



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Europejskie standardy niezależności prokuratury

dr hab. Jarosław Szymanek



Prawa podstawowe
Warszawa 2025



Spis treści

Wstęp	5
Źródła europejskich standardów	8
Treść standardów dotyczących pozycji prokuratury i prokuratora	21
Wnioski	32
Bibliografia	37

Wstęp

Prokuratura – historycznie będąca częścią szeroko pojmowanej egzekutywy, której zadaniem było ściganie przestępstw – jest jednym z tych podmiotów, które podlegają ciągłej ewolucji. Można powiedzieć, że ewolucja ta obecnie znacznie przyspieszyła, co – jak się wydaje – jest konsekwencją co najmniej kilku okoliczności. Po pierwsze tego, że w minionym czasie bardzo rozrosła się sama władza wykonawcza, która jest dziś bez wątpienia najbardziej ustrukturyzowaną władzą spośród wszystkich klasycznie (na modłę Monteskiusza) rozumianych władz. Po drugie tego, że wraz z rozrostem władzy wykonawczej, któremu towarzyszyło obejmowanie przez egzekutywę coraz większej liczby sfer życia, pojawiła się tendencja do jej tzw. agencyzacji, czyli tworzenia tzw. agencji, które miały rozpraszać imperium egzekutywy, a zarazem uzyskiwać określony, mniejszy lub większy, stopień niezależności od niej. Po trzecie tego, co wiąże się bezpośrednio z okolicznością wcześniejszą, że coraz częściej neguje się kwalifikację prokuratury jako organu władzy wykonawczej i szuka się dla niej innej lokacji w architekturze instytucjonalnej państwa (np. w ramach władzy sądowniczej albo władzy *sui generis*), co swoją drogą związane jest nie tylko z rozrostem samej egzekutywy, ale także z przekonaniem, że klasyczny trójpodział władzy jest dziś *passé* i powinno się poszukiwać nowych, lepszych, bardziej odpowiadających rzeczywistości koncepcji podziału władzy. Po czwarte tego, że z samej swojej istoty działania prokuratury skorelowane są z rozbudowanym systemem ochrony praw i wolności człowieka, a te stały się jednym z paradygmatów działania demokratycznego państwa, co powodowało szczególnie skrupulatne aranżowanie instytucji i podmiotów, które w polu swojego działania mają prawa człowieka. Po piąte tego, że w obszarze tzw. standardów międzynarodowych (a wśród nich także standardów unijnych) szczególna uwaga jest dziś skoncentrowana na systemie instytucjonalnych zabezpieczeń nie tylko w odniesieniu do praw człowieka, ale także do demokracji i praworządności, a te nieodłącznie wiążą się z ustrojem prokuratury, która często jest określana mianem „organu praworządności”. Po szóste tego, że zarówno na płaszczyźnie formalnej, jak i faktycznej obserwujemy coraz częściej rozmaitego rodzaju działania, które mają zmienić status

prokuratury, co zawsze wywołuje społeczne zainteresowanie, a niekiedy również zaniepokojenie generowane obawą o niezależność prokuratury, jej obiektywizm czy też niepotrzebne upolitycznienie, a niekiedy wręcz instrumentalne traktowanie. Po siódme wreszcie tego, że niezależnie od historycznych założeń prokuratury oraz jej ustrojowego osadzenia, wartością pierwszorzędą jest jej efektywność, która powoduje, że bez względu na konkretne regulacje ustawowe prokuratury oczekuje się od niej konsekwencji i skuteczności w ściganiu przestępstw, co ma nie tylko penalizować dokonane już naruszenia prawa, ale także działać prewencyjnie, a tym samym nie dopuszczać do popełniania przestępstw i innych czynów zabronionych.

Podstawowy dylemat, jaki związany jest z ustrojową aranżacją prokuratury, dotyczy przy tym umiejętnego skorelowania ze sobą cech ontologicznych prokuratury, z jednej strony, oraz – z drugiej strony – oczekiwań co do jej założeń aksjologicznych i teleologicznych. Ontologicznie prokuratura pozostaje bowiem – niezależnie od tego, jak ostatecznie zostanie umiejscowiona – elementem władzy wykonawczej. Podstawową funkcją egzekutywy jest przecież zapewnienie bezpieczeństwa i porządku, a prokuratura właśnie temu służy, represyjnie ścigając sprawców czynów zabronionych i formułując akty oskarżenia wobec osób podejrzanych o ich popełnienie. Także procesowa rola prokuratury, która zawsze chroni przecież interesy państwa, jest integralnie związana z zadaniami władzy wykonawczej. Stąd też – niezależnie od finalnego umiejscowienia prokuratury i tego, czy będzie ona miała status jednego z segmentów władzy wykonawczej, czy też może organu szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości albo organu *sui generis* – funkcjonalnie zawsze będzie ona realizowała zadania konstytucyjnie adresowane do władzy wykonawczej (rządu), takie jak zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Zarazem zawsze też prokuratura będzie procesowo częścią wymiaru sprawiedliwości, w którego mechanizm jest ona w naturalny sposób włączona, uczestnicząc w procesie wymierzania sprawiedliwości jako jedna ze stron procesowych. Sposób realizacji zadań prokuratury „wkłada” ją więc, *nolens volens*, w schemat działania wymiaru sprawiedliwości czy nawet trzeciej władzy (tj. władzy sądowniczej), co jest powodem, dla którego można spotkać również takie rozwiązania, które maksymalnie zbliżają ustrój prokuratury do ustroju sądów. Okazuje się więc, że w zakresie konstytucyjnej aranżacji prokuratury prawdą jest, że nie ma homogenicznego, powtarzalnego zawsze i wszędzie rozwiązania. Prokuratura genetycznie wywodzi się z władzy wykonawczej, w jakiejś części realizuje też jej zadania, ale od strony teleologii i aksjologii oczekiwania wobec prokuratury są zgoła odmienne aniżeli oczekiwania adresowane do rządu (władzy wykonawczej) i zbliżają ją raczej do władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości). Otóż, wobec prokuratury wysuwa się postulaty: profesjonalizmu (fachowości), obiektywizmu (bezstronności), niezależności, apolityczności, rzetelności, legalności, ekonomiki procesowej, dewolucji, jednolitości czy odpowiedzialności. Wszystko to powoduje, że nader często

pod adresem prokuratury wysuwany jest argument, zgodnie z którym jest ona organem *sui generis*, w jakimś sensie zawieszonym pomiędzy władzą wykonawczą, której funkcje realizuje, a władzą sądowniczą, z którą uczestniczy w wymierzaniu sprawiedliwości. Jednocześnie prokuratura nie jest ani rządem, ani sądem, co dodatkowo komplikuje jej standardy ustrojowej lokacji. Ta ostatnia jest dodatkowo utrudniona przez fakt, że w porównaniu np. do sądów jest ona często pozbawiona konstytucyjnych podstaw, które stwarzałyby nieprzekraczalne ramy organizacji i funkcjonowania prokuratury, a to często zachęca do modyfikowania statusu prokuratury i rozmaitych eksperymentów, które w różny sposób określają nie tyle zadania prokuratury, ile jej geometrię w relacji do pozostałych władz.

Fakt, że ustrój prokuratury bywa często pomijany w konstytucjach, powoduje, że coraz donioślejszego znaczenia nabierają rozmaitego rodzaju wytyczne, warunki brzegowe czy też standardy, które mają określić *minimum minimorum* prawnego umocowania prokuratury. Mają one zabezpieczyć organ konstytucyjnie niechroniony żadnymi ustaleniami w taki sposób, aby zagwarantować niezmienność określonych rozwiązań czy cech uznanych za obligatoryjne i jednocześnie zapewnić skuteczność działania prokuratury. Oczywiście, jak przystało na standardy, nie mają one najczęściej postaci detalicznej. Są pewnego rodzaju postulatami czy też zaleceniami, które ustawodawca powinien uwzględniać, ale jednocześnie zachowują niezbędny margines swobody, która warunkowana jest okolicznościami historycznymi, społecznymi czy politycznymi. Nie są też stosowane w taki sposób, aby dawały odpowiedzi zero-jedynkowe. Zazwyczaj uwzględnia się je sumarycznie. Wychodzi się bowiem z założenia, że znaczenie ma nie tyle pojedynczy standard, ile zagregowana wielkość standardów, która pozwala uznać, że prokuratura odpowiada albo nie odpowiada standardom, których celem jest funkcjonowanie profesjonalnej, niezależnej i sprawnej prokuratury.

Oczywiście standardy międzynarodowe, w tym europejskie, mają zastosowanie nie tylko tam, gdzie pominięto regulację prokuratury na szczeblu ustawy zasadniczej. Swoją zasadność znajdują one również w tych wszystkich przypadkach, w których prokuratura jest skonstruowana, tym bardziej że konstytucjonalizacja prokuratury nie jest zazwyczaj specjalnie rozwinięta i sprowadza się do szcątkowych postanowień, przy czym standardy międzynarodowe mają zastosowanie zarówno w stosunku do ustrojodawcy, jak i ustawodawcy. Ich zadaniem jest zapewnienie trwałości, a co za tym idzie – i stabilności określonych rozstrzygnięć adresowanych do prokuratury. Niezależnie bowiem do wszystkich innych sugerowanych rozwiązań, ważnym standardem mającym zastosowanie do prokuratury, ale też innych organów państwa demokratycznego, jest stabilność, która przeciwstawia się rozwiązaniom powodowanym chwilową modą, politycznymi kalkulacjami czy potrzebą przeprowadzenia doraźnych zmian, często o wysoce instrumentalnym charakterze.

Źródła europejskich standardów

Międzynarodowe standardy, w tym europejskie, mają różną proveniencję. Generalnie mówiąc o niej, należy wskazać zarówno źródła materialne, jak i źródła formalne. Te pierwsze są metodologicznie kluczowe, gdyż tworzą odpowiedni klimat, a w ślad za nim – kapitał podstawowych pojęć, które w następnej kolejności są wkładane „w gorset” przepisów prawa. Materialne źródła są obszerne i zawsze trudno podać ich ścisły, dokładny katalog. Nie można też ich określić w czasie zazwyczaj w prosty sposób. Są one bowiem pewnym nawarstwionym materiałem z obszaru filozofii, myśli politycznej czy doktryny prawniczej, który w swoim całokształcie określa sposób rozumienia pojęć czy instytucji. Na to z kolei nie miały wpływ mają wydarzenia historyczne, zarówno te gwałtowne i przełomowe, jak i te, które są wytworem powolnej ewolucji, która z czasem kształtuje sposób postrzegania świata. Wszystko to razem wzięte składa się na materialne źródła standardów europejskich. Ze zrozumiałych powodów trudno jest podać enumeratywną listę czynników rozumianych jako zdarzenia historyczne, prądy intelektualne, pojawiające się, mniej bądź bardziej rozbudowane, idee i pomysły, które *summa summarum* złożyły się na wykreowanie standardów niezależności prokuratury. Wydaje się jednak, że choćby w sposób hasłowy można wskazać te najważniejsze, oczywiście bez ich hierarchizowania czy innego rodzaju priorytetyzowania.

Z pewnością takimi materialnymi źródłami prawa będą kultura judeochrześcijańska i prawo rzymskie, a w ich ramach wydarzenie, które z pewnością jest archetypem procesu sądowego i wszystkich cech, które do niego odnosimy. Proces Jezusa, bo o nim mowa, to element skupiający uwagę nie tylko wyznawców danej religii, historyków, ale też prawników. Ci ostatni do dziś analizują biblijny proces, odnosząc poszczególne jego części do współczesnej procedury sądowej, doszukując się rozmaitych analogii czy powinowactwa. Mamy tu więc i akt oskarżenia Żydów, którzy na pytanie Poncjusza Piłata, „Jaką skargę wnosicie przeciwko temu człowiekowi?”, zgodnie odpowiadają „Gdyby nie był złoczyńcą, nie wydalibyśmy go Tobie”. Z proceduralnego punktu widzenia ten dialog to nic innego jak rozpoczęcie postępowania rozpoznawczego, czyli pierwsza czynność w procesie, złożenie skargi, tzw. *delatio*. Z przeka-

zów ewangelicznych wiemy, że skarga przeciwko Jezusowi została wniesiona według formuły ustnej i wpisana do protokołu. Stosownie do zastosowanej procedury Piłat posiadał szeroką władzę dyskrecyjną *arbitrium iudicantis*, w ramach której badał dopuszczalność skargi oraz decydował o jej przyjęciu lub odrzuceniu. W razie przyjęcia skarga była rejestrowana, co pozwalało uruchomić proces sądowy. Oskarżycielem w procesie Jezusa był Sanhedryn (jego przedstawiciel), który miał potwierdzić dane zawarte w skardze, a ponadto musiał złożyć przysiężenie, że będzie popierał skargę do końca. Oczywiście trudno powiedzieć, czy w procesie Jezusa zastosowano wszystkie powyższe formalności, ale nawet jeśli nie, to panuje zgodna opinia, że nie można tego traktować jako uchybienia proceduralnego, gdyż postępowanie *cognitio extra ordinem* było z mocy prawa bardzo efektywne, szybkie i dyskrecyjne. Co ciekawe, według obowiązujących wówczas reguł w skardze nie formułowano kwalifikacji prawnej działań oskarżonego. Zamiast tego był jedynie opis poszczególnych zachowań oskarżonego. Kwalifikacji prawnej zarzucanych czynów dokonywał wtedy nie oskarżyciel, ale sam sędzia, co tylko zwiększało dyskrecyjność jego działania, a zrazem – co z punktu widzenia standardów prokuratury ma znaczenie – istotnie zmniejszało rangę i rolę oskarżyciela. Ten ostatni, w przypadku procesu Jezusa, też był wysoce specyficzny, gdyż, po pierwsze, był instytucją w takim samym stopniu państwową co religijną, a po drugie nie kumulował wcale cech oskarżyciela publicznego, tylko wykonywał szereg innych zadań, w tym doradcze, decyzyjne i *quasi-sądowe*. Wszystkie postawione w skardze Sanhedrynu zarzuty wobec Jezusa zaliczono do przestępstw przeciwko państwu i dlatego to właśnie Piłat (a więc przedstawiciel władzy świeckiej, tj. cesarza) przyjął skargę do rozpoznania. Gdyby inkryminowane czyny dotyczyły religii i poszanowania czci, sądem byłby żydowski sąd religijny. Zgodnie z ówczesnym prawem skarga nie mogła być anonimowa. Wnieśli ją Żydzi (Sanhedryn), a więc peregryni, którzy mieli taką kompetencję z tej racji, że sprawa miała dotyczyć czynów przeciwko państwu. W procesie Jezusa mamy już wszystkie bez mała elementy (choć oczywiście nieco inaczej ukształtowane niż dziś), które wyznaczają współczesny proces sądowy. Jest więc zasada skargowości, jest rozdzielenie ról procesowych, jest wyraźne wyodrębnienie oskarżyciela, jest kwestia kwalifikacji prawnej czynu, jest zasada swobodnej oceny dowodów, jest też właściwość miejscowa i rzeczowa sądu. Jest także zasada kontradyktoryjności, która jest osią sporu sądowego. Jednakże proces Jezusa do tradycji procesu sądowego dodaje nie tylko elementy samej procedury, ale również ważki problem niezależności zarówno sądu, jak i oskarżyciela oraz działanie pod silną presją opinii publicznej. Dodaje wreszcie syndrom skazania niewinnego człowieka w procesie, którego efektem od samego początku miał być wyrok skazujący bez względu na materiał dowodowy, zeznania świadków czy samego oskarżonego. Dodaje także problem instrumentalnego wykorzystywania procesu sądowego oraz problem mieszania się prawa karnego *sensu stricto* i prawa religijnego. Dodaje wreszcie – bodajże najbardziej symboliczny – gest umy-

cia rąk przez Piłata, uznawany za przejaw rzymskiego zwyczaju *lustratio expiatoria*, czyli pokutnego oczyszczenia, z którego Piłat skorzystał, zdając sobie sprawę z arbitralności całego procesu i z tego, że nie zachowano w nim kluczowej dla prawa karnego zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Oznaczało to, że przy takich samych zarzutach w jednym przypadku mogła być zastosowana kara śmierci, w drugim nie, jednych podsądnych Piłat mógł uwolnić, innych skazać. Zależało to np. od statusu prawnego podsądnego – niewolnik, wolny, rzymianin, *peregrynus*. Za przestępstwo *laesae maiestatis* niewolników i peregrynów najczęściej krzyżowano. W procesie Jezusa tłum krzyczał: „Ukrzyżuj Go”, wobec czego Piłat wydał wyrok, którego domagała się „ulica”, lekceważąc swoją własną bezstronność i subiektywność oceny. Także oskarżyciel, rozzuchwalony zachowaniem tłumu, jeszcze bardziej nalegał na skazanie oskarżonego, zdając sobie sprawę z tego, że inna decyzja sądu może rozgrzać emocje i wzniecić tumult trudny do opanowania. Piłat jednak nie był przekonany o winie podsądnego w myśl zasady prawdy materialnej, której należy szukać w postępowaniu procesowym oraz w uznaniu, że podstawą skazania powinien być czyn zawiniony. W prawie rzymskim nie skazywano bowiem na podstawie podejrzeń, ale czynów popartych materiałem dowodowym niebudzącym wątpliwości. Wydaje się w związku z tym, że w przypadku Jezusa wyrok powinien być uniewinniający, tym bardziej że rzymska zasada swobodnej oceny dowodów powinna była zadziałać na korzyść oskarżonego, nawet jeśli ten przyznał się, że jest królem żydowskim. Piłat doskonale zdawał sobie sprawę z dwuznaczności takiego przyznania się Jezusa. Piłat był więc – w myśl standardów wymiaru sprawiedliwości – „złym sędzią”. Dotyczy to też oskarżyciela, czyli Sanhedrynu, który narażony był nawet na swoiste postępowanie dyscyplinarne, ponieważ mógł być skazany za tzw. kalumnia, tj. za umyślne wniesienie bezpodstawnej skargi. W konsekwencji proces Jezusa, kumulując tradycję judeochrześcijańską i rzymską, jest antenatem dzisiejszego procesu sądowego, zawierając w sobie zarówno jego modelowe cechy, jak i tak samo modelowe nadużycia i nieprawidłowości, których wyeliminowanie wyznaczało *telos* przyjmowania innych, nowych standardów. O tych ostatnich nie decydowały bowiem jedynie rozwiązania aprobowane i uznawane za potrzebne, słuszne czy właściwe. W takim samym stopniu to, co dziś określamy mianem „standardów”, kształtowało się pod wpływem doświadczeń negatywnych i takich, których za wszelką cenę w przyszłości starano się uniknąć. Proces Jezusa jest więc w takim samym stopniu matrycą rozwiązań pozytywnych, które w przyszłości starano się rozwinąć i umocnić, jak i rozwiązań negatywnych czy wręcz nagannych, którym starano się zapobiec, tworząc standardy będące ich antonimami.

Szukając materialnych źródeł wypracowania współczesnych standardów określających pracę prokuratury, nie można zlekceważyć osławionego procesu inkwizycyjnego, nazywanego też „procesem śledczym”. Inkwizycyjność procesu sprowadzała się do zakwestionowania rozdzielenia stron procesowych, z jednej strony, z drugiej zaś do wyeliminowania sporności

(kontradiktoryjności) jako istoty sprawy zawisłej przed sądem. Proces inkwizycyjny był w związku z tym procesem kumulacji ról procesowych, tj. modelem, w którym jeden podmiot odgrywa rolę sędziego, oskarżyciela i obrońcy. W procesie tym organ procesowy skupiał więc w swoim ręku wszystkie zasadnicze funkcje procesowe (tj. prowadzenia śledztwa, oskarżenia, obrony oraz dokonania właściwego rozstrzygnięcia sprawy). Do niego należały również wszczęcie postępowania, przesłuchiwanie świadków i określanie zarzutów wobec oskarżonego. W procesie tym nie występują strony, względnie ich role są dalece ograniczone. W procesie inkwizycyjnym nie było w ogóle elementu skargowości, a proces wszczynany był z urzędu. Poza tym przedmiot sporu mógł być nieokreślony lub wskazany bardzo ogólnie, a zarzut ostateczny mógł się skryształizować dopiero w toku trwania procesu sądowego. Poza tym organ procesowy sam badał sprawę, zbierając np. dowody, bez angażowania innych podmiotów, sam też dokonywał ich swobodnej oceny. Wreszcie w procesie inkwizycyjnym nie było dyspozycyjności stron, a decydem był organ prowadzący postępowanie. Istotną cechą rozpoznawczą procesu inkwizycyjnego było też wykluczenie podmiotowego traktowania oskarżonego. W procesie tym oskarżony był za ledwie przedmiotem postępowania. Jego prawa do obrony i apelacji były zazwyczaj mocno ograniczone, nie miał on również prawa do swobodnej konfrontacji ze świadkami oskarżenia. Kolejną cechą procesu inkwizycyjnego było jego częściowe, a czasami nawet całkowite, utajnienie, przy czym nie chodziło tutaj jedynie o tzw. utajnienie zewnętrzne (dla publiczności, tj. *ad extra*), ale również utajnienie *ad intra*, czyli dla oskarżonego, który nie mógł zapoznać się z materiałem dowodowym, a często nawet same zarzuty wobec niego były nie tylko niedookreślone i niesprecyzowane, ale także przed nim utajnione.

W procesie inkwizycyjnym obowiązywała teoria dowodów formalnych. Dowody w zależności od rangi, a docelowo ich znaczenia dla sądu, dzieliły się na dowody pełne (*probationes plenae*), półpełne (*probationes semiplenae*), mniej niż półpełne (*probationes minus quam semiplenae*) itd. Zarazem ostatecznym i najważniejszym dowodem było zaś przyznanie się oskarżonego w myśl zasady *confessio est regina probationum*. To zresztą powodowało, że w procesie dochodzenia do prawdy tak często stosowano tortury i nieludzko traktowano podejrzanego, gdyż każdemu, kto dochodził w sposób procesowy prawdy, zależało na zdobyciu kluczowego i niepodważalnego dowodu w postaci przyznania się do winy. Wymuszenie przyznania się do winy było też podyktowane ekonomiką procesową, gdyż *confessio est regina probationum* kończyło proces dowodowy. Zarazem w procesie inkwizycyjnym uznawano, że ten, który się przyznał, jest *per se* uznawany za osądzonego z udowodnioną mu ponad wszelką wątpliwość winą, co najlepiej wyrażała paremia *confessus pro iudicato habetur*. Dlatego w procesach inkwizycyjnych chodziło nie tyle o ustalenie stanu faktycznego, nie tyle o przedstawienie wystarczającego i przekonującego materiału dowodowego, ile o przyznanie się do winy. Dlatego istotnym elementem procesu inkwizycyjnego było stosowanie, na szeroką skalę,

tortur jako najlepszego środka do uzyskania zeznania przez oskarżonego i przyznania się przez niego do prawdziwej lub tylko urojonej winy. Zarazem tortury były postrzegane jako ważne narzędzie prewencji i wczesnej resocjalizacji. Ich zastosowanie, choćby w skromnym rozmiarze (w myśl zasady, że zawsze należy zaczynać od najmniejszych do najcięższych), miało działać odstraszaюще i to nie tylko wobec oskarżonego, ale także wobec osób trzecich. Tortury, w czym zawiera się specyfika procesu inkwizycyjnego, będąc środkiem dowodowym, stanowiły jednocześnie subtelna postać kary i prewencji w myśl założenia, że sądowe *theatrum* pełni niezwykle ważne funkcje społeczne (poniżenie oskarżonego, jego ostracyzm, zawstyżenie, ale też działanie odstraszaujące dla wszystkich pozostałych). Tortury traktowano przy tym nie tylko jako nieodzowny element postępowania dowodowego, ale również jako istotny element ekonomiki procesowej. Na tym właśnie polegała nowoczesność procesu inkwizycyjnego w stosunku do wcześniejszych ordaliów, które były częścią osławionych procesów o czary. Tortury skracaly bowiem całe postępowanie sądowe, a zarazem przesuwały – na wcześniejszy etap postępowania – moment zbierania dowodów. Oddzieliły też w sposób jasny postępowanie przygotowawcze, w którym m.in. przy zastosowaniu wyrafinowanych tortur zbierano dowody, od właściwego postępowania sądowego, w którym dowody podlegały wyłącznie ocenie sądu, podczas gdy w przypadku sądu bożego faza dowodowa odbywała się na etapie oceny sędziów. Technika przesłuchiwania obejmowała przy tym nie tylko stosowanie wyrafinowanych tortur, ale również rozmaite metody manipulacji. W procesie inkwizycyjnym chodziło wszakże o wykrycie ewentualnych sprzeczności czy rozbieżności w zeznaniach przesłuchiwanego, z jednoczesnym założeniem, że świadczą one zawsze na jego niekorzyść. Dzięki temu przesłuchiwany musiał bardziej dowieść swojej niewinności, niż przesłuchujący udowodnić mu winę. Postępowanie inkwizycyjne przeczyło więc fundamentalnej dla rzetelnego procesu sądowego regule, zgodnie z którą *ei incumbit probatio, qui dicit, non qui negat* (tj. zasady, że dowód spoczywa na tym, który twierdzi, nie zaś na tym, który zaprzecza).

Proces inkwizycyjny, którego nazwa wywodzi się – co jasne – od inkwizycji, nie jest jednak wiązany wyłącznie ze Świętą Inkwizycją jako instytucją Kościoła katolickiego. Jego ślady można wszakże odnaleźć już w prawie rzymskim, a niektóre z rozwiązań utrzymują się do dziś w tzw. modelu mieszanym. Niektórzy twierdzą nawet, że dzieje procesu sądowego, szczególnie w jego odmianie karnej, są w gruncie rzeczy konkurencją dwóch przeciwstawnych modeli, tj. modelu skargowego (kontradyktoryjnego) i właśnie modelu inkwizycyjnego (oskarżenia z urzędu). W istocie bowiem proporcje między tymi modelowymi procesami sądowymi zmieniały się – raz w stronę większej kontradyktryjności, innym razem w stronę większej inkwizycyjności. Ta ostatnia nigdy jednak nie została wyeliminowana, a niektóre z rozwiązań są jej reminiscencją (jak np. ściganie niektórych przestępstw z urzędu czy instytucja sędziego śledczego). Pozostaje jednak faktem, że proces inkwizycyjny był podręcznikowym wręcz

przykładem zakwestionowania tych wszystkich cech, które powinien spełniać *due process of law*, a w jego ramach – pozycja i rola oskarżyciela. Właśnie dlatego proces inkwizycyjny miał swój niebagatelny udział w powolnym, aczkolwiek konsekwentnym kształtowaniu się standardów, które miały poręczać prawo oskarżonego do obrony, pośród których znalazło się też precyzyjne wyznaczanie imperium prokuratury.

Jasną jest sprawą, że proces Jezusa z jego skumulowanymi elementami, tak samo jak osławiony proces inkwizycyjny, to nie wszystkie materialne źródła, które złożyły się na opracowanie standardów dotyczących ustrojowej pozycji prokuratury. Dowodzą one jednak, że inspiracje dla dzisiejszych wytycznych odnośnie do tego, jak ukształtować optymalny model prokuratury, są bardzo różne, historycznie wywodzą się z różnych epok, są wielokierunkowe, złożone i dotyczą bardzo różnych aspektów procedur, które dziś wyznacza rzetelny proces sądowy, którego nieodzowną częścią jest prokuratura.

Oczywiście, wpływów tradycji judeochrześcijańskiej nie można ograniczać wyłącznie do, z jednej strony, modelowego procesu Jezusa, z drugiej zaś do procesów inkwizycyjnych, które bez kontrreformacji nie miałyby przecież miejsca. Tradycja ta to także kapitał podstawowych pojęć, takich jak „dobro” i „zło”, „wina” i „kara”, czy w końcu przyrodzona i niezbywalna godność, na której wyrósł cały nurt personalizmu. W gronie tych kluczowych pojęć jest też platońska prawda, której poszukiwania mają być busolą działalności prokuratury. Jednak, co zrozumiałe, materialnych źródeł funkcjonujących dziś standardów jest znacznie więcej. Należy do nich zaliczyć m.in. ideologię oświecenia i wyrosłą na jej podstawie całą liberalną gramatykę praw człowieka, które nie tylko są enumeratywnie wskazane, ale też mają swoje skuteczne zapewnienie poprzez określone rozwiązania proceduralne, w tym np. prawo do sądu. Innym ważnym źródłem jest złożona myśl polityczno-ustrojowa i oparty na niej rozwój jurysprudencki, która później wyewoluowała w naukę prawa konstytucyjnego, dla którego kluczowymi wartościami są zasady podstawowe oraz prawa człowieka. Zasady ustrojowe i identyfikujące je pojęcia to m.in. zasada państwa prawnego, zasada podziału władz, zasada legalizmu, zasada konstytucjonalizmu. Z kolei prawa człowieka to współcześnie swoisty elementarz państwa prawnego, to wymóg postrzegania państwa jako demokratycznego, uczciwego i sprawiedliwego. Wśród wielu zasad i wolności są takie, którym zgodnie przypisuje się walor naczelnych, do których zalicza się godność, równość, wolność, zakaz dyskryminacji. Te oczywiste i niesprzeczne założenia aksjologii praw człowieka, co też nie budzi wątpliwości, mają poręczać określone rozwiązania proceduralne, takie jak prawo do sądu, prawo do obrony czy prawo do wynagrodzenia szkody.

Jeszcze innym źródłem materialnym rozmaitych inspiracji, które w swoim całokształcie determinowały treść współczesnych standardów adresowanych do prokuratury, są negatywne doświadczenia z funkcjonowaniem reżimów autokratycznych w ich bardzo różnych formach historycznych i ustrojowych. Nie chodzi więc tu tylko o doświadczenia

najnowsze, ale też ogół rozwiązań, które zarówno dziś, jak i historycznie były oceniane krytycznie jako dysfunkcjonalne, niewłaściwe czy po prostu złe. W związku z tym należy tu brać pod uwagę zarówno doświadczenia monarchii absolutnych, które kumulowały role procesowe monarchy, doświadczenia XIX-wiecznych ustrojów autorytarnych w ich raczkujących postaciach, jak i wreszcie doświadczenia XX-wiecznych w pełni rozwiniętych autorytaryzmów i totalitaryzmów. Jeszcze innym źródłem materialnym, które szczególnie dziś musi być brane pod uwagę, to współczesne przekształcenia (społeczne, polityczne i konstytucyjne), które znamionuje gwałtowny rozwój praw człowieka oraz wszelkiego rodzaju instytucji powołanych do ich skutecznej ochrony. W tym nurcie mieści się więc zarówno rozwój sądownictwa konstytucyjnego, jak i powoływanie, a następnie instytucjonalizacja organów *stricto* nakierowanych na ochronę praw człowieka (ombudsmeni). Tutaj także plasuje się wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego, którego funkcjonalnym założeniem było minimalizowanie asymetrii stosunku prawnoadministracyjnego, który przez lata postrzegał jednostkę jako petenta w maszynie działania administracji. Niewątpliwie w tym nurcie źródłowym znajduje się również bardzo szeroka dyskusja, zarówno akademicka, jak i praktyczna, nad ustrojem prokuratury. Tutaj, jak się zdaje, najważniejsze były dwa tematy, oba zresztą silnie ze sobą sprzęgnięte. Pierwszym był wybór optymalnego modelu ustrojowego prokuratury i decydowanie się na prokuraturę jako organ władzy wykonawczej albo jako element szeroko rozumianej judykatury, albo wreszcie – co zwłaszcza później stało się niesłychanie popularne – jako tzw. organ niezależny. Drugim tematem była konstytucjonalizacja prokuratury i szereg kwestii szczegółowych z tym związanych (czy w ogóle, a jeśli tak, to czy wąska, czy szeroka).

Jeszcze innym ważnym źródłem materialnym standardów, które zwykło się odnosić do ustroju prokuratury, były wydarzenia ostatnich lat, w których – w większym czy mniejszym stopniu – w centrum stawiano rolę i pozycję wymiaru sprawiedliwości czy nawet konkretnie prokuratury. Nie ma dla nich jednej uniwersalnej nazwy, ale wszystkie one wiążą się z procesami, które powszechnie zaczęto określać mianem „epoki populizmu” i „kryzysu praworządności” (czasami też określanymi jako „erozja demokracji”). Chodzi mianowicie o przeprowadzane ostatnio w niektórych państwach reformy legislacyjne (zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym), które spotkały się z negatywną reakcją ze strony instytucji międzynarodowych (np. Rady Europy czy Unii Europejskiej). Niezależnie od etiologii tych zmian i całego kontekstu sytuacyjnego ich krytyki, często nierozzerwalnie połączonego z endemicznym tłem politycznym, wpłynęły one na generowanie rozmaitych modeli czy właśnie standardów, które mają wyznaczać ramy dopuszczalnych reform w obszarze wymiaru sprawiedliwości. To źródło jest szczególnie ważne i to z kilku powodów. Po pierwsze, jest to relatywnie najnowsze źródło materialne tworzenia się europejskich standardów, a to oznacza, że zawiera w sobie najbardziej rozwinięte i – przynajmniej tak się

wyduje – teoretycznie dopracowane konstrukcje. Po drugie, jest to źródło mocno empiryczne, gdyż zostało stworzone na zasadzie szukania opozycji do wprowadzanych rozwiązań, które krytykowano, zarzucając im niedemokratyczność, niepraworządność czy np. naruszenie paradygmatu podziału władzy. Po trzecie wreszcie, jest to źródło wprost odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości, w tym sądownictwa i prokuratury, gdyż to właśnie te instytucje stały w centrum reform i całej dyskusji ustrojowej wokół nich. Toczyła się ona w wielu państwach, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry, Rumunia, Mołdawia, Gruzja), ale też obejmowała inne państwa europejskie (Malta), a nawet pozaeuropejskie (Korea Południowa). Gwoli sprawiedliwości nie można jednak nie zauważyć, że kwestia szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości była mocno dyskutowana i objęta rozmaitymi reformami także w innych państwach, gdzie co najmniej od lat 90. XX wieku niektóre instytucje były reformowane (Belgia, Włochy). Wtedy jednak kwestia standardów, które formułowałyby pożądany model reformowanych instytucji, nie była jeszcze tak zaawansowana jak dziś. Jednak wszystko to złożyło się na swoisty rozwój doktryny, a co za tym idzie – na to, że wypracowała ona standardy, które dziś są uznane za pożądane i tym samym aplikowane do krajowych porządków prawnych. Jednak należy mieć na uwadze, że standardy właśnie dlatego, że są standardami, nie określają w sposób detaliczny kształtu instytucji, procedur czy rozwiązań, do których się odnoszą. Wskazują one pewne minimum kształtu regulacyjnego, co oznacza, że partykularny prawodawca może je względnie swobodnie transponować na grunt przepisów prawa krajowego. Tak samo jest z ich enumeratywnym traktowaniem. Standardy nie tworzą bynajmniej listy kompletnej, ale też nie działają zero-jedynkowo. Prawodawca krajowy powinien więc się do nich stosować, ale wcale nie musi robić tego dosłownie i detalicznie. W każdym standardzie chodzi wszak o to, by ostateczny efekt jego zastosowania dał oczekiwany kształt ustrojowy instytucji, do której się odnosi. Stąd przyjmuje się, że w uwzględnianiu standardów nie tyle ważna jest ich liczba i to, co nakazują pojedynczo, ile raczej efekt synergii, jaki mają przynieść.

Wskazane materialne źródła europejskich standardów niezależności prokuratury, które są częścią znacznie obszerniejszych standardów odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości, nie są – ze zrozumiałych powodów – kompletne. Źródeł inspiracji określenia pozycji ustrojowej prokuratury jest znacznie więcej. Przedstawione są tymi, które – jak się zdaje – w największym stopniu ukształtowały sposób myślenia o prokuraturze jako elemencie szerszego mechanizmu wymierzania sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Obok nich są liczne, mniej doniosłe czy też mniej jednoznaczne źródła, które w swoim całokształcie kształtują wrażliwość prawną i polityczną, która rozstrzyga o tym, w jaki sposób prokuratura zostaje osadzona w architekturze instytucjonalnej państwa.

Jednak z prawnego punktu widzenia znaczenie podstawowe mają zarówno źródła formalne, czyli akty normatywne, jak i nienormatywne, które – w mniejszym czy większym

stopniu – determinują prawodawstwo w odniesieniu do ustroju prokuratury. W tym obszarze należy wskazać nie tylko standardy zawarte w powszechnym prawie międzynarodowym, lecz także standardy regionalne zawarte w prawie Rady Europy oraz prawie unijnym (Unii Europejskiej).

Oczywiście należy mieć na względzie, że standardy międzynarodowe odnoszące się do pozycji prokuratury są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, i tych jest zdecydowanie najwięcej, istnieją standardy *sensu largo*, z których wyprowadza się określone dyrektywy także odnośnie do kształtu ustrojowego prokuratury. Te standardy będą związane z tzw. materią prawno-człowieczą, która stygmatyzuje – w bodajże największym stopniu – współczesne prawo międzynarodowe i prawo europejskie. Tu można wskazać przede wszystkim standard rzetelnego procesu sądowego (*due process*), który siłą rzeczy odnosi się również do prokuratury. W grupie standardów *sensu largo* mieści się też np. standard równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Jednak zdecydowanie ciekawsze są standardy *sensu stricto*, czyli standardy, które adresowane są wprost do prokuratury i prokuratora, a nie procesu sądowego czy wymiaru sprawiedliwości jako takiego. Od razu należy powiedzieć, że w obszarze prawa właściwego dla powszechnego prawa międzynarodowego funkcjonują dwa instrumenty prawne, oba o niewiążącym charakterze, które wprost i bezpośrednio odnoszą się do ustroju prokuratury. Pierwszym są Wytyczne dotyczące roli prokuratorów przyjęte przez Ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych na rzecz Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępstwami, jaki odbywał się w Hawanie w dniach od 27 sierpnia do 7 września 1990 r. W Wytycznych znalazło się kilka ogólnych zaleceń, które obejmują takie zagadnienia, jak: 1) kwalifikacje, nabór i kształcenie prokuratorów; 2) status i warunki pełnienia urzędu; 3) swoboda wypowiedzi i zrzeszania się; 4) rola prokuratora w postępowaniu karnym; 5) zasada oportunistu; 6) postępowania alternatywne wobec oskarżenia (ścigania); 7) stosunki z innymi organami państwa i agendami; 8) odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów.

Drugim aktem prawnym o cechach powszechnego prawa międzynarodowego są Standardy odpowiedzialności zawodowej wraz z deklaracją podstawowych obowiązków i praw prokuratorów (znane jako tzw. standardy IAP), przyjęte w 1999 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów (International Association of Prosecutors). Warto przy tej okazji nadmienić, że Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów zrzesza ogółem 183 prokuratury i stowarzyszenia prokuratorów ze 177 państw. Standardy IPA są, w przeważającej mierze, powtórzeniem standardów z Wytycznych dotyczących roli prokuratorów, ale też zawierają istotne uzupełnienia, m.in. zobowiązują one prokuratorów do zagwarantowania rzetelnego procesu sądowego, nakazują prokuratorom dążyć do prawdy i pomagać sądowi w jej ustaleniu, nakładają one także na prokuratorów obowiązek budowania wizerunku urzędu spełniającego kryteria bezstronności i niezależności działania. Podkreślić trzeba, że dokumenty z obszaru powszechnego prawa międzynarodowego nie mają w żadnym razie

charakteru wiążącego, stanowiąc tzw. *soft law*. Mimo to są one postrzegane jako niezwykle ważne i – w przeważającej mierze – paralelizowane, mniej lub bardziej wiernie, przez akty regionalne, w tym europejskie.

Te ostatnie tworzą najbardziej szczegółową grupę aktów prawa międzynarodowego, w których wyrażone są sformułowania, normy, zasady i wartości, które w swoim całokształcie wyznaczają standard ustrojowego usytuowania prokuratury. Europejskie standardy są, jak się wskazuje, najbardziej dopracowane i szczegółowe, a tworzą je akty dwóch podmiotów. Pierwszym jest Rada Europy, drugim zaś Unia Europejska. Niewątpliwie najbardziej rozbudowany katalog standardów stworzyła Rada Europy. Standardy tej organizacji zakodowane są w dokumentach kreowanych przez trzy kategorie podmiotów. Pierwszym są państwa członkowskie i przyjmowane przez nie traktaty. Drugim podmiotem są organy traktatowe Rady Europy, które w swojej działalności tworzą określone standardy. Wreszcie trzecim podmiotem są organy pozatraktatowe także wydające rozliczne dokumenty, z których da się wyprowadzić tzw. standard. Oczywiście kluczowe znaczenie mają tutaj traktaty, gdyż składają się one na tzw. *hard law*, które państwa członkowskie Rady Europy zobowiązane są bezwzględnie przestrzegać. Tu znaczenie podstawowe ma Europejska konwencja praw człowieka, która przez Europejski Trybunał Praw Człowieka traktowana jest jako „instrument konstytucyjny europejskiego porządku publicznego w dziedzinie praw człowieka”. Samo porównanie Konwencji do konstytucji sugeruje dwa ważne elementy. Pierwszym jest zasadniczy status tego dokumentu w systemie prawnym Starego Kontynentu, drugim jest natomiast pewna ogólność, a niekiedy wręcz hasłowość sformułowań konwencyjnych. Bez wątplenia kluczowe znaczenie dla ustroju prokuratury ma treść art. 6 Konwencji, który poręcza, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Uzupełnia go kluczowa zasada prawa karnego, tj. *nullum crimen sine lege*, zawarta w art. 7 Konwencji. Konwencyjne akty prawne nie wyczerpują się jednak w samej Europejskiej konwencji praw człowieka. W systemie Rady Europy funkcjonują także inne umowy międzynarodowe, które są istotne dla rekonstrukcji standardu prokuratury. Tytułem przykładu można tu wymienić: Europejską konwencję o ekstradycji z 1957 r., Europejską konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 r., Europejską konwencję o ważności wyroków w sprawach karnych z 1970 r., Europejską konwencję o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych z 1972 r., Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r., Europejską konwencję o przestępstwach przeciwko dobrom kultury z 1985 r., Europejską konwencję o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z 1990 r., Prawnokarną konwencję o korupcji przyjętą w Strasburgu w 1999 r., Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości z 2001 r., Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z 2005 r., Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 r., Konwencję

Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych z 2007 r., Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. W powyższych konwencjach kwestia ustroju prokuratury nie była, co zrozumiale, pierwszorzędna, niemniej pojawiała się z różnym stopniem szczegółowości, składając się na pewien europejski standard prokuratury, który wyznaczają zasady fachowości, niezależności, bezstronności i efektywności.

Dość ogólne, siłą rzeczy, standardy wprowadzone z poszczególnych konwencji uszczegóławiają standardy wypracowane przez organy Rady Europy. W tej grupie są zarówno organy traktatowe, jak i organy pozatraktatowe. W pierwszej grupie miejsce szczególne zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w swoich licznych judykatach tworzy pewną linię orzeczniczą, z której bez trudu można wyprowadzić standard właściwego zorganizowania prokuratury. W tym zakresie szczególne miejsce zajmuje trybunalski sposób odczytania treści z art. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka. Na gruncie tego artykułu ETPCz orzekł, że działania prokuratorów są działaniami państwa, które nie może zwolnić się od odpowiedzialności, powołując się na przyznaną prokuraturze niezależność. Zdaniem ETPCz art. 1 Konwencji zawiera ogólny obowiązek przestrzegania praw człowieka, który ciąży na całym aparacie państwowym, a więc także na prokuraturze. Trybunał zaznaczył przy tym, że do uchybienia prawom człowieka może dojść w każdej działalności państwa, w tym także działalności organów, które wyposażone są w przymiot niezależności, co jednak nie zwalnia ich z ponoszenia odpowiedzialności traktatowej. Trybunał przy tym zaznacza, że jeśli bezpośrednią podstawą odpowiedzialności międzynarodowej państwa jest ostateczna decyzja sądowa sprzeczna z normami międzynarodowymi, to pośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy może być zaniechanie prokuratury lub jej działanie niezgodne z normami międzynarodowymi, a usankcjonowane przez sąd. Poza tym ETPCz zaznacza, że prokuratura jest właściwie jedynym organem, za pośrednictwem którego państwo może wpływać na przebieg konkretnego postępowania toczonego przed niezawisłym sądem, co ułatwia zasada jednolitości i hierarchiczności prokuratury. Z tej racji za pełną egzekwowalność przepisu art. 1 Konwencji odpowiada m.in. właśnie prokuratura, która powinna strzec w poszczególnych fazach procesowych pełnego i skrupulatnego przestrzegania praw człowieka. Drugą ważną „kotwicą” dla ETPCz, poza art. 1 Konwencji, jest dyspozycja z art. 6, poręczająca prawo do rzetelnego procesu sądowego. Tutaj znaczenie ma nie tylko standard prawa do sądu i rzetelnego procesu sądowego, ale też wypracowane przez ETPCz pojęcie skutecznego dochodzenia, które Trybunał sformułował, biorąc pod uwagę całość przepisów konwencyjnych. Zdaniem ETPCz ogół przepisów konwencji implikuje i wymaga przeprowadzenia skutecznego dochodzenia zawsze, ilekroć użycie siły spowodowało śmierć człowieka albo jego uszczerbek na zdrowiu. Trybunał wskazał przy tym, że jeśli naruszeniu praw człowieka, w tym zwłaszcza prawa do życia, towarzyszy przemoc lub z innych względów naruszenia dokonane zo-

stały w niejasnych i podejrzanych okolicznościach, obowiązkiem państwa – strony Konwencji jest przeprowadzenie dochodzenia wyjaśniającego całą sprawę.

Organem traktatowym funkcjonującym w systemie Rady Europy, który ma wpływ na kształtowanie się standardów ustrojowej pozycji prokuratury, jest też Komitet Ministrów i jego szczególnie instrument prawny w postaci tzw. zaleceń. Rekomendacje Komitetu Ministrów nie mają charakteru kompleksowego i odnoszą się do poszczególnych aspektów prowadzenia postępowania karnego. I tak np. Zalecenie R (87) 18 dotyczące uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych z 1987 r. zaleca wprowadzenie, a tam, gdzie to już jest – rozszerzenie dyskrecjonalności ścigania. Zgodnie z zaleceniem władza oskarżycielska (*prosecuting authority*) powinna odstępować od oskarżenia na zasadzie dyskrecjonalnego uznania tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie i gdy dysponuje przekonującymi dowodami winy oskarżonego. Z kolei w Zaleceniu R (92) 17 dotyczącym spójności orzekania karnego z 1992 r. zaleca się skoncentrowanie uwagi na systemie szkoleń i wdrażaniu właściwej polityki karnej, która przyczyniać się powinna do respektowania jednolitości orzecznictwa. Innym ważnym dokumentem jest Zalecenie Komitetu Ministrów (2000) 19 z 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych. Jest to najobszerniejsze zalecenie dotyczące prokuratury i zarazem w największym stopniu przywołujące międzynarodowe standardy dotyczące prokuratury (nie tylko zresztą europejskie).

Inną grupą zaleceń są też zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Tu kluczowe znaczenie ma z pewnością Zalecenie 1604 (2023) z 2003 r. w sprawie roli prokuratury w społeczeństwie demokratycznym podporządkowanym zasadzie rządów prawa. Wreszcie organem traktatowym Rady Europy, który także tworzy standardy dotyczące prokuratury, jest Komitet ds. Zapobiegania Torturom. Tutaj znaczenie szczególne ma sprawozdanie ogólne Komitetu przyjęte w 2004 r., które było w całości poświęcone zwalczaniu bezkarności tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania bądź karania.

Wreszcie w systemie Rady Europy ważną rolę odgrywają gremia pozatraktatowe. Wydaje się, że w zakresie kreowania standardów odnoszących się do ustroju prokuratury dwa z nich mają wyjątkowy charakter. Pierwszym są opinie Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich, drugim zaś Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, zwana potocznie Komisją Wenecką. Obydwa te gremia przyjmują rozmaite dokumenty (opinie, zalecenia), które bardzo często odnoszą się wprost do ustroju prokuratury. Każde z tych gremiów przyjmowało liczne dokumenty, w całości bądź w części odnoszące się do kwestii właściwego usytuowania prokuratury w architekturze organów państwowych. Oczywiście dokumenty te nie mają charakteru wiążącego, jednak odgrywają one istotną rolę w systemie prawnym Rady Europy, a ich ewentualne nierespektowanie wpływa na tzw. rating państw członkowskich.

Z kolei Unia Europejska jest organizacją, która przyjęła system ochrony praw człowieka wypracowany przez Radę Europy, stąd też akceptuje ona standardy tej organizacji i postrzega

je jako część europejskiego dziedzictwa w zakresie demokracji i rządów prawa. Standardy UE w wielu miejscach uzupełniają i rozwijają standardy Rady Europy. Należy zwrócić uwagę, że UE przez długi czas nie podejmowała ustroju prokuratury jako osobnego zagadnienia, uznając pierwszorzędną rolę w tym zakresie systemu Rady Europy. To, że w pewnym momencie zajęła się ona tym tematem, było spowodowane pojawieniem się tzw. sporu o praworządność, który tlił się w Unii Europejskiej od 2000 r., tj. wejścia do koalicji rządowej austriackiej Partii Wolności i jej lidera Jörga Hidera i później, po 2011 r., przyjęcia nowej konstytucji przez Węgry rządzone przez Fidesz Viktora Orbána. Ostatecznie konflikt z całą mocą wybuchł po 2016 r., kiedy w Polsce prawicowy rząd zaczął wprowadzać tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości (dotyczące m.in. kształtu prokuratury). W ten sposób w systemie politycznym Unii Europejskiej na porządku dziennym istniał tzw. problem praworządności, przy okazji którego instytucje unijne zaczęły ustanawiać standardy dotyczące wymiaru sprawiedliwości, w tym sądownictwa i prokuratury. Zasadniczą rolę odegrały tu rezolucje Parlamentu Europejskiego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który wielokrotnie oceniał dopuszczalny zakres przeprowadzanych reform.

Treść standardów dotyczących pozycji prokuratury i prokuratora

Standardy europejskie określające ustrojowy status prokuratury nie generują, wbrew pozorom, jednolitego schematu aranżacji prokuratury w systemie organów państwowych. W Europie, w tym nawet w Unii Europejskiej, nie ma żadnego jednolitego, powtarzalnego wzorca prokuratury, który podlegałby recepcji. Jest tak, jak się wydaje, z kilku powodów. Po pierwsze, prokuratura (tak jak dziś się ją rozumie) jest jedną z najmłodszych, a co za tym idzie – nie do końca niewykształconych jeszcze instytucji. Po drugie, prokuratura, przynajmniej funkcjonalnie, jest częścią aparatu państwowego, który w ostatnim czasie podlega największej ewolucji, czyli egzekutywie, która rozrasta się, przekształca i zmienia. Po trzecie, prokuratura, w przeciwieństwie do wielu innych organów, nie zawsze jest konstytucjonalizowana, a tym samym odpowiednio zabezpieczana przed różnymi mutacjami ustrojowymi. Po czwarte, właśnie z tego powodu jest ona relatywnie często przedmiotem modyfikacji ustrojowych, które, z jednej strony, podyktowane są chęcią optymalnej ochrony praw człowieka, z drugiej zaś poszukiwaniem uniezależnienia prokuratury od klasycznej władzy wykonawczej.

Brak homogenicznego wzorca prokuratury wynika jeszcze z jednego, mianowicie sporu co do jej funkcji w systemie ustrojowym państwa. W tym zakresie zarówno doktryna, jak i praktyka wypracowały kilka modelowych funkcji prokuratury, przy czym – jak się zaznacza – funkcje te nie stanowią katalogu zamkniętego. Historycznie pierwotną funkcją prokuratury jest ściganie przestępstw. Jednak z czasem funkcję tę uzupełniono innymi, komplementarnymi, takimi jak np.: 1) gwarantowanie praworządności; 2) reprezentowanie interesu społecznego; 3) prowadzenie dochodzenia i formułowanie aktu oskarżenia; 4) reprezentowanie państwa w wymierzaniu sprawiedliwości; 5) gwarantowanie praw człowieka (oskarżonego i ofiary) w procesie wymierzania sprawiedliwości.

Niewątpliwie brak czegoś, co możemy nazwać „uniwersalnym modelem prokuratury”, bierze się również stąd, że prokuratura podlega reżimowi prawa karnego i regułom procesowym, które ono kataloguje. Przez wiele lat wychodzono w związku z tym z założenia, że

adresowanie do prokuratury osobnych standardów czy – tym bardziej – tworzenie jednolitych, modelowych rozwiązań jest najzwyczajniej zbędne. Każda prokuratura, by mogła w sposób należyty spełniać przypisane jej funkcje, musi bowiem respektować pewne *minimum minimum* podręcznikowych zasad prawa karnego, takich jak: zasada określoności samej kary (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*); zakaz wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*nulla poena sine lege anteriori*); zasada ponoszenia odpowiedzialności karnej za czyny zabronione; zasada domniemania znajomości prawa w części dotyczącej czynów objętych odpowiedzialnością karną (*ignorantia legis non excusat*); zasada winy jako podstawy ponoszenia odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine culpa*); zasada domniemania niewinności czy wreszcie zasada kontradyktryjności procesu karnego. Wszystkie te zasady, jak przez długi czas sądzono, powodowały, że zbyt często było określanie zasad rządzących ustrojem prokuratury. Koncentrowano się wobec tego na zasadach prawa karnego, które miały być dyrektywą działania samej prokuratury, a mniejszą wagę przykładano do zasad, które adresowane by były do prokuratury jako takiej. To zresztą było jedną z przyczyn heterogeniczności rozwiązań kształtujących prokuraturę w skali porównawczej. Sądzono początkowo, że ważne jest nie tyle konstytucyjne przyporządkowanie prokuratury do określonego segmentu organów państwa, w myśl klasycznych teorii podziału władzy, ile zapewnienie skuteczności norm prawa karnego w praktycznej działalności prokuratury. Dopiero później zaczęto zwracać uwagę na samą prokuraturę i zasady, którymi nie tyle powinna się ona kierować, ile które wobec niej powinny mieć zastosowanie.

Zasady te tworzą pewien spójny katalog, który systematycznie jest uzupełniany i uszczegóławiany. Generalnie przyjmuje się, że prokuratura, niezależnie od jej ustrojowego usytuowania, powinna być profesjonalna, obiektywna, niezależna i efektywna. Przyjmuje się też, że powyższe atrybuty powinny być zapewnione na etapach powoływania prokuratora, jego ustawicznego kształcenia, pracy merytorycznej oraz odpowiedzialności. Takie podejście do tematu przyjął pierwszy w prawie międzynarodowym i, jak do tej pory, najbardziej wyczerpujący dokument określający standardy powszechne odnośnie do prokuratury, tj. Wytyczne dotyczące roli prokuratorów przyjęte przez Ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych na rzecz Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępstwami w 1990 r. Wytyczne ustanowiły kilka ogólnych zaleceń, które obejmują: 1) kwalifikacje, nabór i kształcenie prokuratorów; 2) status i warunki pełnienia urzędu; 3) swoboda wypowiedzi i zrzeszania się; 4) rola prokuratora w postępowaniu karnym; 5) zasada oportunistu; 6) postępowania alternatywne wobec oskarżenia (ścigania); 7) stosunki z innymi organami państwa i agendami; 8) odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów.

W zakresie kwalifikacji, naboru i kształcenia Wytyczne zalecają m.in., aby osoby, które docelowo mają być prokuratorami, wyróżniały się siłą charakteru i określonymi zdolnościami, a ponadto miały odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe. Zaznaczają przy tym, że

prokuratorzy muszą także mieć świadomość ideałów i obowiązków związanych z ich urzędem, co silnie podkreśla etyczny wymiar w działalności prokuratora, który nie jest bezpośrednio związany jedynie z formalnym wykształceniem ale formacją czy postawą osobistą. Wytyczne *expressis verbis* kładą tu nacisk na znajomość konstytucji i innych ustaw, w tym zwłaszcza praw i wolności jednostki, a szczególnie praw podejrzanego i ofiary, uznanych przez prawo krajowe i prawo międzynarodowe. Poza tym system naboru prokuratorów powinien być tak ukształtowany, aby zabezpieczać przed powoływaniem stronnictw lub też kierowanym chęcią dyskryminowania ze względu na: rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe, społeczne lub etniczne, stan posiadania, urodzenie, majątek lub inne czynniki wyznaczające status osobisty. Wytyczne przy tym zastrzegają, że wymaganie posiadania obywatelstwa państwa, w którym prokurator ma pełnić swój urząd, nie może być w żadnym przypadku uznane za przejaw dyskryminacji.

W zakresie statusu i warunków pełnienia urzędu Wytyczne wychodzą od przesądzenia tego, że prokuratorzy są ważnym czynnikiem wymiaru sprawiedliwości i z tej m.in. racji powinni dbać o honor i godność swojego zawodu. Prokuratorom powinno się stworzyć możliwość wypełniania obowiązków zawodowych bez narażania na zastraszenie, nękanie, inne przeszkody, niewłaściwe interwencje lub nieuzasadnione pociąganie do odpowiedzialności cywilnej, karnej lub innego rodzaju. Wytyczne dodają, że prokuratorzy, wraz ze swoimi rodzinami, powinni korzystać z ochrony zapewnionej im przez władze, jeśli zagrożone jest ich bezpieczeństwo osobiste jako konsekwencja wykonywania przez nich zadań oskarżycielskich. Ponadto prokuratorom powinno się zapewnić należyte warunki pracy, odpowiednie wynagrodzenie i tam, gdzie się to stosuje, trwałość sprawowania urzędu, jak również emeryturę. Wszystkie te warunki powinny mieć przy tym swoją prawną podstawę. Wytyczne dodają przy okazji, że awansowanie prokuratorów powinno zawsze następować na podstawie obiektywnych kryteriów, w tym zwłaszcza kwalifikacji zawodowych, zdolności, siły charakteru i doświadczenia, a o awansach powinno się decydować zgodnie z zasadami sprawiedliwości i bezstronności.

W zakresie swobody wypowiedzi i zrzeszania się Wytyczne wskazują, że prokuratorzy, podobnie jak wszyscy inni obywatele, mają prawo do swobody wypowiedzi, przekonań, stowarzyszania się i zrzeszania. Zaznacza się dodatkowo, że w szczególności powinni mieć prawo do udziału w publicznych dyskusjach dotyczących prawa, wymiaru sprawiedliwości, popierania i ochrony praw człowieka, a także do tworzenia i przystępowania do organizacji lokalnych, krajowych i międzynarodowych oraz udziału w ich zebraniach bez doznawania uszczerbku dla wykonywania ich zawodu. Zaznacza się jednocześnie, że korzystając z tych wszystkich praw, prokuratorzy powinni zawsze zachowywać się w sposób zgodny z prawem i uznanymi normami, a także etyką swojego zawodu. W Wytycznych poręcza się również prawo prokuratorów do korzystania ze swobody tworzenia i przystępowania do stowarzy-

szeń zawodowych i innych organizacji w celu reprezentowania swoich interesów, wspierania kształcenia zawodowego oraz ochrony swojego statusu.

Najobszerniejsza i najbardziej szczegółowa część Wytycznych z 1990 r. odnosi się do zakresu dotyczącego roli prokuratora w postępowaniu karnym. W tym obszarze znajdują się też najbardziej detaliczne zalecenia, których prawidłowa realizacja ma zagwarantować niezależność prokuratora. Wytyczne rozpoczynają się od przeprowadzonego *expressis verbis* stwierdzenia, że „urząd prokuratora powinien być ściśle oddzielony od funkcji sądowych”. W dalszej kolejności Wytyczne określają prokuratorów jako rzeczników interesu społecznego, którzy w postępowaniu karnym powinni odgrywać aktywną rolę, w tym zwłaszcza popierać oskarżenie, a także – jeśli przewidują to lokalne prawa lub zwyczaje – w samym śledztwie, w tym w nadzorze nad jego praworządnym prowadzeniem. Dalej Wytyczne przypominają, że prokuratorzy powinni wypełniać swoje obowiązki rzetelnie, sprawnie, w sposób gwarantujący poszanowanie praw i wolności człowieka, dzięki czemu zapewnią będą należyty przebieg procesu oraz sprawne działanie całego aparatu wymiaru sprawiedliwości. Aby tak się stało, prokuratorzy powinni: 1) wypełniać swoje zadania bezstronnie i unikać kierowania się jakimikolwiek względami politycznymi, społecznymi, religijnymi, rasowymi, kulturowymi, związanymi z płcią oraz wszelką inną dyskryminacją; 2) chronić interes publiczny, postępować obiektywnie, brać pod uwagę sytuację podejrzanego i ofiary, uwzględniać wszelkie istotne okoliczności bez względu na to, czy przemawiają na korzyść, czy na niekorzyść podejrzanego; 3) zachowywać poufność posiadanych materiałów, chyba że jest to sprzeczne z wykonywaniem obowiązków albo wymaganiami wymiaru sprawiedliwości; 4) brać pod uwagę opinie i stan ofiary, gdy naruszony jest jej interes osobisty, i informować ją o wszystkich przysługujących jej prawach; 5) prowadzić usilnie postępowania w sytuacji, kiedy bezstronne i obiektywne śledztwo dowodzi, że oskarżenie było bezpodstawne; 6) szczególnie starannie prowadzić postępowania w sprawach przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, zwłaszcza jeśli dotyczą one korupcji, nadużycia władzy, ciężkiego pogwałcenia praw człowieka; 6) nie powoływać się na materiał dowodowy uzyskany w sposób niezgodny z prawem, a zwłaszcza z naruszaniem praw człowieka (przy wykorzystaniu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania).

W odniesieniu z kolei do zasady oportunistu, będącej odwrotnością zasady legalizmu, Wytyczne zalecają ustanowienie wskazań, które umożliwią sprawiedliwe i jednolite posługiwanie się tą zasadą, aby uniknąć dyskrecjonalności czy nierównego traktowania. Ten element Wytycznych dotyczy więc jedynie tych systemów prawnych, które nadal odwołują się do zasady oportunistu procesowego, czyli swobodnego decydowania o wszczęciu postępowania i ewentualnym skierowaniu aktu oskarżenia. Należy mieć na uwadze, że w większości państw obowiązuje w tym zakresie zasada legalizmu (ścigania przestępstw z urzędu), jednak są systemy prawne, w których oportunizm ciągle obowiązuje (Francja, Belgia, Holandia,

Norwegia, państwa *common law*). Generalnie uważa się, że zasada legalizmu jest lepsza w tym sensie, że przeciwdziała arbitralności działania prokuratora, natomiast Wytyczne z 1990 r. zalecają, aby tam, gdzie oportunizm wciąż jest zasadą procesową, był on możliwie zabezpieczony przed niejednolitym, a co za tym idzie – niesprawiedliwym stosowaniem.

Wytyczne, mając na uwadze ekonomikę procesową, zalecają również prokuratorom stosowanie alternatyw dla formułowania aktu oskarżenia, chociażby w postaci odstąpienia od oskarżenia, warunkowego lub bezwarunkowego umorzenia postępowania albo przekazania sprawy do innego postępowania niż karne, przy założeniu, że tym, czym kierować się powinien prokurator, obok dążenia do prawdy, są prawa przysługujące zarówno podejrzanemu, jak i ofierze. W tym celu Wytyczne zalecają rozważenie możliwości wprowadzenia systemu postępowania alternatywnego, dla którego uzasadnieniem jest nie tylko nadmierne obciążenie sądów, ale także – jeśli nie przede wszystkim – uniknięcie naznaczenia związanego z tymczasowym aresztowaniem, oskarżeniem i skazaniem, jak również ewentualnymi negatywnymi następstwami uwięzienia.

Wytyczne poświęcają także uwagę stosunkom prokuratury z innymi agendami i instytucjami państwowymi. Zaznaczają w związku z tym, że w celu zapewnienia rzetelnego i skutecznego ścigania przestępstw oraz oskarżenia osób podejrzanych o ich popełnienie prokurator powinien utrzymywać ścisłą współpracę z: policją, sądami, adwokatami, obrońcami z urzędu i innymi agendami oraz instytucjami państwowymi. Przy okazji zwraca uwagę to, że Wytyczne z 1990 r. dystansują się od jednoznacznego zakwalifikowania prokuratury. Koncentrują się one na tym, jaki powinien być efekt jej pracy, a nie na tym, gdzie w systemie organów państwowych ulokowana jest albo gdzie powinna być prokuratura.

W zakresie postępowań dyscyplinarnych prokuratorów Wytyczne przesądzają, że cały reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej powinien mieć ustawową postać. Dodają też, że skargi dotyczące uchybienia pracy prokuratorów powinny być rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, w sposób rzetelny, obiektywny i sprawny, a na orzeczenie sądu dyscyplinarnego powinien przysługiwać środek odwoławczy. Wytyczne sugerują ponadto, że przy ocenie deliktów dyscyplinarnych powinno się uwzględniać nie tylko przepisy prawa, ale również kodeksy etyki zawodowej oraz wszelkie inne standardy i normy etyczne.

Zaprezentowane powyżej Wytyczne, dotyczące roli prokuratorów i przyjęte przez Ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych na rzecz Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępstwami w 1990 r., pozostają ciągle najobszerniejszym dokumentem określającym standardy ustroju prokuratury. W sferze powszechnego prawa międzynarodowego są też bez wątpienia dokumentem najważniejszym.

W europejskim systemie Rady Europy, jak wskazano wyżej, funkcjonuje cała sieć dokumentów stworzonych zarówno przez organy traktatowe, jak i pozatraktatowe. Wiele z nich powtarza treści Wytycznych z 1990 r., wiele je uszczegóławia czy uzupełnia. Duże znacze-

nie ma tu zwłaszcza Zalecenie Komitetu Ministrów (2000) 19 z 6 października 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych. Wskazuje się w nim, że jest to pierwsze zalecenie Komitetu Ministrów w całości poświęcone prokuraturze. Zalecenie to przyjmuje definicję prokuratury jako instytucji publicznej, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy jego łamanie pociąga za sobą sankcje karne, i uwzględnia przy tym zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (por. art. 1). Zalecenie przesądza też o uniwersalnych zadaniach prokuratorów, do których zaliczono: 1) decydowanie o wszczęciu lub kontynuowaniu ścigania; 2) formułowanie aktu oskarżenia i występowanie w roli oskarżyciela; 3) składanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych. Zasygnalizowano też akcesoryjne zadania prokuratora, takie jak realizacja polityki karnej, prowadzenie albo nadzorowanie dochodzenia, udzielanie pomocy pokrzywdzonym, decydowanie o alternatywnych wobec ścigania formach reakcji na przestępstwo, nadzorowanie wykonywania wyroków sądowych. Wskazując zarówno główne i powszechne, jak i akcesoryjne zadania prokuratury, zalecenie podkreśla jednocześnie, że jego zadaniem nie jest unifikacja istniejących systemów, a jedynie realizacja celów praktycznych, jakie należy osiągnąć w dążeniu do równowagi instytucjonalnej, od której – w znacznym stopniu – zależy demokracja i rządy prawa w Europie. Zalecenie zaznacza przy tej okazji, że jednym z takich celów jest zapewnienie przez prokuratorów skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W tym miejscu zalecenie pokazuje też wyraźną dystynkcję między rolą prokuratora, którego zadaniem jest wykazanie efektywności wymiaru sprawiedliwości, a rolą sądu, którą jest zapewnienie przestrzegania podstawowych praw i wolności.

Zalecenie (2000) 19 składa się aż z 39 artykułów, które podejmują takie zagadnienia, jak: funkcje prokuratorskie; gwarancje należytego sposobu pełnienia funkcji prokuratorskiej; stosunki między prokuratorami a władzą wykonawczą i ustawodawczą; stosunki między prokuratorami a sędziami; stosunki między prokuratorami a policją; obowiązki prokuratora względem uczestników postępowania; współpraca międzynarodowa. Należy podkreślić, że w tekście Zalecenia (2000) 19 kilkakrotnie pojawia się określenie niezależności jako cechy przypisanej do prokuratora. Wagę niezależności podkreśla też to, że zalecenie z taką atencją podeszło do kwestii relacji prokuratury z innymi podmiotami, w tym władzą wykonawczą, ustawodawczą czy sądowniczą. Co więcej, niezależność, która ma być przymiotem prokuratury, zalecenie wyraźnie odnosi do tzw. niezależności zewnętrznej, a więc odporności prokuratury na wpływ innych podmiotów (rząd, parlament, sędziowie), natomiast nie jest już ona cechą obligatoryjną w jej wymiarze wewnętrznym. Zalecenie wyraźnie wskazuje bowiem, że prokuratura działa na zasadzie hierarchicznego podporządkowania prokuratora przełożonym.

Kładąc nacisk na niezależność zewnętrzną jako cechę obligatoryjną prokuratury, Zalecenie (2000) 19 przewiduje liczne gwarancje pracy prokuratora. Wśród nich wskazuje się:

1) zapewnienie odpowiednich warunków pracy, formalnych i faktycznych, w tym odpowiednich środków budżetowych; 2) obiektywne kryteria fachowości i doświadczenia uwzględniane w procesie rekrutacji i awansowania prokuratorów; 3) obiektywizm prowadzonych postępowań dyscyplinarnych prokuratorów, które same powinny być poddane niezależnej i bezstronnej kontroli; 4) wolność wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się prokuratorów; 5) zapewnienie szkoleń gwarantujących wysoki profesjonalizm pracy prokuratorów; 6) nieskrępowane prawo ścigania przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych; 7) zakaz wydawania przez rząd poleceń w sprawach indywidualnych dotyczących ścigania lub zaprzestania ścigania; 8) tam, gdzie prokuratura jest częścią rządu albo rządowi bezpośrednio podlega – nakaz ustanowienia wyraźnych reguł funkcjonowania prokuratury z bezwzględnym obowiązkiem zapewniania prokuratorom swobody oceny materiału dowodowego.

Fachowość, niezależność i efektywność prokuratury potwierdzają również powinności w pracy prokuratorów, które formułuje Zalecenie (2000) 19. Należą do nich: 1) obowiązek działania prokuratora na rzecz ochrony i przestrzegania praw człowieka; 2) monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka, zwłaszcza przez policję; 3) dążenie do możliwie najszybszego działania wymiaru sprawiedliwości; 4) powstrzymywanie się przed wszelką faworyzacją i dyskryminacją; 5) dbanie o realizację zasady równości wszystkich wobec prawa; 6) uwzględnianie wszystkich okoliczności w sprawie bez względu na to, czy działają one na korzyść, czy na niekorzyść podejrzanego; 7) nieprzedstawianie materiału dowodowego świadczącego przeciwko podejrzanemu, jeśli materiał ten został zebrany w sposób niezgodny z prawem; 8) dążenie do ochrony zasady równości stron procesowych; 9) uwzględnianie interesów świadków i gwarantowanie im bezpieczeństwa i poszanowania prywatności; 10) zakaz jednoczesnego pełnienia funkcji prokuratora i sędziego, z dopuszczeniem możliwości ich naprzemiennego wykonywania; 11) nakaz poszanowania przez prokuratorów niezawisłości sędziowskiej, wykluczającej stosowanie nacisku, presji czy innego rodzaju działań albo zachowań, które mogłyby być odebrane jako ingerencja w niezawisłość sędziego; 12) nakaz ustanawiania kodeksów etycznych, których naruszenie będzie uruchamiało odpowiedzialność dyscyplinarną; 13) poddanie pracy prokuratora regularnej kontroli wewnętrznej z jednoczesnym założeniem, że im większy jest stopień niezależności prokuratora, tym większa powinna być kontrola jego pracy, a zarazem zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Zalecenie (2000) 19 zostało istotnie zaktualizowane, uzupełnione i rozwinięte w ramach prac Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich, która w 2009 r. opracowała tzw. Deklarację z Bordeaux, a w 2014 r. tzw. Kartę Rzymską. W obu tych dokumentach bardzo dużą wagę przywiązuje się do niezależności prokuratury i prokuratorów od władzy wykonawczej i ustawodawczej (niezależność zewnętrzna), ale też innych prokuratorów (niezależność wewnętrzna). Zwrócono przy tej okazji uwagę na to, że zasada hierarchicznej podległości i jednolitości działania prokuratury nie może być okazją do ingerowania w niezależ-

ność wewnętrzną, oznaczającą wydawanie poleceń służbowych dotyczących indywidualnych przypadków prowadzenia postępowania.

W obu tych dokumentach zauważono, że niezależność prokuratury jest pochodną niezależności sądów, wespół z którymi prokuratura tworzy wymiar sprawiedliwości. Wskazano też, że prokurator może najlepiej wykonywać swoje obowiązki, jeśli jest niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, które w warunkach demokratycznego państwa prawa powinny powstrzymać się od ingerowania bądź innego rodzaju wywierania wpływu w sprawach indywidualnych. Wskazano też, że niezależność prokuratorów nie jest ich indywidualną prerogatywą czy przywilejem przyznanym w interesie prokuratorów, ale jest gwarancją uczciwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości, którego *telos* wyznacza ochrona interesu społecznego oraz interesu prywatnego osób uczestniczących w postępowaniu.

Karta Rzymska uzupełnia niezależność prokuratora określeniem jego autonomii, wskazując, że prokuratorzy powinni podejmować decyzje oraz wykonywać swoje zadania autonomicznie, nie ulegając zewnętrznym naciskom i ingerencji, zgodnie z zasadą podziału władz uzupełnianą zasadą zakresu odpowiedzialności. Nadmieniano ponadto, że w państwach, w których prokuratura jest niezależna od rządu, państwo powinno zapewnić, aby charakter i zakres niezależności prokuratury zostały uregulowane prawnie, zaś w państwach, w których prokuratura jest częścią rządu lub w inny sposób jest od niego zależna – aby charakter i zakres uprawnień rządu wobec prokuratury były wyraźnie określone w ustawie oraz aby rząd względem prokuratury wykonywał swoje obowiązki w sposób transparentny, który nie podważy zaufania do prokuratury.

Rozwinięciem Zalecenia (2000) 19 były bardzo obszerne, a zarazem mocno detaliczne uwagi Komisji Weneckiej z 2010 r., która przygotowała Sprawozdanie na temat europejskich standardów odnoszących się do niezależności systemu sądownictwa: część II – prokuratura. Komisja Wenecka zwróciła w nim uwagę, że obecnie istnieje tendencja do zwiększania niezależności prokuratury i prokuratorów, choć w sporej części państw Rady Europy prokuratura pozostaje, w takiej czy innej formie, podporządkowana rządowi. Niemniej Komisja stwierdziła, że da się wskazać dwa zasadnicze modele ustrojowej aranżacji prokuratury, tj. jako organ niezależny i jako organ powiązany z władzą wykonawczą. Nie opowiadając się za żadnym z nich, Komisja zwróciła uwagę, że nie tyle istotny jest sam model, ile praktyka wykonywania zadań przez prokuraturę. Jednocześnie Komisja podkreśliła, że istnieje zasadnicza różnica między niezależnością prokuratury a tzw. niezależnością sądownictwa. Dlatego Komisja stanęła na stanowisku, że nawet jeśli sama instytucja prokuratury pozostaje niezależna, to dopuszczalna jest kontrola hierarchiczna decyzji i działań prokuratorów innych niż prokurator generalny, co powoduje, że to właśnie prokuratura ma przymiot niezależności, ale już nie prokurator, który prędzej korzysta z przywileju autonomii. Dlatego też Komisja Wenecka

zwraca uwagę na to, że w przypadku prokuratora ważniejsza i mocniejsza jest niezależność zewnętrzna, natomiast niezależność wewnętrzna, na skutek hierarchiczności i jednolitości działań prokuratury, jest już względna. Wyznacznikiem niezależności zewnętrznej jest niemożność wydawania prokuratorom poleceń w sprawach indywidualnych przez władzę wykonawczą. Dopuszcza się jednak wydawanie tzw. instrukcji ogólnych, np. co do surowego lub priorytetowego traktowania określonych kategorii przestępstw, co wiąże się każdorazowo z polityką karną wytyczaną przez rząd. Niezależność zewnętrzna jest natomiast ograniczona przez fakt, że prokuratorzy otrzymują polecenia i rady od przełożonych, co wynika z hierarchicznej organizacji prokuratury. Stąd też Komisja Wenecka zwraca uwagę, że trudno jest mówić o niezależności prokuratorów w sensie ścisłym, bo to by oznaczało, że nie potrzebują oni aprobaty przełożonych dla swoich działań. Dlatego, zdaniem Komisji, tak ważne jest stworzenie listy gwarancji zmierzających do ochrony prokuratorów przed ingerencjami zewnętrznymi oraz nadmiernymi, nieproporcjonalnymi czy wręcz nielegalnymi ingerencjami ze strony czynników wewnętrznych. Komisja Wenecka zwraca przy tym uwagę, że gwarancje te powinny inaczej wyglądać w przypadku prokuratora generalnego, a inaczej w przypadku pozostałych prokuratorów. Powinny też odnosić się do całokształtu rozwiązań ustrojowej aranżacji prokuratury i obejmować takie kwestie, jak powoływanie i odwoływanie, odpowiedzialność, prowadzenie spraw i podejmowanie decyzji. Zasadniczym celem *guidelines* Komisji Weneckiej jest więc stworzenie modelu profesjonalnej, niezależnej i efektywnej prokuratury, która przyczyni się do optymalizacji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

W zakresie powoływania prokuratorów, zdaniem Komisji Weneckiej, nie można ustalić jednego idealnego czy modelowego rozwiązania. Komisja zwraca jednak uwagę na ryzyka, które pojawiają się przy procedurze powoływania, takie jak upolitycznienie czy zachwianie niezależności. Stąd zwraca ona uwagę na konsensus, który amortyzuje kandydatów skrajnych, a także akcentuje rolę kryteriów fachowości kandydatów, które w założeniu są rękojmią ich profesjonalizmu. Ważnym elementem jest też powoływanie na czas nieokreślony, do osiągnięcia wieku emerytalnego czy też przejścia w stan spoczynku. Komisja rekomenduje też organ *quasi*-samorządowy, jakim jest rada prokuratorów, która powinna być włączona w proces nominowania i awansowania prokuratorów.

W zakresie odpowiedzialności *guidelines* zaznaczają, że usytuowanie prokuratora jako organu niezależnego nie może czynić go podmiotem całkowicie wyłączonym spod odpowiedzialności. Komisja Wenecka zwraca uwagę, że działalność prokuratora powinna być poddana ocenie. Jako jeden z możliwych przykładów takiej odpowiedzialności wskazuje się składanie rządowi lub parlamentowi rocznych raportów przez prokuratora. Podkreśla się, że w takim raporcie, tak dalece jak to jest możliwe, powinno być wykazane w sposób transparentny, jak generalne instrukcje przekazane przez rząd zostały zrealizowane. Zgodnie bowiem z opi-

nią Komisji Weneckiej rząd może stosować określoną politykę – wskazywać na priorytety ścigania pewnych przestępstw i nie może to być traktowane jako ingerencja w niezależność prokuratury, jeśli dotyczy zasadniczych linii politycznych.

W zakresie działań prokuratury szczególne wątpliwości Komisji Weneckiej wywołuje możliwość stosowania nadzwyczajnych środków prawnych przez prokuratora w stosunku do ostatecznych orzeczeń sądowych. Komisja akcentując tę kwestię, odwołuje się do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Brumarescu v Romania* (28342/95 z 28 października 1999 r.), w którym Trybunał stwierdził, że władza prokuratora generalnego w odniesieniu do orzeczenia cywilnego, w którym państwo rumuńskie nie było stroną, narusza art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rozwiązanie takie, w ocenie Trybunału, podważa także jedną z zasad państwa prawa, jaką jest zasada pewności prawnej, która oznacza m.in., że ostateczne orzeczenie sądu nie powinno być kwestionowane. Komisja zaznacza przy tym, że nadmierne uprawnienia prokuratora, zwłaszcza w procesie karnym, stwarzają zagrożenia dla niezależności sądownictwa. Dlatego konieczne jest, w ocenie Komisji Weneckiej, oddzielenie interesu publicznego od interesów podmiotów sprawujących władzę polityczną, a funkcji ochrony interesu publicznego od ochrony interesów rządu, partii czy aktualnej koalicji. Z tych też powodów Komisja Wenecka zwraca uwagę, że dopuszczalny jest nadzór prokuratorski nad dochodzeniem, ale wyraźne oddzielenie funkcji ścigania i dochodzenia ogranicza ryzyko nadużycia władzy. Komisja rekomenduje ponadto wyraźne zwężenie kompetencji prokuratury do prawa karnego. Postuluje również, że w demokratycznym państwie prawnym działania prokuratury powinny podlegać kontroli sądowej jako gwarancji praworządności prokuratury i budowania zaufania do niej, które jest warunkiem *sine qua non* demokratyczności porządku prawnego.

Wytyczne Rady Europy i jej organów uzupełniają, w niewielkim stopniu, rozstrzygnięcia Unii Europejskiej. Unia Europejska bliżej przyjrzała się prokuraturze pod kątem dwóch zasadniczych okoliczności. Pierwszą była inicjatywa ustanowienia Prokuratury Europejskiej, drugą zaś tzw. spór o praworządność, a co za tym idzie – o dopuszczalny zakres zmian w ustroju wymiaru sprawiedliwości, w tym także w prokuraturze, w państwach członkowskich. Obydwie te okoliczności ewokowały pojęcie niezależności prokuratury jako kluczowego elementu unijnego standardu prokuratury w demokratycznym państwie prawnym. Unia Europejska zwraca uwagę, że prokuratura jest organem niezależnym, co oznacza, że powinna – wzorem Prokuratury Europejskiej – uzyskać status organu oddzielnego od rządu. W tzw. standardzie unijnym jest to bodajże najważniejszy element, zwłaszcza na tle dotychczasowych wytycznych, które aprobowwały różne modelowe rozwiązania, które były warunkowane także czynnikami endemicznymi, w tym historią i kulturą prawną. Tymczasem Unia Europejska, wzorem stworzonej Prokuratury Europejskiej, silnie podkreśla potrzebę odrębności prokuratury od innych organów, w tym zwłaszcza organów władzy wykonawczej, postulując, jako

rozwiązanie optymalne, usytuowanie prokuratury jako organu niezależnego. Zwraca jednocześnie uwagę na to, że kluczowymi punktami zagwarantowania niezależności prokuratury powinny być elementy dotyczące nominacji i awansu, odpowiedzialności oraz kontroli pracy prokuratury i prokuratorów. W każdym przypadku UE powtarza też ustalenia poczynione w systemie Rady Europy (zwłaszcza Zalecenie (2000) 19 oraz *guidelines* Komisji Weneckiej), uznając, że wyznaczają one warunki brzegowe sprawnej, demokratycznej i praworządnej prokuratury. Jednocześnie, wzorem organów Rady Europy, Unia Europejska – w rezolucji Parlamentu Europejskiego czy judykatach Trybunału Sprawiedliwości – wskazuje brak jednego modelu prokuratury i względną swobodę państw członkowskich w ostatecznej ustrojowej aranżacji tego organu. Trybunał Sprawiedliwości UE akcentuje przy tej okazji, że nie mają znaczenia pojedyncze, poszczególne rozwiązania, ale zsumowany ich efekt końcowy, który powinien dać profesjonalną, niezależną, odpowiedzialną i skuteczną prokuraturę.

Wnioski

Formułowane zalecenia, wytyczne, rekomendacje czy też kamienie milowe (*guidelines*), które powinny być uwzględniane przy aranżacji ustrojowej prokuratury, są dzisiaj standardem i w jakimś stopniu zastępują brak jednego, homogenicznego wzorca (modelu) prokuratury. Tworzenie rozmaitego rodzaju *guidelines* w odniesieniu do pozycji prawnej prokuratury jest przy tym zjawiskiem relatywnie nowym. Pierwszym aktem poświęconym temu zagadnieniu były Zasady przewodnie mające zastosowanie do roli prokuratorów, przyjęte przez Ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych na rzecz Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępstwami w 1990 r. Kolejnym i chyba do tej pory najważniejszym dokumentem jest Zalecenie Komitetu Ministrów (2000) 19 o roli prokuratora w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych z dnia 6 października 2000 r. Kwestia prokuratury pojawiła się też kilkakrotnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zresztą organy Rady Europy wielokrotnie później powracały do tego tematu, powierzając różnym ciałom konsultacyjnym wydawanie opinii lub raportów poświęconych prokuraturze. Na wspomnienie zasługują tu przede wszystkim Raport na temat europejskich standardów dotyczący niezależności sądownictwa i prokuratury: część II – prokuratura z dnia 3 stycznia 2011 r., wydany przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisję Wenecką, oraz Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do przedłożenia Komitetowi Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora z dnia 17 grudnia 2014 r. Wszystkie te wytyczne czy rekomendacje przyjmują, że „niezależność prokuratora nie jest tym samym co niezawisłość sędziego i że jest ona w pewnych aspektach ograniczona. Stąd wyróżnia się niezależność zewnętrzną i niezależność wewnętrzną, czyli odpowiednio niezależność prokuratury jako instytucji oraz niezależność prokuratora jako prowadzącego postępowanie. O ile niezależność zewnętrzna powinna być w zasadzie bezwzględna, o tyle niezależność wewnętrzna może być pod pewnymi warunkami ograniczona, gdyż instytucje międzynarodowe, mając na uwadze różnorodność systemów organizacyjnych prokuratury, akceptują

zasadę hierarchicznego podporządkowania, a więc zależność prokuratorów od decyzji przełożonych, choć pod pewnymi warunkami”¹.

Do podstawowych zasad zalicza się zewnętrzną i wewnętrzną niezależność prokuratora. Niezależność zewnętrzna oznacza niezależność od innych organów władzy państwowej. Tu należy zaznaczyć, że żadna z rekomendacji nie formułuje postulatu całkowitej odrębności prokuratury od innych organów i instytucji. Komisja Wenecka Rady Europy zaznacza jedynie, że – po pierwsze – rząd posiada transparentny wpływ na prokuraturę, związany z realizacją polityki kryminalnej, jednakże bez możliwości wpływania (interwencji) na indywidualne przypadki prowadzonych postępowań z pozostawieniem możliwości wydawania ogólnych wytycznych. Po drugie, jeśli już rząd ma uprawnienie do wydawania poleceń w konkretnych sprawach, powinny być zachowane gwarancje transparentności i równości. Wszystkie wydane polecenia powinny być dołączane do akt, tak by każda strona procesu mogła się z nimi zapoznać i do nich odnieść. Według tej rekomendacji władza ustawodawcza i władza wykonawcza powinny mieć wpływ na kształtowanie polityki karnej, a nie na decyzje o ściganiu albo odmowie ścigania w konkretnych sprawach. Wskazuje się dodatkowo, że „niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędny warunek niezawisłości władzy sądowniczej”. Ponadto rekomenduje się konstytucjonalizację prokuratury, co postrzega się jako jedną z istotniejszych gwarancji zapewnienia jej niezależności. Wymóg konstytucyjnego określenia zasad działania prokuratury podkreśla się szczególnie mocno w przypadku tych państw, w których prokuratura jest zależna od władzy wykonawczej lub jej podlega. Zaznacza się przy tej okazji, że w tym przypadku konstytucja ma służyć możliwie detalicznemu wskazaniu charakteru i zakresu uprawnień rządu wobec prokuratury, bez możliwości tworzenia nowego rodzaju powiązań i zależności na niższych szczeblach procedury prawotwórczej.

Mówiąc o niezależności zewnętrznej prokuratury i prokuratorów, warto wspomnieć jeszcze o niezależności od innych wpływów wywieranych przez polityków, media czy opinię publiczną, a także osoby bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy w imię własnych, osobistych interesów. „Standardy 1999 wprost stwierdzają, że decyzje prokuratorów powinny być niezależne i wolne od wpływów politycznych, wydawane bez ulegania wpływom patrykularnych interesów czy mediów. Takie stanowisko wyraził również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dn. 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja p. Mołdawii (Wielka Izba), skarga nr 14277/04, wskazując w § 86 uzasadnienia, że w społeczeństwie demokratycznym zarówno sądy, trybunały, jak i organy prowadzące postępowanie przygotowawcze muszą pozostawać wolne od jakichkolwiek nacisków politycznych. Stwierdzenie to powtórzyły Przewodnik 2014 oraz Karta Rzymska, wskazując wprost na konieczność

¹ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, nr 2, s. 109 i n.

zagwarantowania niezależności prokuratury od wszelkich źródeł interesów – rządowych, grupowych i indywidualnych, w tym także od mediów”².

Niezależność prokuratury, co jest zdecydowanie mniej sygnalizowane, ma jednak nie tylko wymiar zewnętrzny, ale też wewnętrzny. Ta nie idzie tak daleko jak w przypadku sędziów, stąd nie konstytuuje przymiotu niezawisłości prokuratora. Niezależność wewnętrzną prokuratorów ogranicza istotnie zasada hierarchiczności. Dlatego też instytucje międzynarodowe akceptują ograniczanie niezależności wewnętrznej prokuratorów, mając na uwadze hierarchiczną strukturę prokuratury i możliwość zapewnienia przez przełożonych kontroli nad poprawnością prowadzonych postępowań. Działania przełożonych mają jednakże służyć właśnie weryfikacji prawidłowości stosowania prawa i zbierania materiału dowodowego, unikaniu błędów procesowych i faktycznych, zwiększeniu gwarancji procesowych stron, a nie umożliwianiu realizacji wpływów zewnętrznych, w tym politycznych. Stąd działanie przełożonych musi się odbywać w granicach prawa i przy odpowiednich gwarancjach systemowych dla prokuratorów, tak by nie bali się oni odmówić wykonania polecenia i mieli odwagę ocenić – w swoim sumieniu i zgodnie z własną wiedzą – jego poprawność. Nadzór prokuratorski powinien być więc maksymalnie transparentny i w tym właśnie leży *clou* niezależności wewnętrznej. Według Komisji Weneckiej gwarancja polegająca na niewywieraniu nacisku na prokuratora w obrębie prokuratury wymaga, aby takie polecenie, zwłaszcza jeśli zarzuca się mu niezgodność z prawem, zostało poddane ocenie przez niezależny organ (np. radę prokuratorów), a więc w praktyce, żeby przysługiwała od niego ścieżka odwoławcza.

Kolejny standard międzynarodowy obejmuje sprawy kadrowe, w tym mechanizm powoływania prokuratora generalnego. Tutaj, podobnie jak w wielu innych kwestiach związanych z organizacją prokuratury, nie można w świetle standardów europejskich sformułować jednej katerycznej zasady dotyczącej sposobu powoływania prokuratora generalnego, a zwłaszcza tego, czy ma go powoływać prezydent czy parlament w sytuacji, kiedy nie jest on podporządkowany rządowi. W tym punkcie Komisja Wenecka wskazuje jedynie, że wyłączną przesłanką wyboru prokuratora generalnego powinna być obiektywna ocena kwalifikacji zawodowych, przy czym oceny tej powinno dokonywać ciało składające się z przedstawicieli zawodów prawniczych (w tym prokuratorów) oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Komisja akceptuje pluralizm modeli i rozwiązań istniejących w tym zakresie, zaznacza jednak, że procedury powinny iść w kierunku zmniejszenia ciśnienia politycznego czynnika, niezależnie od tego, czy organem powołującym jest rząd, głowa państwa, czy parlament.

Kolejny standard międzynarodowy dotyczy zasad odpowiedzialności prokuratury. Jest rzeczą oczywistą, że usytuowanie prokuratury jako organu niezależnego nie może jej czynić

² Ibidem.

całkowicie wyłączoną spod odpowiedzialności. Komisja Wenecka jako jeden z możliwych przykładów takiej odpowiedzialności wskazuje składanie rocznych raportów przez prokuratora rządowi lub parlamentowi. Podkreśla też, że w takim raporcie, tak dalece jak to jest możliwe, powinno być wykazane w sposób transparentny, jak generalne instrukcje przekazane przez rząd zostały zrealizowane. Zgodnie bowiem z opinią Komisji Weneckiej rząd może stosować określoną politykę – wskazywać na priorytety ścigania pewnych przestępstw i nie może to być traktowane jako ingerencja w niezależność prokuratury, jeśli dotyczy zasadniczych linii politycznych. Należy jednak zasygnalizować, że kwestia odpowiedzialności jest bodajże najbardziej problematyczna, szczególnie jeśli postuluje się model tzw. niezależnej prokuratury. Ostre, władcze formy odpowiedzialności, włącznie z dymisją, są postrzegane jako nadmiernie ingerujące w niezależność prokuratury, co powoduje, że rekomenduje się miękkie środki odpowiedzialności w postaci raportów i sprawozdań, które jednak są bardziej narzędziem uzyskiwania informacji o pracy prokuratury aniżeli realnym instrumentem pociągania jej do odpowiedzialności.

Pośród międzynarodowych standardów są również te, które określają zakres władzy prokuratora. Wskazuje się w nich, że władza prokuratora z istoty swojej powinna koncentrować się wokół postępowań karnych. Stąd szereg funkcji, np. związanych z ochroną praw człowieka, które w poprzednim systemie przypisywane były prokuratorowi (i takie rozwiązania w niektórych państwach znajdują się do dziś), zostało przejętych w nowych warunkach w wielu państwach przez inne instytucje, w tym rzecznika praw obywatelskich, i nie powinny one być przypisywane prokuraturze. Szczególne wątpliwości wywołuje możliwość stosowania nadzwyczajnych środków prawnych przez prokuratora w stosunku do ostatecznych orzeczeń sądowych. Odwołać się tu należy chociażby do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Brumarescu v Romania* (28342/95 z 28 października 1999 r.), w którym Trybunał stwierdził, że władza prokuratora generalnego w odniesieniu do orzeczenia cywilnego, w którym państwo rumuńskie nie było stroną, narusza art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ przekracza zakres imperium prokuratora i z tego punktu widzenia myśli budzić wątpliwości natury ustrojowej, zwłaszcza w zakresie balansu uprawnień różnych organów państwa. Podważa także jedną z zasad państwa prawa, jaką jest zasada pewności prawnej, która oznacza m.in., że ostateczne orzeczenie sądu nie powinno być podważane.

Jak widać, standardy międzynarodowe, po pierwsze, akceptują wielość modeli ustrojowej aranżacji prokuratury, a po drugie powstrzymują się od wyraźnego wskazywania rozwiązań niedopuszczalnych, ograniczając się do wskazywania rozwiązań pożądanых czy też postulowanych. Te same standardy sprzeciwiają się jednocześnie utożsamianiu prokuratury z sądami, wyraźnie pokazując linię graniczną, jaką jest, z jednej strony, sędziowska niezawisłość, a z drugiej – prokuratorska hierarchiczność. Po trzecie, wskazują, że kapitalnym problemem

ustrojowego modelowania pozycją prokuratury jest odpowiedzialność, która – o ile ma mieć imperatywną postać – popada w konflikt z niezależnością i apolitycznością prokuratury. Standardy międzynarodowe dowodzą jeszcze jednej ważnej rzeczy, mianowicie tego, że cała dyskusja o niezależności prokuratury jest narzucona przez sposób myślenia, zgodnie z którym zorganizowanie prokuratury na zasadzie niezależności oznacza nic więcej jak tylko wydzielenie jej od władzy wykonawczej, co zupełnie ignoruje fakt, że związki z innymi władzami czy organami (np. parlamentem) też siłą rzeczy prowadzą do nadania prokuraturze znamiona polityczności. Standardy potwierdzają wreszcie, że związek prokuratury z władzą wykonawczą jest integralny, ponieważ to rząd ustala zasadnicze linie polityki państwa, w tym politykę kryminalną i penalną, a prokuratura – z oczywistego powodu – uczestniczy realnie w tej polityce.

Bibliografia

- Alt E., *Niezależny prokurator europejski – wyzwanie dla Unii Europejskiej*, „Prokurator” 2011, nr 2.
- Antoniak-Drożdż A., *Prawne gwarancje niezależności prokuratury*, [w:] *Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych*, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszolek, Warszawa 2024.
- Bałaabanow M., *The EU Penal Code?*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2003, nr 3.
- Brzozowska A., *Idea powołania Prokuratora Europejskiego i propozycja relacji nowej instytucji z Eurojust*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2.
- Gaberle A., *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8,
- Gajda A., *Międzynarodowe standardy niezależności prokuratury*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.
- Graniszewski L., *Prokuratura: między prawem a polityką*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1.
- Grzelak A., *Czy istnieje europejskie prawo karne?*, „Nowa Europa” 2006, nr 2.
- Herzog A., *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Hlavathy A., *Status konstytucyjny i wewnętrzna struktura prokuratury w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3.
- Hofmański P., *Przyszłość ścigania karnego w Europie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12.
- Jaskiernia J., *Rzetelny proces sądowy jako standard Rady Europy*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Kardas P., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9.
- Kędzierski J., *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Kijowski K., *Prokurator – strażnik prawa czy oskarżyciel?*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 3.

- Kimiecik R., *Prokuratura w demokratycznym państwie prawnym (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator” 2000, nr 1.
- Kuca G., *Determinanty ustrojowe modeli prokuratury: analiza porównawcza na przykładzie państw Unii Europejskiej*, [w:] *Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych*, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszolek, Warszawa 2024.
- Kuusmäki M., *Niezależność prokuratorów od władzy wykonawczej, sądów i policji*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 9.
- Lach M., *Model wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.
- Ładoś S., *Niezależność prokuratury a model postępowania przygotowawczego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 3.
- Ławniczak A., *Podstawowe zasady wymiaru sprawiedliwości a rzetelny proces sądowy*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Maciocha A., *Gwarancje rzetelnego procesu sądowego. Polska na tle porównawczym*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11.
- Pawelec Sz., *Uwagi na temat zakresu kompetencji przyszłej Prokuratury Europejskiej*, „Palestra” 2014, nr 5–6.
- Płachta M., *Rola prokuratury i prokuratora w dziedzinie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 4.
- Przywora B., *Konstytucyjne gwarancje rzetelnego procesu sądowego – ujęcie komparatystyczne na przykładzie wybranych państw*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Przywora B., *Rzetelny proces sądowy w orzecznictwie ETPC*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Rogacka-Rzewniczak M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Kraków 2007.
- Siemaszko A., *Usytuowanie prokuratury w wybranych krajach*, „Prokurator” 2000, nr 2.
- Sitkowska K., *Pozycja ustrojowa i karnoprosesowa prokuratury w Polsce na tle prawno-porównawczym*, Toruń 2012.
- Sójska-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2015.
- Stronikowska G., *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy Demokracja przez Prawo)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Syryt A., *Rekonstrukcja modelu rzetelnego procesu sądowego w orzecznictwie sądów konstytucyjnych*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.

- Szeroczyńska M., *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, nr 2.
- Szymanek J., *Antonimy rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Szymanek J., *Instytucjonalne ramy rzetelnego procesu sądowego w prawie konstytucyjnym. Ujęcie komparatystyczne*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Szymanek J., *Modele ustrojowego usytuowania prokuratury*, Warszawa 2022.
- Szymanek J., *Pojęcie rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Rzetelny proces sądowy. Doktryna, prawo, praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2021.
- Święcicka P., *Proces Jezusa w świetle prawa rzymskiego*, Warszawa 2024.
- Toman J., *Konstytucyjna i ustawowa pozycja prokuratury w państwach Rady Europy*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 5.
- Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.
- Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy. Wybrane zagadnienia prawnoczołowiecze*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka wobec wyzwań dla współczesnego prawa międzynarodowego*, red. K.J. Owsieński, Kraków 2015.
- Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.
- Waltoś S., *Prokuratura: jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Ważny A., *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Weigend E., *Europeizacja prawa karnego w świetle Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 6.
- Wiliński P., *Pojęcie rzetelnego procesu karnego*, [w:] *Rzetelny proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009.
- Witkowski Z., *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura (ustawa, regulamin i inne przepisy, stan na 1 stycznia 1997 r.)*, red. W. Czerwiński, Toruń 1997.
- Wróblewski J., *Teoretyczne zagadnienia standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 3.
- Wszółek R., *Standardy orzecznictwa europejskiego odnoszące się do prawa karnego i sposobu funkcjonowania prokuratury*, [w:] *Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych*, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszółek, Warszawa 2024.
- Zielińska E., *Perspektywa ustanowienia Prokuratora Europejskiego*, Warszawa 2014.

Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

Zięba-Załucka H., *Prawnoustrojowe problemy prokuratury RP*, [w:] *Trzecia władza, sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.