - lub też wspólnych zasad i strategii.

Faktem jest, iż europejskie systemy prawne są nadal podzielone na dwie kultury. Rozłam ten jest widoczny gołym okiem zarówno w procedurze karnej (oskarżeniowa albo inkwizytorska), jak i we wszczynaniu ścigania (w systemach "obowiązkowym" lub "dobrowolnym"). Niemniej jednak tradycyjne rozróżnienie powoli się zaciera, gdy różne państwa członkowskie coraz bardziej dostosowują swoje prawo i przepisy do obecnych

wspólnych zasad europejskich, wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka.

W dziedzinie egzekwowania prawa, gdzie nacisk kładzie się nie na władze odpowiedzialne za ściganie domniemanych przestępców, uświadomienie problemu harmonizacji zajęło więcej czasu prawdopodobnie dlatego, że sprawa jest delikatna dla instytucji w każdym państwie i niesie za sobą implikacje co do sposobu organizacji władz politycznych.

Niemniej jednak, w kilku tekstach Rady Europy już można znaleźć wskazówki w kwestiach związanych z niniejszym Zaleceniem, w związku z czym komisja z oczywistych powodów poświęciła im najwięcej uwagi:

- Zalecenie Nr R(80)11 dotyczące aresztu do czasu rozprawy;
- Zalecenie Nr R(83)7 dotyczące udziału społeczeństwa w polityce walki z przestępczością;
- Zalecenie Nr R(85)11 dotyczące pozycji oskarżonego w strukturze prawa karnego i procedury karnej;
- Zalecenie Nr R(87)18 dotyczące uproszczenia spraw karnych w wymiarze sprawiedliwości, a w szczególności działu dotyczącego ścigania dobrowolnego;
- Zalecenie Nr R(88)21 dotyczące pomocy pokrzywdzonym oraz zapobiegania represjonowaniu;
- Zalecenie Nr R(92) 17 dotyczące konsekwencji w skazywaniu;
- Zalecenie Nr R(94)12 dotyczące niezależności, skuteczności i roli sędziów;
- Zalecenie Nr R(95)12 dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych;
- Zalecenie Nr R(97)13 dotyczące zastraszania świadków i praw obrony;
- Zalecenie Nr R(99)19 dotyczące mediacji w sprawach karnych.

Należy jednak uczciwie przyznać, iż na dzień dzisiejszy status, rola i metody działania władz odpowiedzialnych za ściganie domniemanych przestępców nie były szczegółowo analizowane pod względem ich harmonizacji na poziomie europejskim.

W odpowiedzi na wrzenie polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na gruntownie przeprowadzane reformy, których podjęły się inne państwa (np. Włochy, Holandia, Francja), Rada Europy zaliczyła tę kwestię do swoich najważniejszych priorytetów. Fakt, iż 25 państw mianowało przedstawicieli do Wybranej Komisji Ekspertów, powołanej do badania tego problemu, dowodzi, że dążenie do harmonizacji jest warte zachodu, a pora ku temu jest odpowiednia.

Zadanie nie jest jednak proste z kilku powodów:

Po pierwsze, sama koncepcja władzy odpowiedzialnej za ściganie domniemanych przestępców jest w Europie dwoista, ponieważ jej korzenie sięgają dwóch podstawowych systemów, opartych na różnych podstawach:

- model francuski "ministere public", zgodnie z którym urzędnicy publiczni posiadają praktycznie monopol na ściganie w ramach systemu inkwizytorskiego;
- model anglosaski, gdzie tradycją jest wszczynanie ścigania przez poszkodowanych lub przez policję, w systemie kontradyktoryjnym.

Obecnie wszystkie państwa członkowskie posiadają władzę powołaną do ścigania, znaną pod różnymi nazwami, takimi jak oskarżyciel publiczny lub prokurator (ang. state prosecutor, prosecuting attorney, public prosecutor)⁵. We wszystkich wymiarach sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych władza ta odgrywa kluczową rolę, gdzie różnice zależą od tego, czy jest to stara, czy nowa instytucja. Status i rola Prokuratury również w znacznym stopniu ewoluowały, odzwierciedlając skalę reform przeprowadzonych w wielu państwach członkowskich w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Po drugie, w różnych państwach istnieją duże różnice w pozycji instytucjonalnej prokuratora: po pierwsze pod względem jej relacji z władzą wykonawczą państwa (poczynając od podlegania tej ostatniej do niezależności), po drugie pod względem relacji pomiędzy prokuratorami a sędziami: w niektórych systemach należą do tego samego korpusu zawodowego, podczas gdy w innych zawody te są zupełnie oddzielne.

Komisja uznała, iż jej zadaniem nie jest opisywanie cech obu tradycji w celu odnalezienia jakiejś trzeciej opcji, ani proponowanie unifikacji istniejących systemów, czy też sugerowanie modelu ponadnarodowego. Nie uważała też, że powinna po prostu szukać najniższego wspólnego mianownika. Odwrotnie, przyjęła dynamiczne podejście i przystąpiła do określania głównych zasad wiodących - wspólnych dla obu rodzajów systemów - które powinny obowiązywać w Prokuraturze w jej drodze do nowego milenium. Jednocześnie starała się wskazać cele praktyczne, które należy osiągnąć w dążeniu do równowagi instytucjonalnej, od której w znacznym stopniu zależą demokracja i praworządność w Europie.

Ponieważ Zalecenie nie jest prawnie wiążące, użyte słownictwo, które w innym przypadku mogłoby oznaczać obowiązek nałożony na Państwa, należy w rzeczywistości odczytywać jako sugestię, że Państwo mogłoby samodzielnie wdrożyć daną zasadę.

3 Preambuła do Zalecenia Nr 4(96)8 Komisji Ministrów dla krajów członkowskich w zakresie polityki walki z przestępczością w Europie w czasach przemian.

4 Patrz w szczególności Uchwała (97)24 w sprawie dwudziestu Podstawowych Zasad Walki z Korupcją. 5 Ostatni z wymienionych terminów angielskich jest używany w tekście Zalecenia.

Komentarze do poszczególnych zaleceń

Funkcje prokuratorskie

Prokurator jest instytucją publiczną, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Ponieważ zakres badań Komisji Ekspertów został zawężony, niniejsze zalecenie dotyczy wyłącznie roli prokuratora w wymiarze sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych, chociaż w niektórych państwach prokuratorom mogą być przydzielane inne ważne zadania, na przykład w dziedzinie prawa handlowego lub cywilnego.

Sformułowanie "prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne" określa prawo karne w szerokim znaczeniu. Termin "prawo karne" został odrzucony, ponieważ wiele osób kojarzy go wyłącznie z Kodeksem Karnym (Kryminalnym), podczas gdy dzisiaj rozrastający się i coraz bardziej zróżnicowany obszar prawa może być określony terminem "karny" nie dlatego, że został zawarty w jakiegokolwiek ustawie, której natura jest "karna", lecz raczej dlatego, że naruszenie jej przepisów w sposób systematyczny pociąga za sobą sankcję karną.

Zadaniem prokuratorów i zarówno sędziów jest stosowanie prawa lub dopilnowanie, aby było ono stosowane. Sędziowie wykonują je, reagując na sprawy wnoszone przed sąd, natomiast prokurator proaktywnie "zapewnia" stosowanie prawa. Sędziowie siedzą

na ławie i wydają postanowienia, zaś prokuratorzy działają czujnie i aktywnie, aby wnieść sprawę do sądu.

Prokuratorzy, działając nie w imieniu jakiejś innej władzy (politycznej czy gospodarczej) ani też w swoim własnym, lecz raczej w imieniu społeczeństwa, muszą w swoich działaniach kierować się interesem publicznym. Muszą przestrzegać dwóch istotnych wymagań, dotyczących z jednej strony praw jednostki, z drugiej zaś - niezbędnej skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, którą prokurator musi w pewnym stopniu zagwarantować. W tym miejscu komisja pragnie skupić się na pojęciu skuteczności, ponieważ, podczas gdy raczej sędziowie niż prokuratorzy decydują w poszczególnych sprawach dotyczących swobód w ogóle i praw do obrony w szczególności, to prokuratorzy, a nie sędziowie, ponoszą największą odpowiedzialność za ogólną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w rozumieniu pojęcia interesu ogółu.

W zaleceniu termin "prawo" jest używany w ogólnie przyjętym sensie zbioru przepisów prawnych, mających zapisane lub inne źródła.

We wszystkich wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy:

- decydują o tym, czy wszcząć lub kontynuować ściganie;
- występują jako oskarżyciele przed sądem;
- mogą składać zażalenia lub prowadzić postępowanie apelacyjne dotyczące

wszystkich lub niektórych postanowień sądu.

Z analizy poszczególnych obowiązków prokuratorów w różnych państwach członkowskich jasno wynika, że obowiązki te tworzą coś w rodzaju okręgów koncentrycznych. Okrąg wewnętrzny zawiera obowiązki, które są wspólne dla prokuratorów we wszystkich wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych - najważniejsze zadania, wokół których przede wszystkim komisja skupiła swoje rozważania.

Po pierwsze, prokuratorzy odgrywają najważniejszą rolę we wszczynaniu i kontynuowaniu ścigania, chociaż tu ich role różnią się w zależności od tego, czy zasada ich pracy pochodzi z systemu obowiązkowego czy dobrowolnego.

Po drugie, strona formalna prowadzenia ścigania i przedstawiania sprawy w sądzie jest prerogatywą prokuratora.

Na koniec, prawo do zaskarżania postanowień sądowych jest blisko powiązane z ogólną funkcją prokuratora, ponieważ jest to jeden ze środków służących do zapewnienia stosowania prawa i jednocześnie pomaga ono w zwiększeniu skuteczności systemu, szczególnie pod względem konsekwencji wyroków sądowych, a w wyniku - też konsekwencji w egzekwowaniu prawa. W związku z powyższym, komisja pragnie, aby prokuratorzy mieli do swojej dyspozycji znaczny zakres w stosowaniu apelacji, co niekoniecznie ma miejsce w niektórych środkowo- i wschodnioeuropejskich systemach prawnych. Ponadto propozycji tej nie wolno rozpatrywać w odosobnieniu od części zalecenia dotyczącej stosunków pomiędzy prokuratorami a sędziami.

W niektórych wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy również:

- realizują narodową politykę w zakresie przestępczości, dostosowując ją,
- gdzie jest to stosowne, do warunków regionalnych i lokalnych;
- prowadzą, kierują lub nadzorują dochodzenia;
- zapewniają skuteczną pomoc pokrzywdzonym;
- decydują o alternatywach dla ścigania;
- nadzorują wykonywanie wyroków sądowych itd.

Powyższa lista, choć nie jest wyczerpująca, przedstawia zadania prokuratorów, leżące w drugim kręgu. Z powodów instytucjonalnych zadania te nie są częścią wszystkich systemów prawnych, dlatego też z tych samych powodów na razie nie osiągnięto konsensusu co do tego, czy powinny one obowiązywać powszechnie.

Niemniej, dotyczą one niezwykle ważnego aspektu niektórych głównych europejskich kontynentalnych systemów prawnych.

Realizacja polityki walki z przestępczością jest określana przez władzę ustawodawczą i/lub wykonawczą i jest ona jednym z podstawowych zadań prokuratora w wielu państwach. Dostosowanie polityki narodowej do realiów regionalnych i lokalnych nie oznacza zwolnienia prokuratora z obowiązku przestrzegania priorytetów ustalonych w strategii centralnej, ani też nie pozwala mu na narażanie jej konsekwentnego stosowania. Wręcz odwrotnie: dostosowanie do realiów regionalnych i lokalnych jest warunkiem wstępnym odpowiedniej realizacji tych priorytetów.

W kwestii dochodzeń, rola wyznaczona prokuratorowi w każdym przypadku leży pomiędzy dwoma ekstremami - jedno to kompletny brak uprawnień do wszczęcia dochodzenia, a drugie to przypadek, gdy prokurator ma pełnię władzy do prowadzenia dochodzenia. W niektórych państwach prokurator zazwyczaj działa wtedy, gdy jego uwaga zostanie zwrócona, zazwyczaj za pośrednictwem policji, na widoczne naruszenia prawa karnego. W innych państwach prokurator może powziąć pierwszy ruch i posiada własną aktywną rolę w stwierdzaniu przypadków łamania prawa, a częścią jego zadania w takich okolicznościach jest kierowanie dochodzeniami. Zalecenie jednak nie skupia się na zwykłym spisywaniu tych różnic, lecz przedstawia w związku z nimi swoje uwagi (patrz punkt 21 i następne).

Poświęcono w nim również szczególną uwagę kwestii wsparcia osób poszkodowanych (patrz punkty 33 i 34).

W kwestii roli prokuratora w wyborze alternatywy dla ścigania, która staje się coraz istotniejszym aspektem wszystkich systemów, w tym również w systemach, gdzie ma zastosowanie obowiązek ścigania, komisja postanowiła nie wprowadzać nowych zasad, lecz po prostu odniosła się do Zalecenia (87)18, dotyczącego uproszczenia systemu karnego, które przedstawia szczegółowe cele, ku którym należy dążyć, i metody, które należy stosować. W kwestii wykonywania postanowień sądowych, role prokuratorów różnią się w zależności od systemu. W poszczególnych przypadkach prokurator samodzielnie zarządza wykonanie postanowienia sądowego, w innych przypadkach nadzoruje ich wykonywanie. Natomiast we wszystkich przypadkach jego rola jest szczególnie ważna, gdy wchodzi w grę wyrok skazujący na areszt. W wielu państwach członkowskich Prokuratura ma też inne istotne zadania, takie jak:

- jej rola w zalecaniu wydania odpowiedniego wyroku 6,
- jej rola we współpracy w sprawach karnych, której powagę uzasadniają zalecenia 37, 38, 39 i dalsze.

6 W niektórych systemach prawnych opartych na prawie zwyczajowym prokurator nie zaleca zastosowania odpowiedniego wyroku, ani przed, ani też po skazaniu. Prokurator może postanowić przyjąć odpowiedzi oskarżonego na poszczególne zarzuty, proponowane przez obronę. Dyskusja na temat wysokości kary nie wchodzi w jego kompetencje, lecz ustala ją sędzia na rozprawie. Nawet w przypadkach, gdy oskarżenie może złożyć apelację na jego zdaniem zbyt łagodny wyrok, prokurator argumentuje, że wyrok jest nieodpowiednio łagodny, lecz nie przedstawia propozycji wymiaru wyroku w sądzie apelacyjnym.

Zabezpieczenia zapewniane prokuratorom w celu umożliwienia im pełnienia swoich funkcji

Państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia prokuratorom możliwości wykonywania swoich obowiązków i zobowiązań zawodowych w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych, a także w odpowiednich warunkach pod względem środków, a w szczególności środków budżetowych, jakie mają do swojej dyspozycji. Takie warunki należy ustalić w drodze bliskiej współpracy z przedstawicielami prokuratorów.

Podobnie jak sędziowie, prokuratorzy mogą odpowiednio spełniać swoje obowiązki i właściwie wywiązywać się ze swoich zobowiązań zawodowych tylko wtedy, gdy posiadają odpowiedni status, zaplecze organizacyjne i środki personel, pomieszczenia, środki transportu, czy też po prostu odpowiedni budżet. Konsultowanie się z przedstawicielami służby prokuratorskiej w zakresie takich wymagań jest pewnym sposobem na rzeczywiste określenie tych potrzeb.

Państwa powinny podejmować kroki w celu zapewnienia:

a. dokonywania rekrutacji, awansu i przeniesień prokuratorów zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, stanowiącymi zabezpieczenie przed jakimkolwiek podejściem faworyzującym poszczególne grupy, a także wykluczającymi dyskryminację na takiej podstawie, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, poglądy religijne, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, powiązanie z mniejszością narodowościową, status majątkowy, związany z narodzeniem lub inny;

b. uzależnienia przebiegu kariery, awansów i przeniesień prokuratorów od znanych i obiektywnych kryteriów, jakimi są fachowość i doświadczenie;

c. uzależnienia przeniesień prokuratorów również od potrzeb służbowych;

d. prokuratorom rozsądnych warunków służby, takich jak wynagrodzenie, okres urzędowania i wysokość emerytury, które powinny być współmierne do pełnionej przez nich roli, a także zapewnienie odpowiedniego wieku emerytalnego, jak i tego, aby wspomniane warunki były regulowane prawnie;

e. regulowania prawnego postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom, a także powinny zagwarantować uczciwą i obiektywną ocenę i decyzję, które powinny zostać poddane niezależnej i bezstronnej rewizji;

f. udostępnienia prokuratorom satysfakcjonującej procedury zażaleniowej, a tam, gdzie będzie to stosowne, odpowiedniego dostępu do trybunału, w przypadku naruszenia ich statusu;

g. fizycznej ochrony prokuratorów i ich rodzin przez władze, gdy ich bezpieczeństwo osobiste jest zagrożone w wyniku odpowiedniego wypełniania swoich funkcji.

Są to podstawowe zabezpieczenia, niezbędne do umożliwienia prokuratorom odpowiedniego pełnienia swoich funkcji, którymi powinny kierować się wszystkie państwa członkowskie, ponieważ odzwierciedlają one wspólną troskę, zrodzoną nie z myślenia jakiejś odrębnej klasy dbającej wyłącznie o własne interesy, lecz z woli wyeliminowania nielegalnych praktyk, a w szczególności nielegalnych praktyk władz politycznych.

Pierwsze trzy zabezpieczenia (a), (b) i (c) dotyczą bezstronności, która w takiej lub innej formie powinna obowiązywać przy rekrutacji i rozwoju kariery prokuratorów.

Wprowadzenie systemu konkurencji przy rozpoczęciu pracy w tym zawodzie oraz ustanowienie Komisji Służbowych w sądownictwie lub wyłącznie dla prokuratorów są jednymi z wielu możliwych środków umożliwiających osiągnięcie bezstronności. Jednakże, w odróżnieniu od sędziów, prokuratorom nie może być gwarantowana określona kadencja na danej pozycji lub stanowisku, chociaż decyzje o przenoszeniu prokuratorów na inne stanowisko muszą być oparte na zweryfikowanych potrzebach służbowych (z uwzględnieniem umiejętności i doświadczenia prokuratora), a nie po prostu na arbitralnych decyzjach władz. Dążenie do przeniesień nie powinno jednak wywoływać nadawania priorytetów tymczasowym rekrutacjom czy nominacjom, pociągającym za sobą niszczące skutki.

Status prokuratorów i wysokość ich wynagrodzenia i emerytury (patrz powyższy podpunkt (d)) musi uwzględniać potrzebę zachowania pewnej równowagi pomiędzy członkami władzy sądowniczej a służbą prokuratorowską, ponieważ obie te instytucje, pomimo różnej natury ich obowiązków, odgrywają ważną rolę w wymiarze sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych. Służbowe warunki materialne powinny również odzwierciedlać powagę i godność urzędu. Poprawienie sytuacji prokuratorów w niektórych państwach członkowskich, a w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej, powinno ograniczyć tendencję ich przenoszenia się na stanowiska w sektorze prywatnym.

W kwestii decyzji dyscyplinarnych (c) powinna istnieć możliwość przedstawiania ich przez prokuratorów do rewizji, której ma dokonać niezależny i bezstronny podmiot. Taka procedura nie ma jednak na celu zapobieżenia wymaganiu uprzedniego dokonania rewizji administracyjnej lub hierarchicznej.

Termin "trybunał" w powyższym podpunkcie (f) jest użyty w znaczeniu, jakie ten termin ma w Artykule 6 Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka.

Wymaganie przedstawione w podpunkcie (g), dotyczące zapewnienia ochrony prokuratorom odnosi się do postanowień Zalecenia (94)12.

Państwa powinny również podejmować kroki w celu zapewnienia prokuratorom posiadania skutecznego prawa do wolności wypowiedzi, poglądów, zgromadzenia i zrzeszania się. W szczególności powinni oni posiadać prawo do udziału w publicznej dyskusji w sprawach dotyczących prawa, wymiaru sprawiedliwości oraz promowani i ochrony praw człowieka, a także wstępowania do lokalnych, ogólnopaństwowych lub międzynarodowych organizacji, lub też tworzenia takich, oraz uczestniczenia w ich zebraniach z własnego, prywatnego wyboru, przy czym ich zgodne z prawem działania lub członkostwo w legalnej organizacji nie mogą stawiać ich w niekorzystnej sytuacji w pracy. Wyżej wymienione prawa mogą być ograniczone wyłącznie w zakresie przewidzianym przez prawo oraz w zakresie niezbędnym do zachowania konstytucyjnej⁷ pozycji prokuratorów. Na wypadek pogwałcenia praw wymienionych powyżej dostępny powinien być skuteczny środek zaradczy.

Powyższe zalecenie jest oparte w szczególności na Artykule 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Musi ono być interpretowane z uwzględnieniem obowiązków prokuratora, a szczególnie obowiązku zachowania rezerwy. Licząc się z tym, pracownicy Prokuratury w niektórych państwach członkowskich nie mogą należeć do partii politycznej ani brać czynnego udziału w polityce.

Szkolenie jest zarówno obowiązkiem, jak i prawem wszystkich prokuratorów - przed nominacją, ale również później, na zasadzie ciągłości. Dlatego też państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia posiadania odpowiedniego wykształcenia oraz szkolenia prokuratorów zarówno przed ich nominacją, jak i po niej. W szczególności prokuratorzy powinni być uświadomieni o:

- a. zasadach i obowiązkach etycznych ich urzędu;
- b. konstytucyjnej i prawnej ochronie podejrzanych, poszkodowanych i świadków;
- c. prawach człowieka i swobodach wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód, szczególnie zaś o prawach ustanowionych w Artykułach 5 i 6 wspomnianej Konwencji;
- d. zasadach i praktyce organizacji pracy, zarządzania i kadr w kontekście sądowym;
- e. mechanizmach i materiałach przyczyniających się do konsekwencji ich działań.

Ponadto, państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia dodatkowych szkoleń w zakresie poszczególnych tematów lub w poszczególnych sektorach zgodnie z aktualnymi potrzebami, uwzględniając w szczególności oddzielne rodzaje oraz kierunki rozwoju działalności przestępczej, a także współpracę międzynarodową w sprawach karnych.

Komisja oparła swoje myślenie na zasadzie, że skoro szkolenie jest fundamentalnym aspektem w sposobie organizacji Prokuratury we wszystkich państwach europejskich, należy je wzmacniać pod względem ilościowym i jakościowym zarówno w przypadku prokuratorów - praktykantów, jak i już działających prokuratorów, czyniąc z niego prawdziwe prawo. Jednocześnie wszyscy funkcjonariusze służby prokuratorskiej muszą być przekonani o tym, że mają obowiązek uczestniczenia w szkoleniach, zwłaszcza jeżeli chodzi o prokuratorów występujących przed sądem.

W szczególności należy zwiększyć ich świadomość o:

- ideałach i obowiązkach etycznych ich urzędu;
- konstytucyjnej i prawnej ochronie podejrzanych, poszkodowanych i świadków;
- prawach człowieka i swobodach wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód, szczególnie zaś o prawach ustanowionych w Artykułach 5 i 6 wspomnianej Konwencji.

Należy również zwrócić uwagę na zadania przydzielone głównym prokuratorom państwowym w dziedzinach zarządzania, administracji i organizacji zespołów wielodyscyplinarnych - patrz podpunkt (d). Sformułowanie "w kontekście sądowym" odnosi się do faktu, iż wiele systemów prawnych stawia wymaganie, aby prokuratorzy, sędziowie i inni urzędnicy prawni pracowali wspólnie w ramach tej samej funkcjonalnej struktury administracyjnej lub w strukturach, które, pomimo swej odrębności, są blisko ze sobą powiązane i coraz bardziej się ze sobą łączą. Ponadto istnieją poszczególne cechy zarządzania i administracji prawnej, które różnią się od ich odpowiedników w głównej administracji i zarządzaniu, a które należy również uwzględnić.

Zapewnienie większej równości w traktowaniu osób stających przed sądem zależy od zwiększenia konsekwencji w działaniu służby prokuratorskiej na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym, a nie tylko w odniesieniu do odrębnych decyzji⁸. Dlatego w zakres szkoleń powinno wchodzić również informowanie o różnych mechanizmach, które mogą przyczyniać się do zwiększenia konsekwencji - podpunkt (e) - omówione bardziej szczegółowo w podpunkcie 36a.

Ogólnie podpunkty (d) i (e) odzwierciedlają i definiują na nowo cele wyznaczone w Zaleceniu (95)¹² dotyczącym zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, spośród których znalazły się następujące:

"Zasady, strategie i techniki zarządzania mogą w znacznym stopniu przyczynić się do wydajnego i skutecznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W tym celu zainteresowane agencje powinny ustalić cele, które zarządzanie ma osiągnąć w zakresie nakładu pracy, finansów, infrastruktury, kadr i komunikacji.

Osiągnięcie większej skuteczności i wydajności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych zostanie w znacznym stopniu ułatwione, jeżeli cele różnych agencji zostaną skoordynowane w ramach szerszej struktury kontroli nad przestępczością i strategii walki z przestępczością"

Na poziomie praktycznym oraz po uwzględnieniu rozwoju przestępczości wyłania się ważny powód do dodatkowego szkolenia w poszczególnych sektorach, takich jak:

- przestępczość międzynarodowa i inne formy przestępczości w wymiarze międzynarodowym;
- przestępczość zorganizowana;
- przestępczość komputerowa;
- rozprowadzanie substancji psychotropowych w skali międzynarodowej;
- przestępstwa związane ze skomplikowanymi transakcjami finansowymi, takimi jak pranie brudnych pieniędzy lub oszustwa na dużą skalę;
- współpraca międzynarodowa w sprawach karnych;
- porównywanie wymiarów sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych i prawo porównawcze;
- strategie ścigania;
- narażenie świadków i poszkodowanych;
- wkład prawa karnego w ochronę środowiska, w szczególności teksty Rady Europy dotyczące tej dziedziny, mianowicie Uchwała (77)28 i Konwencja o Ochronie Środowiska poprzez Prawo Karne (ETS 172);
- materiał dowodowy, oparty nawiedzy naukowej, w szczególności korzystanie z najnowszych technologii, takich jak profilowanie DNA.

Mając na uwadze lepsze reagowanie na rozwijające się formy działalności przestępczej, a w szczególności na przestępczość zorganizowaną, specjalizacja musi być uważana za priorytet - zarówno pod względem organizacji prokuratorów, jak i pod względem ich szkolenia i przebiegu kariery zawodowej. Należy również rozwijać koncepcję zwracania się o pomoc do zespołów specjalistów, w tym zespołów wielodyscyplinarnych, utworzonych w celu wspomagania prokuratorów w wypełnianiu ich funkcji.

Wszyscy prokuratorzy powinni gruntownie znać się na większości dziedzin prawa. W tym sensie ich wiedza powinna być raczej ogólna niż specjalistyczna. Niemniej w celu osiągnięcia pożądanej skuteczności specjalizacja jest istotna w przypadku technicznie skomplikowanych dziedzin (np. przestępczość związana z działalnością gospodarczą i finansami), lub w dziedzinach, które zaliczają się do kategorii przestępczości zorganizowanej na dużą skalę.

Odpowiednio, przewiduje się dwa rodzaje specjalizacji:

- po pierwsze, tradycyjna forma specjalizacji, w przypadku której służba prokuratorska jest zorganizowana w taki sposób, iż posiada ona (w większych biurach na poziomie regionalnym lub państwowym) zespoły prokuratorów specjalizujące się w poszczególnych sektorach. Oddzielenie rangi od stanowiska może być sposobem na zachęcanie do takiej specjalizacji, jak przewidziano w Zaleceniu (95)12, punkt 13: "Należy aktywnie dążyć do planowania rozwoju kariery, m.in. poprzez wspieranie specjalizacji, oddzielenie rangi od stanowiska, gdzie jest to stosowne, a także poprzez tworzenie możliwości rozwoju nowych umiejętności i zdobywania doświadczenia personelu (...)";

- drugim rodzajem specjalizacji, do którego należy zachęcać, jest tworzenie pod kierownictwem prokuratorów-specjalistów, prawdziwie wielodyscyplinarnych zespołów, członkowie których byliby wykształceni w różnych dziedzinach (na przykład zespół zajmujący się przestępczością finansową i związaną z praniem brudnych pieniędzy mógłby posiadać dyplomowanych księgowych, celników i ekspertów w zakresie

bankowości). Takie zespolenie doświadczeń w jednej jednostce jest bardzo ważne dla skuteczności operatywnej systemu.

Organizacja i działania wewnętrzne Prokuratury, a szczególnie te dotyczące przydzielania i ponownego przydzielania spraw, muszą spełniać wymagania bezstronności i niezależności oraz maksymalizować właściwe działanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a w szczególności poziom kwalifikacji prawnych i specjalizacji, poświęcanych każdej sprawie.

Struktura hierarchiczna jest niezbędnym aspektem wszystkich służb Prokuratorskich, biorąc pod uwagę naturę wykonywanych przez nie zadań. Jednak relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami w takiej hierarchii muszą być regulowane czytelnymi i niedwuznacznymi zasadami, aby względy osobiste nie miały na nie nieuzasadnionego wpływu.

Punkt 9 stawia wymaganie, aby z zasady taki sam poziom bezstronności w określaniu statusu prokuratorów był odzwierciedlony w organizacji wewnętrznej i funkcjonowaniu każdej Prokuratury.

Każdy prokurator ma prawo żądania podawania mu instrukcji, do których ma się stosować, na piśmie. W przypadkach, gdy prokurator stwierdzi, iż instrukcja jest bezprawna lub nie jest zgodna z jego sumieniem, powinna być dostępna odpowiednia procedura wewnętrzna, która może prowadzić ostatecznie do zastępstwa.

W odniesieniu do instrukcji podawanych w ramach określonej hierarchii -szczególnie delikatnej kwestii w systemach prawnych, gdzie urzędnicy z wyższych poziomów są uprawnieni do wydawania instrukcji dotyczących poszczególnych spraw, jak i ogólnej polityki karnej - należy unikać dwóch ekstremów.

Z jednej strony nadanie wszystkim prokuratorom prawa do "klausuli sumienia" mogłoby prowadzić do nadużyć, którym w sposób zadowalający nie mogłyby zaradzić mechanizmy apelacyjne. Ponadto, uruchomienie takich mechanizmów spowodowałoby wprowadzenie rozstrzygnięcia w kwestii relacji pomiędzy różnymi poziomami służby prokuratorskiej do kompetencji sądów w sposób, który najprawdopodobniej zaszkodziłby sprawnemu działaniu systemu.

Z drugiej strony sytuacja, w której wymagano by od wszystkich funkcjonariuszy służby prokuratorskiej wykonywania instrukcji, które ich zdaniem są bezprawne lub nie są zgodne z ich sumieniem, jest niedopuszczalna pod względem praw człowieka, a także może być niebezpieczna pod względem wolności obywatelskiej.

Dlatego też w takich okolicznościach zaleca się zapewnienie dwóch rodzajów gwarancji:

- pierwsza (już zapewniona wszystkim, kto ma do czynienia z administracją lub występuje przed sądami), którą jest możliwość żądania podania instrukcji na piśmie, aby hierarchia przyjęła na siebie bezpośrednią odpowiedzialność. Biorąc pod uwagę fakt, iż zakres instrukcji podawanych przez przełożonych jest bardzo szeroki - od najbardziej rutynowych, codziennych decyzji aż po zarządzenia dotyczące zasad - przekazywanie wszystkich instrukcji na piśmie uznano za niestosowne, ponieważ pograżyłoby to prokuratorów w biurokratycznej dżungli (jednak patrz podpunkty 13(c) i (d) dotyczące instrukcji rządowych, gdzie wyrażony jest inny pogląd w tej kwestii);

- drugą gwarancję zapewniłoby wprowadzenie do służb Prokuratorskich wewnętrznej procedury, umożliwiającej zastępstwo podwładnego na jego wniosek w celu stworzenia możliwości wykonania kwestionowanej instrukcji.

Trzeba zrozumieć, iż wprowadzenie takiej gwarancji leży w interesie poszczególnych prokuratorów, jak i społeczeństwa. Innymi słowy, mają one odgrywać rolę wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych i nie mogą być nadużywane, na przykład jako środek

utrudniający sprawne działanie systemu. Jasne jest również to, że hierarchia musi być zorganizowana w sposób zapewniający odpowiednią możliwość współpracy i atmosferę pracy w zespole. Jednocześnie prokuratorzy, którzy skorzystają z takich gwarancji w uzasadnionych okolicznościach, nie mogą ponosić konsekwencji szkodzących ich karierze.

7 Słowo "konstytucyjny" zostało użyte tutaj w odniesieniu do przewidzianych prawem zadań i pełnomocnictw prokuratora, a nie do Konstytucji któregośkolwiek państwa.

8 Por. VIII Kolokwium Rady Europy (1987) "O nierówności w skazywaniu: przyczyny i rozwiązania".

Stosunki pomiędzy prokuratorami a władzą wykonawczą i ustawodawczą

Europa prawna jest podzielona w tej kluczowej kwestii na systemy, w których prokurator jest całkowicie niezależny od parlamentu i rządu, i na takie, gdzie prokurator jest podwładnym jednego lub drugiego, zachowując jednak pewną możliwość niezależnego działania.

Ponieważ jest to kwestia instytucjonalna, dotycząca fundamentalnego rozdziału władzy w państwie, zaś obecnie będąca kluczowym czynnikiem w reformach wewnętrznych, spowodowanych zmianami historycznymi lub istnieniem problemów w relacji pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a polityką, sam pomysł europejskiej harmonizacji, skupiającej się wokół jednej koncepcji, wydaje się przedwczesny.

W związku z powyższym komisja starała się wyodrębnić elementy umożliwiające osiągnięcie równowagi, niezbędnej do zapobieżenia przesadzie w którymkolwiek kierunku, poprzez analizę tych dwóch rodzajów obecnie działających systemów. Oprócz ustanowienia wspólnych zasad dla wszystkich prokuratorów (patrz punkt 11 i 12), zadała sobie trud utworzenia "siatek asekuracyjnych" opracowanych osobno dla każdego rodzaju systemu - zarówno tych, gdzie prokuratorzy są w pewnym stopniu podlegli (patrz punkty 13 i 16), jak i takich, w których są oni niezależni (patrz punkty 14 i 15).

Państwa powinny zapewnić prokuratorom możliwość wykonywania swoich zawodowych obowiązków i zobowiązań bez nieuzasadnionej ingerencji lub nieuzasadnionego narażania ich na odpowiedzialność cywilną, karną lub inną. Niemniej jednak prokuratura powinna okresowo i publicznie rozliczać się ze swoich działań w ogóle, a w szczególności ze sposobu wywiązywania się ze swoich zadań priorytetowych.

Istnieją dwa wymagania, których spełnienie jest niezbędne dla odpowiedniego działania prokuratury w każdych okolicznościach:

- z jednej strony prokuratorzy muszą posiadać niezależność lub autonomię w stopniu niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków⁹, a w szczególności powinni oni mieć możliwość działania w przypadku zagrożenia jakichkolwiek interesów "bez nieuzasadnionej ingerencji" (nieuzasadnionej, czyli w przypadkach innych, niż przewidziane prawnie) nie tylko ze strony innej władzy - czy to wykonawczej, czy ustawodawczej - co jest najbardziej istotne w przypadku systemów, gdzie prokurator jest zależny, ale też od sił gospodarczych i lokalnych władz politycznych. Ogólnie rzecz ujmując, prawo przewiduje takie zabezpieczenie, w niektórych przypadkach

nieuzasadniona ingerencja jest przestępstwem karnym. Jednakże ingerencja może nastąpić w bardziej podstępny sposób, na przykład poprzez ograniczenie budżetu Prokuratury, co uzależni ją bardziej od pozapaństwowych źródeł finansowania;

- z drugiej strony, podczas gdy musi istnieć przepis przewidujący pociągnięcie prokuratorów do odpowiedzialności na poziomie dyscyplinarnym, administracyjnym, cywilnym i karnym za ich osobiste niedociągnięcia, biorąc pod uwagę szeroki zakres uprawnień prokuratorów i konsekwencje, jakie mogą wyniknąć dla wolności jednostek w wyniku wykorzystania tych uprawnień, przepis ten musi być rozsądnie ograniczony, aby nie dopuścić do obciążenia systemu. Dlatego też nacisk należy kłaść na apelacje do wyższych poziomów lub do doraźnych komisji oraz na procedury dyscyplinarne. Niemniej, prokuratorzy, jak wszyscy inni, powinni być pociągani do odpowiedzialności w przypadku, gdy popełnią przestępstwo. Jednocześnie oczywista jest też zasada, iż w systemach, gdzie prokuratorzy są całkowicie niezależni, ponoszą oni większą odpowiedzialność.

Powyższe wymagania towarzyszą potrzebie przejrzystości. Oprócz poszczególnych decyzji, które podlegają poszczególnym zaleceniom, wszyscy prokuratorzy z racji tego, że działają w imieniu społeczeństwa, muszą rozliczać się ze swojej pracy na poziomie lokalnym lub regionalnym, albo nawet na poziomie krajowym, jeżeli służba ta jest wysoce scentralizowana. Wyniki takiego regularnego rozliczania się muszą być podawane do wiadomości publicznej - bezpośrednio za pomocą środków masowego przekazu lub poprzez opublikowanie sprawozdania, lub też wobec wybranego zgromadzenia. Mogą one być przygotowywane w postaci sprawozdań lub zestawień statystycznych, przedstawiających wykonaną pracę, osiągnięte cele, sposoby realizacji polityki walki z przestępczością, biorąc pod uwagę prawo podejmowania decyzji przez Prokuraturę, oraz kwot wydanych pieniędzy społecznych, a także priorytety ustanowione na przyszłość. Taki rodzaj sprawozdawczości, który już obowiązuje w wielu systemach, gdzie prokurator jest w znacznym stopniu niezależny, mogą mieć pozytywny wpływ na inne systemy o tyle, o ile przyczynia się on do zwiększania konsekwencji w działaniu prokuratora.

Prokuratorzy nie powinni ingerować w kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Niniejszy punkt, będący następstwem poprzedniego, określa na nowo znaną już zasadę rozdziału władzy.

W szczególności w przypadkach, gdy prawo stanowi inaczej, ostateczna interpretacja ustaw i innych środków legislacyjnych, a także każda ocena ich zgodności z konstytucją, należą do kompetencji sądów, a nie prokuratorów. Podczas gdy prokurator może zalecać zmiany w prawie, gdzie jest to stosowne, wyrażać swoją opinię w kwestii jego interpretacji, nie ma on jednak władzy narzucania interpretacji prawnej.

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

a. prawnego ustanowienia natury i zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą;

b. korzystania przez rząd ze swojej władzy w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi;

c. udzielania instrukcji na piśmie i publikowania ich w odpowiedni sposób w przypadkach instrukcji natury ogólnej;

d. zapewnienia odpowiedniej gwarancji poszanowania zasad przejrzystości i równości zgodnie z prawem narodowym, w przypadkach instrukcji dotyczących poszczególnej sprawy, gdy rząd ma taki obowiązek, na przykład:

- uprzednie zwrócenie się o pisemną radę do kompetentnego prokuratora lub organu zajmującego się ściganiem;

- opatrzenie swoich pisemnych instrukcji odpowiednimi wyjaśnieniami, zwłaszcza gdy odbiegają one od porad prokuratora, oraz przekazanie ich kanałami hierarchicznymi;

- dopilnowanie, aby przed rozprawą taka porada i instrukcje stały się częścią akt, aby pozostałe strony mogły z nimi zapoznać się i zgłosić swoje uwagi;

e. pozostawienia wolności prokuratorom do przedkładania w sądzie wszelkich prawnych argumentów według własnego wyboru, nawet jeżeli mają obowiązek wyrażenia na piśmie otrzymanych instrukcji;

f. zakazania z zasady dawania instrukcji zaniechania ścigania w indywidualnym przypadku. W przypadku gdy taki zakaz nie istnieje, takie instrukcje powinny być zarezerwowane dla wyjątkowych sytuacji, a ich wydanie musi zależeć nie tylko od wymagań zawartych w powyższych podpunktach d i e, lecz również od odpowiedniej kontroli, mającej na względzie w szczególności zapewnienie przejrzystości.

Powyższe dotyczy przede wszystkim systemów, w których prokurator jest podległy władzy wykonawczej. Zostało tu szczegółowo wyjaśnione, jakie relacje muszą łączyć oba te organy bardziej na poziomie układów praktycznych niż instytucjonalnych, tak by dana forma podległości umożliwiała pewien stopień autonomii, uznany za istotny dla funkcjonowania wszystkich prokuratorów, w szczególności zaś w rozpatrywaniu poszczególnych spraw.

Instrukcje o charakterze ogólnym, na przykład dotyczące polityki walki z przestępczością, muszą być podane na piśmie i opublikowane (podpunkt c), co ma służyć bardziej jako informacja dla osób stających przed sądem niż jako zabezpieczenie dla prokuratorów. Zaleca się również dopilnowywanie tego, aby tego rodzaju instrukcje, w szczególności gdy mają one na celu zwolnienie ze ścigania jednej lub więcej kategorii czynów, były zgodne z zasadą sprawiedliwości i równości. Nie może istnieć możliwość poszukiwania rozwiązania poszczególnej sprawy pod przykrywką instrukcji o charakterze ogólnym.

Instrukcje dotyczące poszczególnych spraw są bardziej problematyczne, szczególnie w systemach, gdzie obowiązuje zasada dobrowolności ścigania. Rzeczywiście, w ostatnich latach właśnie takie systemy wywołały dyskusje w kilku państwach członkowskich, gdy wykryto ryzyko występowania stronniczości rządu.

Komisja wychodziła z założenia, że uprawnienie do wydawania instrukcji w odniesieniu do poszczególnych spraw nie jest istotnym elementem systemów opierających się na zasadzie podległości prokuratorów. W niektórych przypadkach prokuratorom, pomimo podlegania rządowi lub parlamentowi, można wydawać wyłącznie instrukcje o charakterze ogólnym. Jeżeli istnieje możliwość wydawania instrukcji w odniesieniu do poszczególnych spraw, zasada ta musi być wyraźnie określona w legislacji (patrz podpunkty a i d). Po wielu rozważaniach komisja również doszła do wniosku, iż instrukcje o charakterze szczegółowym powinny być ograniczone do przeprowadzania określonych przypadków ścigania, zalecając zakazanie wydawania instrukcji o zaniechaniu ścigania (patrz podpunkt f), biorąc pod uwagę to, że w przypadku braku monitorowania przez sądy, stanowią one szczególne zagrożenie dla zasady równości wobec prawa. Oznacza to, że podejmowanie decyzji o zaniechaniu ścigania powinno należeć wyłącznie do prokuratora. W systemach, gdzie podejmowanie takich decyzji jest możliwe, zaleca się co najmniej wzmocnienie istniejących zabezpieczeń poprzez wprowadzenie oddzielnego systemu retrospektywnego monitorowania wydanych instrukcji w celu zapewnienia przejrzystości¹⁰.

Instrukcje dotyczące poszczególnych przypadków ścigania powinny również podlegać wszystkim lub niektórym zabezpieczeniom wymienionym w podpunkcie d: wymaganie uprzedniego skonsultowania się z prokuratorem, wymaganie dotyczące odpowiedniego zapisu w aktach, nalegania na wolności prokuratora w przedstawianiu argumentów w sprawie przed sądem.

W państwach, gdzie prokuratura jest niezależna od rządu, państwo powinno podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania prawnego ustanowienia charakteru i zakresu niezależności prokuratury.

W sytuacji, gdy prokurator jest niezależny od władzy wykonawczej, charakter i zakres tej niezależności muszą być prawnie uregulowane w celu wykluczenia (a) nieformalnych praktyk, mogących podważyć tę zasadę, oraz (b) jakiegokolwiek ryzyka działania prokuratorów we własnym interesie. Mając na względzie promowanie uczciwości i skuteczności polityki walki z przestępczością, prokuratorzy powinni współpracować z agencjami i instytucjami rządowymi, o ile jest to zgodne z prawem.

Ponieważ prokurator jest niezależny, istnieje ryzyko, że jego działania nie będą skoordynowane z innymi organami administracji państwowej zajmującymi się kierowaniem i realizacją polityki walki z przestępczością. W związku z powyższym prokurator musi blisko współpracować z takimi służbami, które z reguły odpowiadają przed rządem, a zasada i metody takiej współpracy muszą mieć podstawę prawną.

Mając na uwadze współpracę z takimi organami administracyjnymi, służba Prokuratorska musi być rygorystycznie zorganizowana, musi też posiadać przedstawicieli uprawnionych do zawierania umów. Ponadto rygorystyczna organizacja wewnętrzna jest istotna dla zapewnienia konsekwentnego działania różnych prokuratorów, w szczególności w odniesieniu do polityki walki z przestępczością, stosowanego przez nich w ramach ich uprawnień do podejmowania decyzji.

W każdym przypadku prokuratorzy powinni mieć możliwość ścigania bez przeszkód urzędników publicznych z powodu popełnionych przez nich przestępstw, a w szczególności korupcji, bezprawnego użycia władzy, poważnego pogwałcenia praw człowieka i innych działań uważanych za przestępstwa zgodnie z prawem międzynarodowym.

Pomimo że powyższe zalecenie obowiązuje powszechnie, dotyczy ono przede wszystkim systemów, w których prokurator jest podległy rządowi. Taka sytuacja nie może uniemożliwiać mu ścigania urzędników publicznych, ani wybranych przedstawicieli, ani polityków popełniających przestępstwa, co w szczególności dotyczy korupcji.

"Uniemożliwienie" oznacza wszelkie przeszkody stawiane na drodze ścigania. Oznacza również wszelkie praktyki równoznaczne z odwetem na prokuratorach.

9 *Patrz w szczególności Uchwała (97)24 w sprawie dwudziestu Podstawowych Zasad Walki z Korupcją.*

10 *Dla przykładu: w prawie holenderskim, które weszło w życie w dniu 1 czerwca 1999 r., przewidziano następujące gwarancje:*

-Jeżeli Minister Sprawiedliwości musi rozpatrzyć instrukcję, jest on zobowiązany do zwrócenia się o poradę do Rady Prokuratorów (kierownictwa prokuratury). Decyzja ministra może nie być zgodna z otrzymaną poradą, lecz tylko w przypadku, gdy odpowiednio ją wyjaśni.

- Instrukcja i porada muszą być podane na piśmie. Prokurator jest zobowiązany do umieszczenia tych dokumentów w aktach sprawy. W konsekwencji sędzia i podejrzany mogą zapoznać się z dokumentami i skomentować je.
- Chociaż instrukcja jest wiążąca, prokurator może przedstawić w sądzie dowolne inne argumenty prawne.
- Jeżeli minister wydaje instrukcję o zaniechaniu ścigania, jest on zobowiązany zawiadomić o tym Parlament. Takie zawiadomienie zawiera pisemną poradę prokuratora dotyczącą danej sprawy. W konsekwencji istnieje możliwość całkowitej jawności publicznej.
- Poszkodowani i inne osoby zainteresowane mogą odwoływać się do sądu od decyzji o zaniechaniu ścigania.

11 Oznacza to uprawnienia do podejmowania wszystkich rodzajów decyzji, przysługujących prokuratorom, a nie tylko ich prerogatyw związanych z uprawnieniem do wszczęcia lub nie wszczęcia postępowania karnego.

Stosunki pomiędzy prokuratorami a sędziami w sądach

Komisja uznała za ważne jasne oświadczenie, iż pomimo faktu, że prokuratorzy i sędziowie stanowią część tego samego systemu prawnego, i pomimo że status i niektóre funkcje obu tych zawodów są podobne, prokuratorzy nie są sędziami i w tym względzie nie może istnieć jakakolwiek dwuznaczność, tak jak nie ulega kwestii to, że prokuratorzy nie mogą wywierać wpływu na sędziów. Przeciwnie, stosunki pomiędzy tymi oboma zawodami, gdzie nieuchronnie dochodzi do częstych kontaktów, muszą charakteryzować się wzajemnym szacunkiem, obiektywnością i przestrzeganiem wymogów proceduralnych.

Państwa powinny podejmować stosowne kroki w celu zapewnienia prawnego ustanowienia statusu prawnego, kompetencji i roli proceduralnej prokuratorów w sposób pozbawiający uzasadnionych wątpliwości co do niezależności i bezstronności sędziów. W szczególności państwa powinny zagwarantować wykluczenie pełnienia przez daną osobę jednocześnie funkcji prokuratora i sędziego.

Po pierwsze, należy wyeliminować wszelką dwuznaczność dotyczącą statusu i roli prokuratorów i sędziów, tak aby społeczeństwo mogło wyraźnie zidentyfikować każdy z zawodów i aby osoby stawiające się w sądzie nie mogły ich pomylić. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest ustanowienie klarownych zasad proceduralnych, dotyczących kompetencji prokuratora.

Drugim elementem jest ponowne ustalenie podstawowej zasady, iż osoba nie może jednocześnie pełnić funkcji prokuratora i sędziego. Nie ma niekonsekwencji pomiędzy powyższą zasadą a podpunktem 5h, którego intencją jest przewidzenie możliwości, aby prokuratorzy stawali się sędziami i vice versa w trakcie swojej kariery. Podobnie fakt, iż niektórzy prokuratorzy mogą pracować tymczasowo jako sędziowie na początku swojej kariery w celu oceny swoich kwalifikacji, nie jest sprzeczny z powyższą zasadą.

Niemniej, jeżeli system prawny zezwala na to, wówczas państwa powinny podejmować kroki zmierzające do pełnienia przez daną osobę funkcji prokuratora i sędziego na zmianę. Taka zmiana funkcji jest możliwa wyłącznie na wyraźną prośbę osoby zainteresowanej, z uwzględnieniem zabezpieczeń.

Możliwość, aby prokurator stawał się sędzią i vice versa, jest oparta nie tylko na wzajemnie uzupełniającej się naturze ich obowiązków, lecz również na fakcie, iż z oboma zawodami wiążą się podobne gwarancje pod względem kwalifikacji, kompetencji i statusu. Zapis ten stanowi również kolejne zabezpieczenie prokuratora.

Prokuratorzy powinni bezwzględnie szanować niezależność i bezstronność sędziów. Nie powinni oni zwłaszcza poddawać w wątpliwość decyzji sądowych, ani utrudniać ich wykonywania z wyjątkiem sytuacji, gdy korzystają ze swojego prawa do apelacji lub prowadzenia dowolnego innego postępowania deklaratywnego.

Bliskie powiązania pomiędzy prokuratorami a sędziami nie powinny wpływać na bezstronność tych drugich. Prokuratorzy, których zadaniem jest zagwarantowanie stosowania prawa, muszą być uwrażliwieni w tej kwestii, jednocześnie skrupulatnie szanując decyzje sądowe, których wprowadzanie w życie jest często ich obowiązkiem, poza sytuacją, gdy korzystają ze swojego przepisowego prawa do apelacji.

Oczywiste jest też to, że w tym względzie obowiązuje wzajemność: sędziowie muszą szanować prokuratorów jako przedstawicieli odrębnego zawodu i nie ingerować w wypełniane przez nich funkcje.

Termin "postępowanie deklaratywne" oznacza dowolne postępowanie, mające ten sam skutek co apelacja, lecz technicznie nie będące apelacją jako taką.

Prokuratorzy muszą być uczciwi i obiektywni podczas postępowania sądowego. W szczególności powinni oni zapewnić dostarczenie do sądu wszystkich istotnych faktów i argumentów prawnych, niezbędnych do uczciwego działania wymiaru sprawiedliwości.

Trzecie zalecenie zawarte w niniejszym rozdziale dotyczy wymogu obiektywności ze strony prokuratorów i przejrzystości w ich relacjach z sędziami, by ci ostatni mieli rozsądną podstawę, na której wydadzą swoje orzeczenie. Pierwszym priorytetem w celu zapewnienia przejrzystości musi być przedstawienie wszystkich istotnych faktów i argumentów. Ponadto, oprócz informacji dotyczących poszczególnych spraw, korzystne dla sędziów jest również informowanie ich o ogólnych priorytetach i kryteriach działania prokuratorów.

Stosunki pomiędzy prokuratorami a policją

Kwestia powiązań instytucjonalnych pomiędzy Prokuraturą a policją jest kolejną przeszkodą w osiągnięciu harmonizacji na poziomie europejskim. Istnieje rozróżnienie pomiędzy państwami, w których służba policji jest niezależna od Prokuratury i posiada znaczne uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji nie tylko w sprawie prowadzenia dochodzeń, lecz często również co do tego, czy wszczynać ściganie, a tymi, gdzie policja jest nadzorowana czy nawet kierowana przez prokuratora. Jednak jest to kolejna dziedzina, w której wymagania dotyczące praw człowieka i poszanowania wolności indywidualnej doprowadziły do zmian z tendencją do zbliżenia obu służb, wychodząc z założenia, że monitoring wewnętrzny w służbie policji nie jest adekwatny, biorąc pod uwagę zakres uprawnień policji, a w szczególności niszczące konsekwencje nielegalności. Z tego też powodu komisja przedstawiła ogólną zasadę, wspólną dla obu systemów, zanim przeszła do przedstawiania odrębnych zaleceń dla każdego z systemów.

Ogólnie prokuratorzy powinni poddać szczegółowej analizie legalność dochodzeń policyjnych najpóźniej w momencie podjęcia decyzji o wszczęciu lub kontynuacji ścigania. Prokuratorzy również powinni pod tym względem monitorować przestrzeganie praw człowieka przez policję.

Wszyscy prokuratorzy muszą pełnić co najmniej dwie funkcje względem pracy policji, a mianowicie: szczegółowa analiza legalności dochodzeń policyjnych zanim zostanie podjęta jakakolwiek decyzja w zakresie dalszego prowadzenia ścigania oraz ogólne monitorowanie na tym samym etapie przestrzegania praw człowieka przez policję¹².

Państwa, w których policja podlega władzy prokuratury lub gdzie dochodzenia policyjne są prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora, powinny podejmować skuteczne kroki zmierzające do zagwarantowania, iż prokurator może:

a. udzielać odpowiednich instrukcji policji mając na względzie skuteczną realizację priorytetów polityki walki z przestępczością, zwłaszcza w odniesieniu do podejmowania decyzji co do tego, jakie kategorie przestępstw należy rozpatrywać w pierwszej kolejności, środków używanych w poszukiwaniu dowodów, wykorzystania personelu, czasu trwania dochodzenia, informacji, jakie należy podać do wiadomości prokuratorowi itd.;

b. w przypadku gdy dostępne są różne agencje policyjne, przydzielać poszczególne sprawy agencji, która w jego uznaniu najlepiej sobie z daną sprawą poradzi;

c. dokonywać ocen i kontroli w niezbędnym zakresie w celu monitorowania zgodności wydawanych przez niego instrukcji z prawem;

d. sankcjonować lub promować sankcjonowanie w przypadku ewentualnych naruszeń, jeżeli jest to stosowne.

Powyższe dotyczy wyłącznie systemów, w których prokurator jest uprawniony w pewnym stopniu do nadzorowania policji i jej działań. W tym kontekście, chociaż komisja postanowiła nie wyrażać swojego poglądu na powracające pytanie, czy cała policja, czy też jej część powinna być przyłączona do prokuratury, starała się wyrazić swoje obawy dotyczące realnych kompetencji prokuratora w zakresie kierowania i nadzorowania, biorąc pod uwagę, iż w wielu przypadkach istnieje znaczna rozbieżność pomiędzy ustawowymi uprawnieniami prokuratora a ich realizacją w praktyce.

Skuteczna realizacja takiej władzy przede wszystkim w przypadku posiadania przez prokuratora pełnych uprawnień (poza i ponad jego kompetencjami w zakresie wydawania instrukcji w odniesieniu do poszczególnych spraw) do wydawania ogólnych instrukcji w celu zapewnienia stosowania się pod każdym względem do priorytetów polityki walki z przestępczością, za których realizację prokurator jest często odpowiedzialny. Na przykład wymaganiem priorytetowym może być wspólny wysiłek w walce z pewnymi rodzajami przestępstw (takimi jak drobne kradzieże lub pranie brudnych pieniędzy) w zależności od obranej przez rząd polityki; nacisk na poszczególne metody zbierania materiału dowodowego (np. określone rodzaje śledztwa, które należy przeprowadzić w przypadkach włamań, lub stosowanie profilowania DNA); przeznaczenie pewnego rodzaju środków na poszczególne dochodzenia lub na wykrywanie poszczególnych rodzajów przestępstw; starania ograniczenia czasu trwania dochodzeń, które często się przeciągają; lub obowiązek systematycznego powiadamiania prokuratora o wszystkich przestępstwach danej wagi oraz o postępie w dochodzeniach.

Ponadto w sytuacji, gdzie więcej niż jedna agencja policyjna posiada kompetencje niezbędne do przeprowadzenia poszczególnego śledztwa, decyzja co do tego, która z nich jest najbardziej odpowiednia, należy do prokuratora, oczywiście z należnym uwzględnieniem jurysdykcji terytorialnej i poszczególnych dziedzin, którymi zajmują się dane agencje, oraz dotyczących ich praktycznych i operacyjnych ograniczeń.

Funkcjonariusze policji są coraz bardziej zdolni do skutecznego stosowania instrukcji wydawanych przez Prokuraturę, gdy bierze ona udział w procesie ich szkolenia.

Podczas gdy współdziałanie i współpraca muszą być najistotniejsze w relacjach między prokuratorem a policją, ważne jest także, aby prokurator miał do dyspozycji środki, zapewniające stosowanie się do jego instrukcji i umożliwiające karanie w przypadkach niestosowania się do nich.

Państwa, w których policja jest niezależna od prokuratury, powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania istnienia odpowiedniej funkcjonalnej współpracy pomiędzy Prokuraturą a policją.

W przypadku braku powiązań instytucjonalnych pomiędzy prokuratorem a policją, obie te instytucje powinny mimo wszystko współpracować, zaś do rządu należy określenie, jaką formę taka współpraca powinna przyjąć.

12 Wybrana forma słowna stanowi kompromis odzwierciedlający maksimum tego, na co mogłyby przystać niektóre systemy prawa zwyczajowego, i minimum, które mogłyby zaakceptować pozostałe systemy.

Obowiązki prokuratora względem osób

Niezbędnym następstwem zabezpieczeń chroniących prokuratorów w pełnieniu ich funkcji jest też ustalenie pewnych obowiązków, które powinni oni mieć względem osób stykających się z systemem prawnym, czy są to podejrzani, świadkowie, czy też ofiary przestępstw.

Wykonując swoje obowiązki prokuratorzy powinni w szczególności:

- a. uczciwie, bezstronnie i obiektywnie pełnić swoje funkcje;*
- b. szanować i dążyć do ochrony praw człowieka, wyszczególnionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód;*
- c. dążyć do zapewnienia możliwie najszybszego działania wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw karnych.*

W tym miejscu tekst podkreśla dwa podstawowe wymagania, wspomniane w zaleceniu 1 - szacunek dla praw jednostki i dążenie do skuteczności - za które prokurator jest częściowo odpowiedzialny.

Prokuratorzy powinni powstrzymać się od dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie: płeć, rasa, kolor skóry, język, poglądy religijne, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, powiązanie z mniejszością narodowościową, status majątkowy, narodzin, zdrowotny, upośledzenia lub inny.

Fakt, iż prokurator jest odpowiedzialny za ściganie, nie musi usuwać w cień jego podstawowej funkcji strażnika prawa, co oznacza, iż musi on zachowywać się bezstronnie. Praktyczne implikacje dla tej zasady przedstawiono w dalszych punktach niniejszego zalecenia.

Prokuratorzy powinni zapewniać równość wobec prawa oraz uświadamiać sobie istnienie wszelkich istotnych okoliczności, w tym też mających wpływ na podejrzanego, niezależnie od tego, czy działają one na korzyść, czy też na niekorzyść podejrzanego.

Prokuratorzy nie powinni wszczynać ani kontynuować ścigania w przypadkach, gdy bezstronne dochodzenie wykazuje, iż zarzut jest nieuzasadniony.

Prokuratorzy nie powinni przedstawiać materiału dowodowego świadczącego przeciwko podejrzanemu, jeżeli wiedzą lub mają uzasadnione powody, aby sądzić, iż został on uzyskany przy wykorzystaniu metod niezgodnych z prawem. W przypadku wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości prokurator powinien poprosić sąd o zarządzenie w sprawie dopuszczalności takiego materiału dowodowego.

Ponieważ prokurator odpowiada za to, w jaki sposób jest stosowane prawo, musi on zwracać uwagę na sposób uzyskania dowodów obciążających.

Wyrażenie "metody niezgodne z prawem" ma obejmować nie tyle drobne nieprawidłowości formalne, z których większość nie ma wpływu na ogólną ważność postępowania, lecz raczej bezprawnych działań, które naruszają podstawowe prawa.

Zazwyczaj mogą mieć miejsce dwa rodzaje sytuacji: nie ma wątpliwości co do nielegalnej natury dowodu i prokurator musi działać na własny rachunek odmawiając dopuszczenia dowodu; lub istnieje pewna wątpliwość i prokurator musi poprosić sąd o zarządzenie w sprawie dopuszczalności takiego materiału dowodowego przed lub w trakcie prowadzenia oskarżenia.

Prokuratorzy powinni dążyć do ochrony zasady równości stron, w szczególności poprzez ujawnianie innym stronom, z wyjątkiem gdy prawo stanowi inaczej, posiadanych przez nich informacji, które mogą wpłynąć na sprawiedliwość postępowania.

Obowiązek ujawniania informacji przez strony w sprawie - następstwo wymagania zawartego w punkcie 20 dotyczącego obiektywności i uczciwości prokuratorów w ich relacjach z sędziami - jest kluczowym czynnikiem kontradiktoryjnej natury postępowań sądowych. Jednakże komisja pragnęła zachować wyjątek dla spraw, w których nadrzędny interes publiczny uzasadnia zachowanie poufności niektórych dokumentów i informacji (na przykład, kiedy prawo przewiduje, iż niektóre źródła informacji nie powinny być ujawniane z powodów bezpieczeństwa), jednak takie przypadki muszą pozostawać wyjątkiem.

Zasada równości stron jest zawarta w Artykule 6 (1) Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka: "Jest ona tylko jedną z cech szerszej koncepcji uczciwej rozprawy prowadzonej przez niezależny i bezstronny trybunał" (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Sprawa Delcourt, wyrok z dnia 17 stycznia 1970 r., § 28).

"Zgodnie z zasadą równości stron (...) każda ze stron musi mieć rozsądną możliwość przedstawiania swojej sprawy w warunkach, które nie stawiają jej w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z jej przeciwnikiem. (...) W tym kontekście wagę przywiązuje się zarówno do stawiennictwa, jak i do zwiększonej wrażliwości na uczciwość wymiaru sprawiedliwości (...)" (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Bulut przeciwko Austrii, wyrok z dnia 22 lutego 1996 r., § 47).

Prokuratorzy powinni utrzymywać w tajemnicy informacje otrzymane od osób trzecich, w szczególności zaś w przypadkach, gdy wchodzi w grę domniemanie niewinności, chyba że interes sprawiedliwości lub prawo wymaga inaczej.

Prokurator musi zachować domniemanie niewinności, które jest uznawane przez wszystkie systemy demokratyczne, w takim rozumieniu, że mogą zaistnieć (wyjątkowe) przypadki, w których uzyskane informacje nie mogą pozostać poufne. Takie naruszenia poufności muszą być dozwolone lub wymagane prawnie.

W przypadkach gdy prokuratorzy są uprawnieni do podejmowania kroków, które powodują ingerencję w podstawowe prawa i swobody podejrzanego, musi istnieć możliwość kontroli sądowej takich kroków.

W zależności od danego systemu prawnego, prokurator, działając bezpośrednio lub za pośrednictwem służb znajdujących się pod jego kontrolą lub nadzorem, może być uprawniony do podejmowania środków ingerujących w wolność jednostki. Chociaż zdaniem komisji nie było potrzeby ponownego wspomnienia o zasadach i zabezpieczeniach ustanowionych w Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka i innych tekstach międzynarodowych, pragnęła ona podkreślić potrzebę rewizji sądowej, biorąc pod uwagę, iż ostatecznie tylko sądy mogą zagwarantować wolność jednostki.

Prokuratorzy powinni w odpowiedni sposób mieć na względzie interesy świadków, a zwłaszcza stosować lub przyczyniać się do stosowania środków mających na celu ochronę ich życia, bezpieczeństwa i prywatności, lub też dopilnować, aby takie środki zostały podjęte.

Wysiłki związane z walką z przestępczością zorganizowaną coraz bardziej zwiększają potrzebę stosowania środków w celu ochrony świadków. Zazwyczaj do zadań prokuratora prowadzącego ściganie należy podejmowanie skutecznych kroków lub dołożenie wszelkich starań, aby policja zastosowała takie środki.

Pod tym względem warto odnieść się do Zalecenia Nr R(97)13 dotyczącego zastraszania świadków i praw obrony.

Prokuratorzy powinni w odpowiedni sposób mieć na względzie stanowisko i obawy osób poszkodowanych w przypadku, gdy dotyczy to ich interesów osobistych, i podejmować działania lub przyczyniać się do ich podejmowania w celu zapewnienia informowania świadków o ich prawach i postępach w postępowaniu.

Miejsce przypisane poszkodowanym w postępowaniach karnych różni się w różnych systemach i zależy od tego, czy istnieje możliwość wniesienia powództwa cywilnego do sądów karnych. Niemniej uwzględnienie poszkodowanych jest obecnie głównym elementem europejskich polityk walki z przestępczością. Dlatego też komisja uznała za konieczne zawarcie w zaleceniu podstawowych obowiązków prokuratorów względem poszkodowanych, niezależnie od systemu prawnego.

Chociaż niektóre systemy prawne są w oczywisty sposób bardziej ambitne w tym względzie, pożyteczne jest odniesienie się do podstawowych instrumentów już przyjętych przez Radę Europy:

- Uchwała (77)27 o odszkodowaniach dla ofiar przestępstw;*
- Zalecenie Nr R(85)11 dotyczące pozycji poszkodowanego w strukturze prawa karnego i procedury karnej;*
- Zalecenie Nr R(87)21 dotyczące pomocy poszkodowanym i zapobiegania represjom;*
- Europejska Konwencja o Odszkodowaniach dla Ofiar Przestępstw z Użyciem Przemocy;*
- Zalecenie Nr R(99) 19 dotyczące mediacji w sprawach karnych.*

Strony zainteresowane, których status jest uznany lub możliwy do określenia, a zwłaszcza osoby poszkodowane, powinny mieć możliwość kwestionowania decyzji prokuratorów o zaniechaniu ścigania. Zakwestionowanie decyzji może być dokonane, gdzie jest to stosowne, po rewizji hierarchicznej, poprzez zastosowanie rewizji sądowej lub poprzez upoważnienie stron do wniesienia prywatnego oskarżenia.

We wszystkich systemach prawnych, a w szczególności w tych systemach, gdzie prokurator ma prawo do podejmowania decyzji o wszczęciu lub zaniechaniu ścigania,

postanowienia o umorzeniu postępowania w przypadkach, gdzie w wyraźny sposób popełniono przestępstwo - wielu takim postanowieniom towarzyszą propozycje alternatyw dla ścigania (np. ugoda kompromisowa, mediacja, ostrzeżenie lub uprzedzenie oraz nałożenie warunków) - stanowią trudny do rozstrzygnięcia problem, jeżeli są one kwestionowane przez osoby zainteresowane i/lub jeżeli ich postawy są kontrowersyjne.

Oprócz zalecenia w podpunkcie 13e zakazu wydawania rządowych instrukcji o zaniechaniu ścigania, komisja podjęła próbę wzmocnienia całego systemu konkurencji i wzajemnej kontroli różnych organów rządowych, stworzonego z myślą o tym, aby wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych nie odbiegał od swoich celów, jednocześnie bez szkody dla innych praw przysługujących stronom zgodnie z prawem narodowym.

Istnieją dwa rodzaje trudności. Po pierwsze, gdy w przypadku przeważającej większości przestępstw można zidentyfikować osoby przez nie poszkodowane (osoby lub grupy), w przypadku innych, takich jak korupcja lub ingerencja władzy państwowej, regionalnej lub lokalnej w interesy finansowe, nie ma takiej możliwości. Stworzenie prawa dotyczącego wyłącznie poszkodowanych oznaczałoby zaakceptowanie braku demokratycznych środków kontroli nad działaniami prokuratorów w kilku szczególnie delikatnych dziedzinach. Z drugiej strony, masowe pozwolenie wszystkim, uważającym się za ofiary przestępstw, na kwestionowanie decyzji o zaniechaniu ścigania skutecznie zablokowałoby prokuratorów i zwiększyłoby przypadki składania apelacji w ramach zastosowania taktyki odwlekania.

W związku z powyższym komisja pragnęła uznać nie tylko prawa poszkodowanych, lecz także prawa "stron zainteresowanych, których status jest uznany lub możliwy do określenia", na przykład osoby, która przedstawiła fakty władzy sądowej (pod pewnymi warunkami) lub organom uprawnionym lub upoważnionym w wyjątkowych okolicznościach w celu obrony określonego obszaru interesu publicznego.

Druga trudność dotyczy rodzaju niezbędnego mechanizmu kontroli, biorąc pod uwagę to, że nie może on mieć negatywnych skutków, takich jak paraliż systemu lub wprowadzenie powszechnego wymagania poddawania rewizji sądowej wszystkich postanowień prokuratora, nawet tych odpowiednio uzasadnionych i legalnych. Z drugiej strony systemy hierarchicznej rewizji lub apelacji nie zawsze były adekwatne lub nawet właściwe, szczególnie w przypadkach decyzji podjętych przez prokuratorów na podstawie instrukcji otrzymanych od przełożonych.

Opierając się na Zaleceniu Nr R(87)18, dotyczącym uproszczenia systemu karnego, komisja zaleciła wprowadzenie procedur rewizji sądowej, mając świadomość, iż koncepcja ta może się różnić w różnych państwach, lub uprawnienia strony określone powyżej do wnoszenia oskarżeń prywatnych. Takie uprawnienie można byłoby nadawać powszechnie lub dla danej sprawy.

W niektórych systemach prawnych pomimo istnienia środków zaradczych opisanych w niniejszym zaleceniu, mają one ograniczony zakres.

Państwa powinny zapewnić obowiązywanie "kodeksów postępowania" dla prokuratorów podczas pełnienia ich obowiązków. Naruszenie takiego kodeksu może prowadzić do odpowiednich sankcji zgodnie z powyższym punktem 5. Praca prokuratorów powinna podlegać regularnej kontroli wewnętrznej.

Prokuratorzy muszą wykazywać się szczególnie wysokim standardem podejmowania decyzji i etyki zawodowej.

W miarę zwiększenia niezależności i autonomii prokuratorów i, co za tym idzie, niezbędności obciążenia ich większą odpowiedzialnością, istniejące przepisy ustawowe i proceduralne stają się niewystarczająco szczegółowe jako wskazówka dla etyki i postępowania zawodowego.

Jednak pomysłodawcy nie przewidują, iż proponowany "kodeks postępowania" będzie kodeksem formalnym, lecz raczej w miarę elastycznym zestawem zaleceń dotyczących zastosowania określonego podejścia przez prokuratorów, mającego na celu wyraźne rozgraniczenie tego, co jest dopuszczalne, a co nie, w ich postępowaniu zawodowym.

Regularne monitorowanie jest odpowiednim sposobem na zapewnienie przestrzegania takich zasad.

a. Mając na względzie promowanie uczciwego, konsekwentnego i skutecznego działania prokuratorów, państwa powinny dążyć do:

- stawiania na pierwszym miejscu hierarchicznych metod organizacji, nie dopuszczając jednak do tego, że takie metody organizacyjne prowadzą do powstania nieskutecznych lub stwarzających trudności biurokratycznych struktur;

- określenia ogólnych wskazówek dotyczących realizacji polityki walki z przestępczością;

- określenia ogólnych zasad i kryteriów mających zastosowanie jako odnośniki, na podstawie których musiałyby być podejmowane decyzje w poszczególnych przypadkach, w celu zapobieżenia podejmowaniu arbitralnych decyzji.

b. Decyzję w kwestii ustalenia wspomnianych powyżej metod organizacyjnych, wskazówek, zasad i kryteriów powinien podjąć rząd lub parlament lub też, jeżeli prawo narodowe chroni niezależność prokuratora, przedstawiciele prokuratury.

c. Społeczeństwo musi być poinformowane o wspomnianych powyżej organizacjach, wskazówkach, zasadach i kryteriach. Powinny one też być podawane każdej osobie na żądanie.

Zapewnienie równości obywateli wobec prawa i skutecznego działania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wymaga pewnego poziomu koordynacji i konsekwencji nie ograniczonej do poszczególnych spraw. Powyższe wymagania są nawet bardziej adekwatne w systemach, gdzie prokurator jest władzą niezależną lub ma znaczną autonomię. W dążeniu do konsekwencji trzy elementy muszą mieć pierwszeństwo:

- dobrze skonstruowana hierarchia, nie pozostawiająca miejsca na ukrytą biurokrację, w której wszyscy funkcjonariusze służby Prokuratorskiej powinni poczuwać się do odpowiedzialności za własne decyzje i mieć możliwość podejmowania inicjatyw, niezbędnych do wykonywania ich szczególnej pracy (patrz też punkty 9 i 10 dotyczące powyższego);

- ogólne wytyczne dotyczące realizacji polityki walki z przestępczością, ustanawiające priorytety i środki do ich realizacji, uwzględniające prawo do podejmowania decyzji, przysługujące prokuratorowi;

- zestaw kryteriów służących za wskazówki w podejmowaniu decyzji w poszczególnych sprawach, mający na celu na przykład zapobieganie takim niekonsekwencjom, jak systematyczne stosowanie ścigania za pewne przestępstwa w jednych prokuraturach, a w innych nie, lub też stosowanie różnych procedur lub kategorii dla danego przestępstwa w różnych prokuraturach.

Powyższe kryteria muszą być ułożone w sposób zapewniający osiągnięcie pożądanego skutku, jednocześnie nie szkodząc niezbędnej ocenie każdej sprawy z osobna i w świetle lokalnych warunków, ani nie tworząc szarej strefy, w której przestępcy mogliby działać bezkarnie. Komisja uważa, iż ważne jest, aby takie wytyczne, zasady i kryteria były zatwierdzone przez rząd lub parlament. Prokuratura może być uprawniona do samodzielnego ich ustanowienia tylko w przypadkach, gdy prawo narodowe chroni niezależność prokuratora.

Ponieważ intencją takich instrumentów jest raczej ochrona społeczeństwa niż prokuratorów, należy zwrócić ich uwagę na uwzględnianie interesów społeczeństwa lub co najmniej wszystkich osób zainteresowanych. Powyższe wymaganie jest szczególnie istotne w systemach, gdzie prokurator jest niezależny i posiada znaczne uprawnienia do podejmowania decyzji.

Współpraca międzynarodowa

Uwzględniając liczbę istniejących międzynarodowych instrumentów i zaleceń oraz fakt, że ta dziedzina jest szczególnie dokładnie zanalizowana przez samą Radę Europy, komisja skupiła się na określeniu praktycznych środków na poprawienie obecnej sytuacji, pamiętając o ważnej roli, jaką zazwyczaj odgrywa prokurator w międzynarodowej współpracy prawnej w sprawach karnych.

Pomimo faktu, iż rola prowadzenia czynności związanych ze sprawami dotyczącymi międzynarodowej współpracy prawnej może należeć do innych organów, należy rozwijać bezpośrednie kontakty pomiędzy prokuratorami z różnych państw w ramach umów międzynarodowych, gdzie takowe istnieją, lub w inny sposób na podstawie praktycznych układów.

Komisja przyznała, iż w wyniku międzynarodowych umów niektóre Państwa obecnie uciekają się do władz centralnych. Należy mimo wszystko zachęcać do kontaktów bezpośrednich, w szczególności zaś w przypadku państw członkowskich.

Należy podejmować kroki w różnych dziedzinach w celu rozwijania bezpośrednich kontaktów pomiędzy prokuratorami w kontekście międzynarodowej współpracy prawnej. Takie kroki powinny w szczególności polegać na:

- a. rozpowszechnianiu dokumentacji;*
- b. tworzeniu list kontaktów i adresów, podając nazwiska odpowiednich osób kontaktowych w różnych organach ścigania, a także dziedziny ich specjalizacji, zakresy odpowiedzialności itp.;*
- c. nawiązywaniu regularnych kontaktów osobistych pomiędzy prokuratorami z różnych państw, w szczególności poprzez organizowanie regularnych zebrań Prokuratorów Generalnych;*
- d. organizowaniu sesji szkoleniowych i uświadamiających;*
- e. wprowadzaniu i rozwijaniu funkcji łącznika, którą pełniliby prawnicy zamieszkali za granicą;*
- f. szkoleniu w zakresie języków obcych;*
- g. rozwoju posługiwania się elektronicznym przekazywaniem danych;*
- h. organizowaniu seminariów roboczych wraz z innymi państwami w kwestiach wzajemnej pomocy i wspólnych problemów związanych z przestępczością.*

Wspomniane narzędzia dokumentacyjne miałyby stanowić na przykład dokumenty podające informacje o ustawodawstwie obowiązującym w różnych państwach. Wymóg dotyczący organizacji sesji szkoleniowych i uświadamiających można spełnić poprzez organizowanie regularnych seminariów szkoleniowych dla funkcjonariuszy różnych narodowych służb Prokuratorских pod auspicjami Rady Europy, a także poprzez naukę języków obcych. Celem średnioterminowym powinno być utworzenie paneuropejskiej sieci prawnej.

Mając na uwadze poprawienie racjonalizacji i osiągnięcie koordynacji procedur wzajemnej pomocy, należy podjąć starania w celu promocji:

a. ogólnie pośród prokuratorów świadomości, iż istnieje konieczność aktywnego uczestniczenia we współpracy międzynarodowej;

b. specjalizacji niektórych prokuratorów w dziedzinie współpracy międzynarodowej;

c. w tym celu państwa powinny podejmować kroki zmierzające do zapewnienia tego, że prokurator odpowiedzialny za współpracę międzynarodową w państwie-wnioskodawcy będzie mógł skierować wnioski o pomoc prawną bezpośrednio do organu, który posiada niezbędne kompetencje do wykonania wnioskowanej czynności w państwie, do którego zwrócono się o pomoc prawną, a także, że organ ten będzie mógł wysłać uzyskany materiał dowodowy bezpośrednio do prokuratora, który złożył wniosek.

Prokuratorzy mogliby, na przykład, posiadać pożyteczne uprawnienia do:

- otrzymywania wniosków o wzajemną pomoc prawną, które należą do zakresu ich odpowiedzialności;

- okazywania pomocy organowi odpowiedzialnemu za realizację takich wniosków;

- koordynacji dochodzeń, gdzie jest to stosowne;

- uczestniczenia (w ramach swoich kompetencji strażników interesów współpracy międzynarodowej) bezpośrednio lub poprzez przedkładanie memorandów we wszystkich procedurach dotyczących realizacji wniosków o wzajemną pomoc prawną;

- na koniec, należy rozważyć możliwość poszerzenia istniejących mechanizmów¹³, ułatwiających spontaniczną wymianę informacji pomiędzy prokuratorami z różnych państw.

W celu nasilenia zarówno współpracy policji, jak i współpracy prawnej w tej dziedzinie i tam, gdzie system prawny na to zezwala, Prokuratura musi współdziałać z organami państwowymi zarządzającymi informacjami pomocnymi w międzynarodowej pomocy w sprawach karnych i organizacjami międzynarodowymi, poświęconymi współpracy policji, a także je reprezentować.

Po uwzględnieniu kluczowej roli prokuratury w praworządnej strukturze, a w szczególności w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, celem niniejszego Zalecenia jest ustanowienie pewnych fundamentalnych zasad, którymi powinna ona kierować się w swoich działaniach, szczególnie poprzez określenie jej funkcji i zabezpieczeń niezbędnych do pełnienia takich funkcji, a także jej relacji z władzą wykonawczą i ustawodawczą, sędziami, policją, jej obowiązków wobec osób, jak również jej roli we współpracy międzynarodowej.

¹³ Patrz Konwencja o Praniu, Przeszukiwaniu, Zajęciu i Konfiskacie Środków Pochodzących z Przestępstwa, Strasburg 9.11.1990 r.

Tłumaczył dr Marek Kamiński

Źródło - "Prokuratura i prawo" Nr 1, styczeń 2001