

REGIONALNE SYSTEMY OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA



WOBEC WYZWAŃ DLA WSPÓŁCZESNEGO PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

ZESPÓŁ AUTORSKI:

Beata Belica • Katarzyna Brachmańska • Ewa Epa • Anna Górską •
Magdalena Maciąg • Aleksandra Marcinkowska • Piotr Obacz •
Jan Bartłomiej Owskiński • Karolina Stankiewicz • Piotr Turek

REGIONALNE SYSTEMY OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA WOBEC WYZWAŃ
DLA WSPÓŁCZESNEGO PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Redakcja pracy zbiorowej:
Jan Bartłomiej Owiński

Autorzy rozdziałów:
Beata Belica, Katarzyna Brachmańska, Ewa Epa, Anna Górska, Magdalena Maciąg,
Aleksandra Marcinkowska, Piotr Obacz, Jan Bartłomiej Owiński, Karolina Stankiewicz,
Piotr Turek

Recenzenci:
dr hab. Brygida Kuźniak – WPiA UJ
dr Marcin Marcinko – WPiA UJ

Korekta, łamanie, skład, oprawa graficzna:
Wydawnictwo Kasper
www.wydawnictwokasper.pl

Majątkowe prawa autorskie przysługują autorom artykułów

Publikacja finansowana ze środków Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ

ISBN: 978-83-63896-22-5

SPIS TREŚCI

RECENZJE WYDAWNICZE · 4

PIOTR TUREK · 12

Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy. Wybrane zagadnienia prawnoczułowiecze

PIOTR OBACZ · 22

Wartości w prawie międzynarodowym a prawo praw człowieka

BEATA BELICA · 28

Problem naruszania praw człowieka na Terytoriach Okupowanych przez Izrael a sytuacja humanitarna ludności arabskiej

EWA EPA · 39

Tradycja czy przemoc? Ekscyzja w świetle afrykańskiego systemu praw człowieka

KATARZYNA BRACHMAŃSKA · 50

Sprawiedliwość tranzytywna jako sposób egzekwowania odpowiedzialności międzynarodowej jednostek

ALEKSANDRA MARCINKOWSKA · 61

Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie – EULEX Kosowo – przyczyny powstania, działanie, struktura, skuteczność

ANNA GÓRSKA, JAN BARTŁOMIEJ OWSIŃSKI · 70

Międzynarodowy standard prawa do nazwiska w kontekście stosunków polsko-litewskich

KAROLINA STANKIEWICZ · 82

Przestrzeganie praw człowieka w Europie w świetle najnowszego, wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

MAGDALENA MACIĄG, PIOTR OBACZ · 93

Idea Unii Eurazjatyckiej a kwestia ochrony praw człowieka

SŁOWO KOŃCZĄCE · 105

PROKURATURA W STANDARDACH PRAWNYCH RADY EUROPY. WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNOCZŁOWIECZE

Uwagi wstępne

Statut Rady Europy³ – najstarszej organizacji międzynarodowej o charakterze ogólnoeuropejskim⁴ – stanowi, że celem Rady jest m.in. „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielić w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo” (art. 1a). Z preambuły Statutu wynika, że chodzi tutaj o zasady wolności osobistej oraz swobody polityczne i praworządność, które w przekonaniu państw założycielskich stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji. Z kolei art. 1b Statutu precyzuje, że „cel ten będzie urzeczywistniany za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach (...) prawnych (...), jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”. Tym samym więc – co potwierdzają zarówno dokumenty pochodzące od samej organizacji⁵, jak i literatura przedmiotu⁶ – Rada Europy opiera się na trzech filarach, jakimi są prawa człowieka, demokracja i praworządność.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011, Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.) stanowi, że „Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw” (art. 2). Należy przy tym zauważyć, że elementem praworządności jest zapewnienie przez organy władzy państwowej praw i wolności

2 Prokurator, były prawnik w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i Radzie Europy.

3 Tzw. „traktat londyński”, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565).

4 P. Turek, *Rada Europy*, [w:] B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe*, wydanie 4, Warszawa 2013, s. 105.

5 Patrz np. strona internetowa Rady Europy: www.coe.int (dostęp: 09.5.2014).

6 Patrz np. X. Pinon, *Le Conseil de l'Europe. Une organisation au service de l'homme*, Paryż 2011, s. 13.

człowieka i obywatela⁷, a z kolei ściganie przestępstw wiąże się zarówno z ochroną podstawowych praw i wolności⁸, jak i z ingerencją w te prawa⁹. Tym samym staje się *prima facie* widoczne, że zadania prokuratury pokrywają się z obszarem zainteresowania Rady Europy¹⁰ w dwóch podstawowych dziedzinach, jakimi są prawa człowieka i praworządność. Jeżeli zaś dodatkowo weźmiemy pod uwagę, że prokuratura należy do systemu organów Rzeczypospolitej Polskiej, którą Konstytucja definiuje jako państwo demokratyczne (art. 2), to okazuje się, że działalność prokuratury mieści się w obszarze wszystkich trzech filarów Rady Europy.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną węzłowe uregulowania Rady Europy dotyczące roli prokuratury w zakresie przestrzegania praw człowieka. W tym celu omówione zostaną traktaty, a w szczególności Europejska Konwencja Praw Człowieka i oparte na niej orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (I), a następnie zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy i opinie powołanego przezeń organu doradczego – Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów (II).

I. Traktaty Rady Europy i orzecznictwo ETPC

Chociaż do chwili obecnej Rada Europy wypracowała 214 umów międzynarodowych¹¹, to określenie „prokuratura” (ang. *prosecuting authorities, prosecutors, public prosecutors/ fr. *ministère public**) pojawia się w zaledwie około dziesięciu przepisach zawartych w kilku traktatach mających charakter prawnokarny¹² bądź też dotyczących współpracy międzynarodowej w sprawach prawnych¹³. Pojawia się tam ono na dodatek wyłącznie marginalnie, przede wszystkim gdy chodzi o wskazanie, że również (ale nigdy wyłącznie) prokurator jest właściwy do dokonania określonych w danej konwencji czynności lub że przepisy dotyczące sędziów, sądów i wymiaru sprawiedliwości należy odnosić również do prokuratorów i prokuratury. Co jednak najistotniejsze w kontekście pro-

7 M. Mitera, M. Rojewski, E. Rojowska, *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 25–26.

8 Patrz np. art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dalej EKPC; Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.) gwarantujący prawo do życia oraz art. 148 § 1 k.k. typizujący przestępstwo zabójstwa.

9 Patrz np. art. 8 EKPC gwarantujący prawo do poszanowania życia prywatnego i mieszkania oraz art. 219 i 220 k.p.k. dające prokuratorowi uprawnienie do przeprowadzenia przeszukania osoby i mieszkania.

10 Należy przy tym pamiętać, że zakres kompetencji Rady Europy jest bardzo szeroki, albowiem Statut wyłącza zeń tylko jeden obszar, tj. sprawy dotyczące obrony narodowej (art. 1d).

11 Patrz strona internetowa Biura Traktatów Rady Europy: www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE (dostęp: 09.05.2014).

12 Konwencja z 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (Dz.U. 2003, nr 46, poz. 394): art. 18 ust. 3 i 7, art. 24 ust. 2; Konwencja z 16 maja 2005 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2008, nr 165, poz. 1028): art. 28 ust. 3 i 7, art. 34 ust. 2; Prawnokarna konwencja o korupcji z 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. 2005, nr 29, poz. 249): art. 1b, art. 26 ust. 3 i art. 30 ust. 2.

13 Protokół dodatkowy do Konwencji europejskiej o informacji o prawie obcym, sporządzony w Strasburgu dnia 15 marca 1978 r. (Dz.U. 1994, nr 64, poz. 274): art. 1.

blematyki naszych rozważań, termin „prokuratura” nie pojawia się ani w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – a więc w akcie prawnym, który Europejski Trybunał Prawa Człowieka określa jako „instrument konstytucyjny europejskiego porządku publicznego w dziedzinie praw człowieka”¹⁴ – ani w żadnym z jej szesnastu protokołów dodatkowych. Lektura tekstu EKPC pozwala co najwyżej pośrednio odnieść do prokuratora m.in. następujące przepisy:

1. Art. 5 § 1 c stwierdza m.in., że „Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem (...) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą”. Tego rodzaju blankietowe sformułowanie sugeruje, że „właściwym organem” w rozumieniu cytowanego przepisu może być nie tylko sąd, ale każdy organ właściwy w świetle ustawodawstwa danego kraju, a więc również i prokurator¹⁵. Za takim rozumieniem wydaje się przemawiać również treść art. 5 § 3 EKPC, który wprowadza instytucję obligatoryjnej kontroli sądowej zatrzymania lub aresztowania dokonanego w warunkach art. 5 § 1 c.

2. Art. 6 § 1 gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy (...) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”, nie zawierając przy tym żadnych odrębnych postanowień w kwestii postępowania przygotowawczego, a więc tej fazy procesu, którą w wielu systemach prawnych, w tym w Polsce, przeprowadza prokurator¹⁶. Równocześnie jednak przepisy art. 6 § 2 i 3, które wyliczają uprawnienia oskarżonego (w tym prawo do domniemania niewinności, prawo do obrony, prawo do korzystania z pomocy tłumacza), są sformułowane w sposób na tyle ogólny, że – *lege non distinguente* – stwarzają obowiązek ich stosowania przez każdy organ prowadzący postępowanie czy wykonujący czynności z udziałem oskarżonego¹⁷.

3. Art. 10 § 2 określa dopuszczalne granice ingerencji w wolność wyrażania opinii, stwierdzając m.in., że korzystanie z tego prawa „może podlegać takim (...) ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym (...) z uwagi na (...) ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na (...) zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. Wydaje się stąd wynikać, że spośród wszystkich organów państwowych EKPC w szczególny sposób chroni jedynie autorytet sądów, a zatem że swoboda wypowiedzi wymierzonych w prokuraturę jest o tyle tylko ograniczona, o ile w grę wchodzi dobre imię i prawa prokuratorów jako „innych osób” w rozumieniu cytowanego przepisu.

14 Patrz np. wyrok *Loizidou przeciwko Turcji* z 23.3.1995, skarga nr 15318/89, § 75. Podobnie jak wszystkie cytowane w niniejszym opracowaniu orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyrok ten dostępny jest w elektronicznej bazie danych Trybunału HUDOC (www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/). Tłumaczenia cytatów pochodzą od autora.

15 Patrz w tym kontekście art. 247 k.p.k.

16 Patrz np. art. 298 k.p.k.

17 Art. 6 § 1 stwierdza, że sąd rozstrzyga o zasadności oskarżenia, skąd wynika, że oskarżenie to formułować może organ inny niż sąd.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – a więc organu, który zgodnie z art. 32 EKPC jest właściwy do rozpoznawania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania tej konwencji – potwierdza, że to właśnie na gruncie powołanych wyżej przepisów EKPC dochodzi do największej liczby ingerencji prokuratorów poszczególnych państw podległych jurysdykcji Trybunału w podstawowe prawa i wolności człowieka.

I tak na gruncie art. 5 § 3 EKPC Trybunał wielokrotnie badał kwestię, czy prokurator może być w rozumieniu tego przepisu uznany za innego niż sędzia urzędnika uprawnionego przez ustawę do wykonywania władzy sądowej. W ocenie ETPC urzędnik taki winien posiadać atrybuty sędziego, a więc w szczególności cieszyć się niezależnością od władzy wykonawczej, mieć względną swobodę w orzekaniu oraz zachowywać bezstronność i niezależność od stron postępowania; nie może on także łączyć funkcji ścigania z funkcją późniejszego oskarżania (np. wyrok *Schiesser przeciwko Szwajcarii* z 4.12.1979, skarga nr 7710/76, § 25 i n.). W większości przypadków Trybunał uznaje, że prokurator takich wymogów nie spełnia – przede wszystkim z uwagi na łączenie przez tę samą osobę funkcji śledczych i oskarżycielskich (wyrok *Huber przeciwko Szwajcarii* z 23.10.1990, skarga nr 12794/87, § 43), a w przypadku prokuratury polskiej (wyrok *Niedbala przeciwko Polsce* z 4.7.2000, skarga nr 27915/95, § 51 i n.) czy też np. francuskiej (wyrok *Moulin przeciwko Francji* z 23.11.2010, skarga nr 37104/06, § 57) również ze względu na brak wystarczających gwarancji niezależności.

W odniesieniu do prawa do rzetelnego procesu (art. 6 EKPC) Trybunał wykluczył naprzemienne pełnienie roli prokuratora i sędziego w tym samym procesie – i to nawet w sytuacji, gdy chodzi o prokuratora, który nie tylko nie prowadził osobiście postępowania przygotowawczego ani w nie ingerował, ale jedynie był przełożonym prokuratora bezpośrednio je prowadzącego (wyrok *Piersack przeciwko Belgii* z 1.10.1982, skarga nr 8692/79, § 30–32). Z kolei z procesowej zasady równości broni wynika zdaniem ETPC, że pozostałe strony winny mieć możliwość ustosunkowania się do pisemnych lub ustnych konkluzji prokuratora. Stąd też co do zasady nie jest dopuszczalny udział prokuratora w posiedzeniach sądu, w których inna strona nie może uczestniczyć, a tym bardziej w naradzie (wyroki *Borgers przeciwko Belgii* z 30.10.1991, skarga nr 12005/86, § 24, 28; *Lobo Machado przeciwko Portugalii* z 20.2.1996, skarga nr 15764/89, § 31–32)¹⁸. Równocześnie Trybunał podkreśla, że publiczne wypowiedzi prokuratorów mogą naruszyć domniemanie niewinności (wyrok *Shuvalov przeciwko Estonii* z 29.5.2012, skarga nr 39820/08 i 14942/09, § 75, 82)¹⁹.

Jeśli chodzi o prawo do wolności wyrażania opinii (art. 10 EKPC), Trybunał uznaje, że skutkiem odmienności roli prokuratora – a więc adwersarza oskarżonego – od roli sędziego jest przyznanie silniejszej ochrony wypowiedziom, w których oskarżony krytykuje

18 Nie jest natomiast sprzeczne z zasadą równości broni praktykowane w niektórych krajach, w tym niegdyś w Polsce, usytuowanie prokuratora na podium na równi z sędzią, a powyżej oskarżonego i obrońcy. Trybunał stwierdza bowiem, że uprzywilejowana pozycja prokuratura ma w takim wypadku charakter wyłącznie „fizyczny” (decyzja *Chalmont przeciwko Francji* z 9.12.2003, skarga nr 72531/01).

19 Patrz też również m.in. wyrok *Miroslaw Garlicki przeciwko Polsce* z 14.6.2011, skarga nr 36921/07, § 133.

prokuratora, niż analogicznym wypowiedziom pod adresem sądu (wyrok *Nikula przeciwko Finlandii* z 21.3.2002, skarga nr 31611/96, § 50). I tak np. za nadmierną ingerencję w przedmiotowe prawo uznane zostało w powołanej sprawie skazanie obrońcy na zapłatę niewielkiego zadośćuczynienia za zarzucenie prokuratorowi w piśmie procesowym manipulowania dowodami, natomiast w sprawie *Ormanni przeciwko Włochom* (wyrok z 17.7.2007, skarga nr 30278/04) skazanie na grzywnę i zadośćuczynienie za opublikowanie artykułu sugerującego udział prokuratora w zмовie wpływowych osób, skutkującej skazaniem dyrektora placówki edukacyjnej²⁰.

Mniej liczne są z kolei orzeczenia, w których Trybunał uznał, że ukaranie za wypowiedzi wymierzone w prokuratora mieściło się w granicach dozwolonych przez art. 10 § 2 EKPC: uczynił tak w przypadkach, gdzie miał miejsce gołosłowny, obraźliwy atak na osobę prokuratora. I tak np. w sprawie *Mahler przeciwko Niemcom* (decyzja z 14.1.1998, skarga nr 29045/95) chodziło o ukaranie adwokata grzywną za stwierdzenie na rozprawie, że prokurator musiał być kompletnie pijany, kiedy pisał akt oskarżenia. Natomiast sprawa *Lešnik przeciwko Słowacji* (wyrok z 11.3.2003, skarga nr 35640/97) dotyczyła skazania na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu za bezpodstawne zarzucanie prokuratorowi – w pismach do prokuratury, które stały się następnie przedmiotem publikacji prasowych – sfabrykowania dowodów, nadużycia władzy i korupcji²¹.

O ile orzecznictwo Trybunału stara się wypełnić pusty obszar normatywny, jaki powstaje z uwagi na brak w EKPC i jej protokołach dodatkowych (a też i, przypomnijmy, w innych traktatach Rady Europy) uregulowań odnoszących się bezpośrednio do prokuratury – który to organ istnieje przecież w systemach prawnych państw członkowskich i, jak wynika ze stanów faktycznych badanych przez Trybunał, nader często ingeruje w podstawowe prawa i wolności człowieka – o tyle należy zauważyć, że chodzi tutaj o orzeczenia wydawane *a casu ad casum*, zawierające jedynie nieliczne i ostrożne stwierdzenia odnoszące się w sposób ogólny do natury i roli prokuratury²². I tak np. w orzecznictwie ETPC nie znajdziemy odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czym właściwie jest prokuratura widziana z perspektywy ogólnoeuropejskiej i według jakich standardów winna być zorganizowana. Taki stan rzeczy uzasadnia interwencję normodawczą Komitetu Ministrów Rady Europy.

II. Dokumenty Komitetu Ministrów i Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów

Zgodnie ze Statutem Rady Europy Komitet Ministrów rozważa, w związku z zaleceniem Zgromadzenia Parlamentarnego lub z własnej inicjatywy, środki właściwe dla realizacji

20 Patrz też m.in. wyroki *Raichinov przeciwko Bułgarii* z 20.4.2006, skarga nr 47579/99; *Roland Dumas przeciwko Francji* z 15.7.2010, skarga nr 34875/07.

21 Patrz też *Pasalaris i Fondation de Presse SA przeciwko Grecji*, decyzja z 4.7.2002, skarga nr 60916/00.

22 I tak zdaniem ETPC zasadniczą funkcją prokuratury jest reprezentowanie interesów społeczeństwa jako całości, a te niekoniecznie są takie same jak interesy jednej ze stron postępowania (wyrok *Andrejeva przeciwko Łotwie* z 18.2.2009, skarga nr 55707/00, § 100). Oświadczenia prokuratora zawierają opinię, która autorytet swój zawdzięcza samej prokuraturze. Opinie takie, obiektywne i umotywowane pod względem prawnym, mają za zadanie doradzać sądom, przyczyniając się do utrzymania jednolitości orzecznictwa i ochrony interesu ogólnego (wyrok *Lobo Machado*, § 29).

celu organizacji (art. 15a). Ustalenia Komitetu mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń (art. 15b), a więc niewiążących aktów prawnych o charakterze *soft law*, skierowanych do rządów państw członkowskich. Takim właśnie aktem jest Zalecenie Rec(2000)19 z 6 października 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych²³.

Zasadniczą wartością dodaną Zalecenia jest wprowadzenie do prawa Rady Europy definicji 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, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 1). Ponadto Zalecenie dokonuje przeglądu poszczególnych systemów prawnych, stwierdzając, że we wszystkich wymiarach sprawiedliwości w sprawach karnych prokuratorzy m.in. decydują o tym, czy wszcząć lub kontynuować ściganie, oraz występują jako oskarżyciele przed sądem (art. 2), podczas gdy w niektórych systemach również m.in. prowadzą oni dochodzenia lub nadzorują je (art. 3).

Zalecenie dzieli się na rozdziały, w których uregulowano funkcje prokuratora, gwarancje umożliwiające mu ich wypełnianie, stosunki z władzą wykonawczą i ustawodawczą, relacje z sędziami, z policją, obowiązki względem osób, a także współpracę międzynarodową. O ile tytuł żadnego z rozdziałów nie odnosi się wprost do praw człowieka, o tyle nacisk na konieczność przestrzegania tych praw stanowi oś dokumentu. Już w preambule stwierdza się, że należy zwiększyć skuteczność narodowych wymiarów sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, przestrzegając jednocześnie zasad zagwarantowanych w EKPC. Dlatego też prokurator powinien nie tylko sam szanować i dążyć do ochrony praw człowieka wyszczególnionych w EKPC (art. 24b), ale też monitorować przestrzeganie tych praw przez policję (art. 21). Prokuratorzy powinni mieć możliwość ścigania bez przeszkód funkcjonariuszy publicznych w przypadkach poważnego pogwałcenia praw człowieka (art. 16). Powinni być oni szkoleni z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zwłaszcza gdy chodzi o prawa określone w art. 5 i 6 EKPC (art. 7c), oraz posiadać prawo do udziału w publicznej dyskusji w sprawach dotyczących promowania i ochrony praw człowieka (art. 6).

Niezależnie od powtarzających się w Zaleceniu odwołań do praw człowieka *en bloc*, tekst ten kładzie szczególny nacisk na przestrzeganie niektórych z nich. I tak np. art. 25 stwierdza, że prokuratorzy powinni powstrzymać się od dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie takiej jak płeć, rasa, kolor skóry, język, poglądy religijne, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, powiązanie z mniejszością narodowością, status majątkowy, narodzin, zdrowotny, upośledzenia lub inny. Zalecenie nawiązuje tym samym do zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 14 EKPC i w art. 1 Protokołu dodatkowego nr 12 do EKPC²⁴. Nawiązanie do prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanego w art. 6 § 1 EKPC znajdujemy z kolei w art. 29 Zalecenia, który wzywa

23 W niniejszym artykule cytowane jest polskie tłumaczenie Zalecenia dostępne na stronie internetowej Rady Europy: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568375&Site=COE> (dostęp: 9.5.2014).

24 Tekst polski tego niepodpisanego dotąd przez Polskę traktatu dostępny jest na stronie internetowej: www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=657 (dostęp: 9.5.2014).

do przestrzegania zasady procesowej równości broni, i w art. 24b, który kładzie nacisk na zapewnienie szybkości postępowania.

Analizując treść Zalecenia, należy mieć na uwadze art. 1 EKPC, który stwierdza, że „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w (...) niniejszej Konwencji”. ETPC interpretuje powołany przepis szeroko, uznając, że zawiera on ogólny obowiązek przestrzegania praw człowieka, który ciąży na całym aparacie państwowym i na wszystkich jego szczeblach, a odpowiedzialność państwa na podstawie Konwencji może powstać w związku z czynami wszystkich jego organów, przedstawicieli i funkcjonariuszy (wyrok *Wille przeciwko Liechtensteinowi* z 28.10.1999, skarga nr 28396/95, § 46). W tym kontekście staje się jasne, że Zalecenie w istocie swej stanowi próbę konkretyzacji i przeniesienia na grunt realiów prokuratorskich dyrektywy normatywnej wyrażonej w art. 1 EKPC. Stanowi ono jednocześnie próbę przeniesienia na grunt prawa stanowionego i odniesienia wprost do prokuratury zasad wypracowanych w orzecznictwie ETPC, a sformułowanych na gruncie stanów faktycznych odnoszących się najczęściej do innych organów państwowych²⁵. Zalecenie nie poprzestaje przy tym na wyeksponowaniu niebudzącej wątpliwości z prawnego punktu widzenia zasady, że w państwach, które związały się EKPC, prokuratura winna jej przestrzegać, ale zmierza ono do nadania prokuraturze aktywnej roli polegającej na czuwaniu nad przestrzeganiem EKPC przez inne podmioty (w szczególności policję). Zalecenie zawiera ponadto praktyczne rekomendacje co do tego, jak umożliwić prokuratorom wywiązać się z tego zadania (np. poprzez zapewnienie im właściwego szkolenia).

Zgodnie z art. 15b zd. 2 Statutu jedynym formalnym skutkiem zalecenia jest, że Komitet Ministrów może zwracać się do rządów państw członkowskich o informacje o działaniach podjętych w związku z zaleceniem. W praktyce jednak Komitet Ministrów dysponuje instrumentami prawnymi, które pozwalają mu sprawić, aby jego zalecenia rzeczywiście oddziaływały na kształt prawa i praktyki państw należących do Rady Europy. I tak zgodnie z art. 17 Statutu Komitet Ministrów może powołać, dla wszelkich celów, które uzna za stosowne, komitety lub komisje o charakterze doradczym lub technicznym. W tym właśnie trybie decyzją Komitetu Ministrów z 13 lipca 2005 r.²⁶ powołana została Europejska Rada Konsultacyjna Prokuratorów (CCPE). Zgodnie z udzielonym jej mandatem²⁷ ma ona charakter organu doradczego, a składa się z prokuratorów, których ma prawo oddelegować do niej każde z państw członkowskich. Do zadań CCPE należy zaś m.in. promowanie wdrażania Zalecenia Rec(2000)19 i przedstawianie Komitetowi Ministrów raportów dotyczących trudności z tym związanych, a także opracowywanie opinii w kwestiach dotyczących prokuratury.

25 Patrz jednak wyrok *Loukanov przeciwko Bułgarii* z 20.3.1997, skarga nr 21915/93.

26 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2005\)935/10.2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=E5ECF3&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2005)935/10.2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=E5ECF3&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) (dostęp: 9.5.2014).

27 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2005\)935/10.2&Language=lanFrench&Ver=0013&Site=COE&BackColorInternet=E5ECF3&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2005)935/10.2&Language=lanFrench&Ver=0013&Site=COE&BackColorInternet=E5ECF3&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) (dostęp: 9.5.2014).

Do chwili obecnej CCPE opracowała osiem opinii²⁸, przy czym z punktu widzenia ochrony praw człowieka najważniejsza wydaje się wspólna Opinia nr 4 Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów i nr 12 Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów z 2009 r. w sprawie relacji między sędziami a prokuratorami²⁹. Zawiera ona deklarację zwaną „Deklaracją z Bordeaux”, a zatytułowaną „Sędziowie i prokuratorzy w społeczeństwie demokratycznym”. Znaczenie Deklaracji z Bordeaux wynika m.in. z faktu, że – w przeciwieństwie do Zalecenia, które w rozdziale dotyczącym stosunków pomiędzy prokuratorami a sędziami ogranicza się niemal wyłącznie do podkreślenia konieczności utrzymania ścisłego rozdzielenia i wzajemnej niezależności tych dwóch korpusów – czyni ona sędziów i prokuratorów współodpowiedzialnymi (i to w sposób wzajemnie się uzupełniający, wręcz nierozzerwalny) za zapewnienie przestrzegania praw człowieka w toku procesu. I tak stwierdza ona, że „Prokuratorzy i sędziowie zapewniają, że na wszystkich etapach postępowania prawa i wolności jednostki są zagwarantowane” (art. 1) oraz że „Niezbędną gwarancją sprawiedliwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości jest należyte wykonywanie zadań przez sędziów i prokuratorów; ich zadania są odrębne, ale jednocześnie się uzupełniają” (art. 2). Ponadto Deklaracja, inaczej niż Zalecenie, odnosi się również do postępowań innych niż karne (art. 13).

Aczkolwiek Deklaracja, podobnie jak Zalecenie, reguluje nie tylko kwestie prawnoczwolnicze, to jednak właśnie zapewnienie efektywnej ochrony praw człowieka jest jej podstawowym celem. Wyraz temu daje dobitnie uzasadnienie Deklaracji, które już w pierwszym zdaniu stwierdza, że istotnym zadaniem demokratycznego państwa prawa jest zagwarantowanie podstawowych praw i wolności zgodnie z postanowieniami EKPC i orzecznictwem ETPC. Misją państwa jest zatem utworzenie i zapewnienie funkcjonowania skutecznego wymiaru sprawiedliwości, w którym prawa człowieka i podstawowe wolności są respektowane. Rola prokuratora w dochodzeniu i egzekwowaniu praw człowieka, zarówno podejrzanych, oskarżonych, jak i ofiar, może być zaś najlepiej wykonywana wtedy, gdy prokurator jest w podejmowaniu decyzji niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, jak też gdy odmienne role sędziów i prokuratorów są prawidłowo przestrzegane³⁰.

Uwagi końcowe

Rozmiary niniejszej publikacji nie pozwalają na omówienie wszystkich dokumentów Rady Europy odnoszących się do prokuratury. Spośród aktów pochodzących od organów traktatowych warto tutaj wspomnieć w szczególności Zalecenie Komitetu

28 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default_fr.asp (dostęp: 9.5.2014).

29 Jest to też prawdopodobnie najdonioślejsza z dotychczas wydanych opinii CCPE, o czym świadczy chociażby wyjątkowo duża liczba tłumaczeń tego dokumentu dostępnych na powołanej w poprzednim przypisie stronie internetowej Rady Europy. Dostępne jest tam również tłumaczenie polskie: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2009\)OP12&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2009)OP12&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (dostęp: 09.05.2014).

30 *Ibidem*.

Ministrów CM/Rec(2012)11 dotyczące roli prokuratury poza obszarem prawa karnego³¹ oraz Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1604(2003) dotyczące roli prokuratury w społeczeństwie demokratycznym opartym na zasadzie praworządności³². Gdy chodzi o dokumenty organów doradczych (pozatraktatowych), odnotować należy Raport Komisji Weneckiej z 2010 r. w sprawie europejskich standardów niezależności wymiaru sprawiedliwości, część II – prokuratura³³ oraz Opinię nr 3 (2008) CCPE na temat roli prokuratury poza obszarem prawa karnego³⁴.

Jak można zaobserwować, przyjęcie przez Komitet Ministrów Zalecenia Rec(2000)19 zapoczątkowało całą lawinę aktów o charakterze normatywnym lub przynajmniej opiniodawczym, które wyznaczają ogólnoeuropejskie standardy dotyczące prokuratury, w tym standardy odnoszące się do jej roli w zakresie ochrony praw człowieka. Dynamika ta, której elementem jest utworzenie stałego, wyspecjalizowanego organu międzynarodowego, zajmującego się kwestiami prokuratury, ukazuje, że osiągnięcie celów Rady Europy, w tym przejście od deklaratywnej ochrony praw człowieka do ochrony konkretnej i rzeczywistej, wymaga tworzenia i implementacji wspólnych europejskich norm w szczegółowych, technicznych kwestiach związanych z funkcjonowaniem poszczególnych organów krajowych.

Wydaje się równocześnie, że podjęcie takich działań na szczeblu europejskim zgodne jest z zasadą subsydiarności, albowiem odpowiada ono autentycznym potrzebom państw członkowskich Rady Europy: do chwili obecnej niemal wszystkie z nich skorzystały z możliwości oddelegowania przedstawicieli do CCPE³⁵. Także forma prawna, w jakiej dokonuje się w omawianym zakresie – a pamiętajmy, że chodzi o ingerencję w sprawy wymiaru sprawiedliwości, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej państw – działalność standardotwórcza Rady Europy, a więc akty prawne typu *soft law* bądź też dokumenty mające charakter wyłącznie opinii doradczych, wydaje się być odpowiednia³⁶. Nie dziwią zatem sformułowania mandatu CCPE na lata 2014–2015³⁷, z których wynika, że najbliższy czas przynieść może nowy,

31 [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2009\)11F_powers%20of%20attorney.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2009)11F_powers%20of%20attorney.pdf) (dostęp: 9.5.2014).

32 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17109&lang=fr> (dostęp: 9.5.2014).

33 [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx) (dostęp: 9.5.2014).

34 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608142&SecMode=1&DocId=1609236&Usage=2> (dostęp: 9.5.2014).

35 Na 47 państw członkowskich w CCPE nie są reprezentowane tylko 4: Andora, Islandia, San Marino i Wielka Brytania, www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/presentation/MembresCCPE.asp (dostęp: 9.5.2014).

36 Wydaje się o tym świadczyć fakt, że na dokumenty te powołują się chętnie zarówno ustawodawcy, jak i sądy poszczególnych państw. Patrz np. uzasadnienie projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/52748/52767/dokument94600.pdf>, 09.05.2014), który cytuje Zalecenie Rec(2000)19, jak też wyrok brytyjskiego Sądu Najwyższego z 30 maja 2012 r. w sprawie *Assange v The Swedish Prosecution Authority*, www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2012/22.html (dostęp: 9.5.2014), który powołuje się na Deklarację z Bordeaux.

37 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2403220&SecMode=1&DocId=2086190&Usage=2> (dostęp: 9.5.2014).

istotny dokument wytyczający europejskie standardy odnoszące się do prokuratury, w tym propozycje nowelizacji zawierającego szerokie odniesienia prawnoczułowiecze Zalecenia Rec(2000)19.

STRESZCZENIE

Zadaniem prokuratorów jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw, co obejmuje zarówno ochronę, jak i ingerencje w prawa człowieka. Kompetencje prokuratury mieszczą się tym samym w statutowym obszarze działania Rady Europy. Prokuratura jest jednak prawie nieobecna w traktatach Rady, a w szczególności żadnych bezpośrednich odniesień do niej nie zawiera Europejska Konwencja Praw Człowieka. Tę lukę wypełnia częściowo Europejski Trybunał Praw Człowieka: szereg jego orzeczeń, opartych głównie na artykułach 5, 6 i 10 EKPC, odnosi się do prokuratury. Jednakże zasadnicza działalność normatywna Rady Europy w zakresie prokuratury dokonuje się w sferze *soft law*, którego kamieniem węgielnym jest tutaj Zalecenie Rec(2000)19 Komitetu Ministrów. Istotną rolę odgrywają także opinie organów doradczych, w tym zwłaszcza „Deklaracja z Bordeaux” przyjęta przez Europejską Radę Konsultacyjną Prokuratorów i Europejską Radę Konsultacyjną Sędziów.

ABSTRACT

Public prosecutors' role consists in safeguarding the rule of law and ensuring the prosecution of crimes, which includes both the protection of human rights and interference therein. The prosecutor's competence belongs therefore to the statutory field of action of the Council of Europe. Yet public prosecution is almost absent from the Council's treaties; in particular, the European Convention on Human Rights does not contain any direct reference thereto. The European Court of Human Rights partially fills this gap: in several of its judgments, based mostly on Articles 5, 6 and 10 of the ECHR, it makes reference to prosecuting authorities. However the essential normative activity of the Council of Europe in respect of public prosecution is being done in the sphere of soft law, the cornerstone of which is the Committee of Ministers' Recommendation Rec(2000)19. Advisory bodies' opinions also play also an important role, especially the Bordeaux Declaration adopted by the Consultative Council of European Judges and the Consultative Council of European Prosecutors.