

Strasburg, 21 października 2008 r.

CCPE(2008)3

**EUROPEJSKA RADA KONSULTACYJNA  
PROKURATORÓW  
(CCPE)**

**Opinia Nr 3 (2008)  
Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów  
na temat „Roli prokuratury poza obszarem prawa karnego”**

przyjęta przez CCPE podczas 3. posiedzenia plenarnego  
(Strasburg, 15-17 października 2008 r.)

## I. WPROWADZENIE

1. Rada Konsultacyjna Prokuratorów (CCPE) została utworzona przez Komitet Ministrów Rady Europy 13 lipca 2005 r. w celu przygotowania opinii w kwestiach związanych z prokuraturą oraz promocji skutecznej implementacji Rekomendacji Rec(2000)19 z 6 października 2000 r. na temat roli prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (zwanej dalej „Rekomendacją”).<sup>1</sup>

2. Opinia ta została przygotowana zgodnie z Ramowym Planem Działań dla prac CCPE przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy 29 listopada 2006 r.,<sup>2</sup> CCPE była również poinstruowana przez Komitet Ministrów Rady Europy do zbierania informacji na temat funkcjonowania prokuratury w Europie.<sup>3</sup>

3. Rekomendacja precyzuje sytuację prokuratorów i prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz podstawowe zasady ich działania, ale nie wspomina o roli prokuratorów poza systemem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Jakkolwiek, w większości państw członkowskich rola ta i obowiązki obejmują także, przy zróżnicowaniu zakresów, kompetencji, jurysdykcyjności - obszar poza polem prawa karnego.

4. W Europie istnieje duża różnorodność systemowa dotycząca roli prokuratury, włączając w to rolę poza obszarem prawa karnego, będącą rezultatem różnych tradycji prawnych i historycznych.<sup>4</sup> Do państw członkowskich należy zdefiniowanie ich struktury prawnej i funkcjonowania, pod warunkiem że respektują w pełni prawa człowieka i podstawowe wolności, zasadę praworządności i zobowiązania międzynarodowe, włączając te płynące z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwanej dalej „Konwencją”). Rola prokuratury i zakres jej kompetencji, włączając w to ochronę praw człowieka i interesu publicznego zdefiniowane są przez rodzimą legislację państw członkowskich. Obecność oraz

---

<sup>1</sup> Praworządność oraz respektowanie praw człowieka stanowią podstawowe zasady dla prokuratorów jako „...władzy publicznej, która w imieniu społeczeństwa i interesu publicznego zapewnia stosowanie prawa tam, gdzie jego złamanie pociąga za sobą sankcję karną, biorąc pod uwagę obydwaj: prawa jednostki i konieczną efektywność systemu sprawiedliwości w sprawach karnych. Rekomendacja nie zajmuje się wyraźnie pozakarnymi zadaniami prokuratorów, artykuł 1, jak stwierdzono w uzasadnieniu, uznaje domyślnie, że „prokuratorzy mogą posiadać takie misje, a raport wyjaśniający jasno stwierdza, że „prokuratorzy mogą także w niektórych krajach być wyznaczeni do innych ważnych zadań na przykład z dziedziny prawa handlowego lub cywilnego”.

<sup>2</sup> Ramowy Plan Działań dla Prac CCPE uwzględnił tę sytuację oraz wziął pod uwagę, że „Funkcje prokuratorów w Europie różnią się znacznie ze względu na ich status i rolę w systemach sprawiedliwości państw członkowskich Rady Europy... możliwe funkcje prokuratorów mogą być prezentowane, poprzez przedsięwzięcie badań na ten temat lub sprawdzenie (uprawnień i ograniczeń w prawie i praktyce) w państwach członkowskich Rady Europy, lub poprzez projektowanie opinii (na przykład na temat potrzeby opracowania wytycznych i standardów dotyczących ich działania)”.

<sup>3</sup> Patrz CCPE (2006)05 rev. Final. Term of Reference of the CCPE for 2007-2008, patrz CCPE (2006)04 rev final.

<sup>4</sup> Ibid. Patrz także CPE (2008)3.

zakres funkcji pozakarnych prokuratorów jest głęboko zakorzeniony w dziedzictwie kulturalnym, tradycji prawnej oraz konstytucyjnej historii narodów.<sup>5</sup>

5. CPPE przygotowując tę opinię wzięła jako główny punkt odniesienia orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „Trybunałem”) i przywiązuje szczególną uwagę do celów Rady Europy, zasady praworządności,<sup>6</sup> oraz rozwoju tożsamości kulturalnej oraz różnorodności Europy. Trybunał odniósł się do naruszeń Konwencji związanych z zadaniami pozakarnymi prokuratorów oraz podkreślił wymóg właściwych procedur.<sup>7</sup> Wzięto także pod uwagę Rekomendację 1604 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego na temat roli prokuratury w społeczeństwie demokratycznym rządzonym przez zasadę praworządności oraz odpowiedź Komitetu Ministrów.<sup>8</sup>

6. Prokuratorzy Generalni Europy, od swoich pierwszych rozważań, byli świadomi, że „interwencja prokuratury poza sferą prawa karnego może być usprawiedliwiona tylko generalnym zadaniem działania „w imieniu społeczeństwa i interesu publicznego, [aby] zapewnić stosowanie prawa”, co zostało odzwierciedlone w Rekomendacji N°R (2000) 19 oraz że funkcje takie nie mogą podważać zasady rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, lub faktu, że ostatecznie do właściwych sądów, i tylko do nich, należy rozwiązywanie sporów po wysłuchaniu obydwu stron.”<sup>9 10</sup>

7. Po konkluzji Konferencji w Bratysławie i przeglądzie pozakarnych zadań prokuratorów, punktem wyjściowym było ustalenie przez Konferencję w Celle, że „...w większości systemów prawnych prokuratorzy posiadali także kompetencje, czasami istotne, w sprawach cywilnych, handlowych, socjalnych i administracyjnych, a nawet obowiązek nadzorowania zgodności z prawem decyzji rządowych”.<sup>11</sup> Jakkolwiek, na Konferencji rozpoznano także brak międzynarodowych reguł w tej sferze, natomiast Biuro zostało poinstruowane do przedstawienia odpowiedniego dokumentu na następnej sesji plenarnej.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> Konferencja w Budapeszcie: „Konferencja ponownie podkreśliła różnorodność systemów prokuratury na tym polu, będącą rezultatem różnych tradycji w Europie”, patrz CPGE (2008) Concl.

<sup>6</sup> Tekst przyjęty przez Stały Komitet, działający w imieniu Zgromadzenia, 27 maj 2003 r.

<sup>7</sup> E.G. Brumarescu v Romania (28342/95), Nikitin v Russia (50187/99), Grozdanoski v FYR Macedonia (21510/03), Rosca v Moldova (6267/02), LM v Portugal (15764/89), P. V Slovak Republic (10699/05).

<sup>8</sup> Patrz doc. CM/AS (2004) Rec 1604 final, 4 luty 2004 r.

<sup>9</sup> CCPE rozważała również dokumenty robocze i konkluzje kilku sesji Konferencji Prokuratorów Generalnych Europy (CPGE), tak jak Czwarta (Bratysława, Republika Słowacji, 1-3 czerwiec 2003) kiedy zagadnienie było po raz pierwszy zaproponowane do dyskusji na konferencji; Piąta (Celle, Lower Saxony, Germany, 23-24 maj 2004r.) pierwszy zbadanie tematu, zagadnienie zostało przedłożone do dalszych rozważań, Siódma Konferencja (Moscow, Russian Federation, 5-6 czerwiec 2006 r.) i Konferencja Prokuratorów Generalnych Europy (CPE) w Saint Petersburg (Russian Federation, 2-3 czerwiec 2008) całkowicie poświęcona zagadnieniu.

<sup>10</sup> Konferencja w Celle, patrz CPGE (2008) Concl.

<sup>11</sup> Patrz doc. CPGE (2004) Concl.

<sup>12</sup> Ibid.

8. Następnie, odpowiedni dokument, podsumowujący i oceniający odpowiedzi z kwestionariusza przygotowanego przez Biuro, został przedstawiony na Konferencji w Budapeszcie w 2005 r.<sup>13</sup> Posłużył on jako pierwsze badanie działalności prokuratorów poza obszarem prawa karnego, a oparte na nim konkluzje sesji CPGE, były pierwszym zbadaniem tematu w Europie. Konferencja ta „doszła do konkluzji, że to ważne i kompleksowe zagadnienie zasługuje na dalsze rozważenie na późniejszym etapie”.<sup>14</sup>

9. Na Konferencji w Moskwie (2006) wysnuto wniosek, że „...najlepsze praktyki dyskutowane podczas Konferencji dotyczącej skutecznej ochrony jednostek przez prokuraturę... poza obszarem prawa karnego, które wchodzą w zakres jej kompetencji, mogą być zbadane pod kątem możliwego zastosowania tego pozytywnego doświadczenia przez państwa członkowskie, w których prokuratura posiada taką władzę”.<sup>15</sup>

10. Na Konferencji Prokuratorów Generalnych Europy (Saint Petersburg, 2008 r.) podkreślono „wzrastającą w naszych społeczeństwach potrzebę skutecznej ochrony praw wrażliwych grup, szczególnie dzieci i młodych osób, świadków, ofiar, osób upośledzonych, jak również w ogólności praw społecznych i ekonomicznych populacji. Wyrażono opinię, że prokuratorzy mogą mieć kluczową rolę do odegrania w tej kwestii i że wzrastające zaangażowanie państwa w rozwiązywanie bieżących problemów, takich jak ochrona środowiska, prawa konsumentów i zdrowie publiczne, może wieść do poszerzenia zakresu działania i wzrostu roli prokuratury.”<sup>16</sup>

11. CCPE podążała za rozważaniami poczynionymi na Konferencji Prokuratorów Generalnych Europy. Wcześniejszy kwestionariusz był poprawiony przez Biuro CCPE podczas trzeciego spotkania w Popowie (Polska, 4-5 czerwca 2007 r.) w celu uszczegółowienia badania. W oparciu o odpowiedzi z 43 państw członkowskich<sup>17</sup> na kwestionariusz poprawiony w Popowie (Polska, 4-5 czerwca 2007 r.) sporządzony został nowy szczegółowy projekt raportu zaprezentowany na Konferencji w Saint Petersburgu.<sup>18</sup> Konferencja sformułowała kilka specjalnych wymogów odnośnie kompetencji pozakarnych<sup>19</sup>, które są odzwierciedlone w Opinii.

---

<sup>13</sup> Patrz doc. CPGE (2005) 02

<sup>14</sup> Patrz CPGE (2005) Concl.

<sup>15</sup> Patrz doc. CPGE (2006), 6 lipiec 2006, para. 7

<sup>16</sup> Konferencja w Saint Petersburg, patrz CPE (2008)3.

<sup>17</sup> Kwestionariusz brał pod uwagę rodzaje kompetencji pozakarnych, ich tło, rolę prokuratorów, skuteczne wykorzystanie i kompetencje o największej wadze, planowane reformy, specjalną organizację biur prokuratury, specjalne uprawnienia i możliwą decyzyjną rolę prokuratorów, odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału i Sądów Konstytucyjnych państw członkowskich.

<sup>18</sup> Patrz raport Assos. Prof. Andras Zs.Varga in CCPE-Bu (2008) 4 rev.

<sup>19</sup> Patrz doc. CPE (2008)3, para 8.

12. Dodatkowo, podczas przygotowywania tej Opinii rozważane były niektóre dokumenty przyjęte przez inne ciała międzynarodowe i organizacje, włączając w to Organizację Narodów Zjednoczonych<sup>20</sup> oraz Wspólnotę Niepodległych Państw<sup>21</sup>.

13. Celem tej opinii jest, na podstawie pracy wykonanej wcześniej na sesjach CPGE, CPE oraz CCPE, zdefiniowanie statusu, uprawnień, praktyki i owocnych doświadczeń, jakie prokuratury większości państw członkowskich Rady Europy posiadają w swojej działalności poza polem prawa karnego oraz sformułowanie konkluzji nakierowanych na rozwój i ulepszenie takiej działalności. Przygotowywanie Opinii ukazało także potrzebę rozważenia w dalszej pracy wagi zasad zawartych w Rekomendacji dla kompetencji prokuratury poza obszarem prawa karnego.

## II. OBECNA SYTUACJA

14. Biorąc pod uwagę odpowiedzi na kwestionariusz i konkluzje poczynione podczas sesji CPGE, CPE, Europejska Rada Konsultacyjna Prokuratorów uznała, że obecna sytuacja systemów prokuratury w Europie w kwestii zadań pozakarnych może być określona w następujący sposób.

15. Można wyróżnić dwie grupy państw członkowskich: te, w których prokuratura nie ma żadnych kompetencji poza obszarem prawa karnego i te, w których prokuratury mają pewne lub rozległe uprawnienia poza obszarem prawa karnego.

16. Prokuratura w większości państw członkowskich Rady Europy ma, choćby niewielkie, zadania i funkcje poza prawem karnym<sup>22</sup>. Zakres kompetencji jest różny i zawiera między innymi zadania dotyczące prawa cywilnego, rodzinnego, pracy, administracyjnego, wyborczego jak również ochrony środowiska, praw socjalnych i praw wrażliwych grup, takich jak niepełnoletni, niepełnosprawni i ludzie z bardzo niskimi dochodami. W niektórych państwach członkowskich zadania i obciążenie pracą prokuratorów na tym polu nawet przeważają nad rolą prokuratury w systemie sprawiedliwości karnej. Z drugiej strony, prokuratury z niektórych państw deklarują, że ich kompetencje na tym polu nie są istotne lub są rzadko wykorzystywane w praktyce<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Patrz Rezolucja 17/2 „Wzmacniając praworządność poprzez wprowadzenie integralności i wydajności prokuratury” przyjęta przez Komisję Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (UN doc. E/2008/30) i normy Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów.

<sup>21</sup> Patrz Model Ustawy o prokuraturze przyjęty przez Międzyparlamentarne Zgromadzenie Państw Członkowskich CIS, 16 listopada 2006 r.

<sup>22</sup> Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Cypr, Dania, Francja, Macedonia, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Lichtenstein, Łotwa, Luxemburg, Mołdawia, Monako, Czarnogóra, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Rosja, San Marino, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Turcja, Ukraina.

<sup>23</sup> Albania, Austria, Azerbejdżan, Dania, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Lichtenstein, Luxemburg, Mołdawia, San Marino, Słowenia.

17. W niektórych Państwach Członkowskich prokuratura nie ma pozakarnych kompetencji.<sup>24</sup>

18. Zadania z zakresu prawa cywilnego należą do różnych dziedzin prawa, takich jak prawo cywilne, rodzinne, pracy, handlowe, środowiska, prawo socjalne i zawierają - na przykład kompetencje związane z unieważnieniem małżeństwa, stwierdzeniem zgonu, zaprzeczeniem ojcostwa lub rozwiązaniem adopcji, pobytem osób w instytucjach opieki zdrowotnej, ograniczeniem zdolności prawnej, ochroną praw dzieci, odwołaniem zarządu lub likwidacją spółek, prawem własności i interesami Skarbu Państwa, prywatyzacją, kompensacją szkód spowodowanych przez system wymiaru sprawiedliwości, nadzorem nad etycznym zachowaniem osób wykonujących niektóre zawody regulowane, rozwiązywaniem stowarzyszeń, naruszeniem przepisów prawa pracy lub praw socjalnych, zarządzaniem ochroną środowiska. Dodatkowo, w niektórych krajach prokuratorzy mogą działać jako reprezentanci Skarbu Państwa i inicjować postępowania, na przykład wnieść pozew przeciwko osobom, które spowodowały szkodę w publicznym mieniu.

19. W niektórych państwach członkowskich prokuratura może nie tylko chronić prawne interesy i prawa niektórych jednostek, ale także reagować na naruszenia wpływające na prawa wielu osób. Taka kompetencja jako nadzór nad stosowaniem prawa i legalnością aktów prawnych, wydawanych przez ciała państwowe i władze lokalne, czyni z prokuratury instrument realnej ochrony praw i wolności dużych grup jednostek lub w ogólności, społeczeństwa.

20. Można odnaleźć dwie wspólne cechy działalności w zakresie prawa publicznego. We wszystkich tych krajach, w których prokuratorzy mają kompetencje do kontrolowania władz administracyjnych, są oni także uprawnieni do rozpoczęcia postępowania przed sądem przeciwko decyzjom takich organów. Niektóre prokuratury mają prawo do formułowania opinii dotyczących projektów ustaw dotyczących na przykład struktury sądownictwa, prawa procesowego i materialnego. Niektóre prokuratury zostały wyposażone w specjalne kompetencje do kwestionowania decyzji administracyjnych, na przykład przez dostarczanie opinii prawnych na temat projektów aktów prawnych, przez wymaganie obowiązkowej mediacji lub ugody pozasądowej przed powzięciem jakichkolwiek kroków przeciwko państwu przed sądem, nadzór nad przestrzeganiem przepisów związanych z pozbawianiem wolności, monitoring i obserwację stosowania ustaw, ostrzeżenie, protestowanie i kwestionowanie (z lub bez) prawem do zawieszenia wykonania decyzji władzy administracyjnej, wnioski oparte na niekonstytucyjności, postępowania związane z ważnością wyborów lub referendum, uczestnictwo w posiedzeniach rządu i członkostwo w parlamentarnych komisjach śledczych. W niektórych krajach oskarżyciele publiczni mają pewne misje konsultacyjne

---

<sup>24</sup> Estonia, Finlandia, Gruzja, Islandia, Malta, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria i systemy sądowe Wielkiej Brytanii.

dotyczące prawa cywilnego, administracyjnego, pracy i praw socjalnych; opinia doradcza może być jedynym zadaniem jakie wykonują.

21. Z proceduralnego punktu widzenia, niektóre kompetencje są ograniczone tylko do wszczynania postępowania przed sądem (co jest typowe dla zadań z zakresu prawa cywilnego, ale także odpowiednie dla niektórych zadań z zakresu prawa publicznego) podczas gdy inne kompetencje, zwykle te dotyczące prawa publicznego, są wykonywane bezpośrednio (pozasądowo), (między innymi: protesty, ostrzeżenia, sprawdzenia) z możliwością żądania przez strony przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd. W niektórych krajach – aby nie przeladować pracą sądów – prokuratorzy zostali wyposażeni w uprawnienie do decydowania o niektórych wnioskach składanych przez jednostki, z możliwością złożenia przez stronę wniosku o rozpatrzenie sprawy przez sąd.

22. Podczas czynności przeprowadzanych w postępowaniu przed sądem – prokurator działa jako strona; (nie uwzględniając zasad obowiązujących w procedurze cywilnej lub specjalnych przepisach prawa administracyjnego). Kiedy prokuratorzy działają w sądowym postępowaniu cywilnym jako wnioskujący, posiadają wtedy takie same uprawnienia jak inne strony, a prokuratura nie ma specjalnych uprawnień. Pozycja prokuratorów nie jest uprzywilejowana, postępowanie może być zapoczątkowane także przez inne zainteresowane strony. W takich sprawach prokuratorzy nie mają uprawnień decyzyjnych dotyczących meritum sprawy, ich decyzje dotyczą tylko zainicjowania sprawy: przedstawienia wniosku sądowi cywilnemu.

23. Prawie we wszystkich krajach, w których prokuratorzy mają kompetencje pozakarne, mają oni uprawnienie do rozpoczęcia nowego postępowania przed sądem, używając zwykłych lub nadzwyczajnych środków prawnych (apelacji) jako strony postępowania. Można zidentyfikować pewne zasady (zakaz nadzwyczajnej apelacji lub wniosku o ponowne wszczęcie postępowania; zakaz zawarcia ugody w imieniu strony).

24. Prokuratorzy mają także pewne specjalne kompetencje, takie jak rola w administrowaniu i zarządzaniu systemem wymiaru sprawiedliwości, lub funkcje doradcze względem sądownictwa, władzy wykonawczej i ustawodawczej.

25. Cele pozakarnej działalności prokuratorów, nie uwzględniając różnic w zakresie prawa materialnego lub procesowego, są dużo bardziej zbliżone i dotyczą: zapewnienia praworządności (uczciwości demokratycznych decyzji, legalności, przestrzegania prawa, środków przeciwko naruszeniom prawa), ochrony praw i wolności osób (szczególnie tych niezdolnych do chronienia własnych praw samodzielnie – osób niepełnoletnich, osób o nieznanym miejscu zamieszkania, upośledzonych umysłowo), ochrony aktywów i interesów państwa, ochrony interesu publicznego (lub porządku publicznego), harmonizacji orzecznictwa sądów

(środki specjalne przeciwko ostatecznym orzeczeniom sądowym w najlepszym interesie prawnym, działanie jako strona w takich postępowaniach na najwyższych stopniach sądowych).

26. Prokuratury z rozszerzonymi kompetencjami poza obszarem prawa karnego często mają wydzielone lub mieszane jednostki w obrębie ich struktury organizacyjnej, zajmujące się zadaniami leżącymi poza zakresem prawa karnego. Niektóre państwa członkowskie nie mają specjalnych wydziałów, ale zadania te są wykonywane przez specjalnych prokuratorów, powoływanych zgodnie z potrzebami jednostek, w zależności od liczby spraw. Prokuratorzy tacy mogą być wyłączani od brania udziału w postępowaniach z zakresu prawa karnego.

27. Z drugiej strony, CCPE jest świadoma zdarzającej się od czasu do czasu niewłaściwej praktyki oskarżycieli publicznych działających poza obszarem prawa karnego ocenianej przez Trybunał lub przez niektóre Trybunały Konstytucyjne<sup>25</sup> lub krytykowanej przez inne organy Rady Europy. Większość przypadków była związana z odrzuceniem bez powodu wniosku o zainicjowanie postępowania przed sądem cywilnym; z interwencją w postępowanie bez uzasadnionego interesu (Państwa, interesu publicznego lub opartego na ochronie praw) naruszeniem zasady równości broni; uchylaniem ostatecznych decyzji sądowych naruszającym zasadę pewności prawnej (*res judicata*)<sup>26</sup>; udziałem prokuratorów w naradach wyższych sądów, co miesza decyzyjną rolę sędziów z zadaniami prokuratorów; z nieograniczonym prawem do wszczęcia postępowania.

28. Wkład prokuratorów w ujednoczenie orzecznictwa sądów jest faktem w państwach członkowskich. Rola prokuratorów w tym aspekcie nie powinna pozwolić im na wywieranie nadmiernego wpływu na proces podejmowania ostatecznych decyzji przez sędziów.

### III. KONKLUZJE I REKOMENDACJE

29. Obecnie aktywność prokuratury poza prawem karnym, zdeterminowana jest przede wszystkim społeczną potrzebą właściwego zapewnienia praw człowieka i interesu publicznego.

---

<sup>25</sup> Patrz CCPE-Bu (2008)4rev.

<sup>26</sup> Zasada *res judicata* nie jest absolutna, tak jak zostało to stwierdzone w orzecznictwie ECHR, mogą być pewne wyłączenia od tej zasady przewidziane przez prawo (patrz sprawa Ryabykh v. Russia (Application No.52854/99), Pravednaya v. Russia (Application No 69529/01), Sergey Pettrov v. Russia (Application No 1861/05).

30. Oprócz roli sądów i innych instytucji, jak rzeczników praw obywatelskich, rola prokuratury w ochronie praw człowieka zdefiniowana w krajowej legislacji niektórych Państw Członkowskich jest oceniana jako bardzo wartościowa.<sup>27</sup>

31. Nie ma wspólnych norm i zasad prawnych regulujących zadania, funkcje i organizację prokuratury poza obszarem prawa karnego. We wszystkich systemach prawnych prokuratura odgrywa rolę w ochronie praw człowieka, chroni legalność i praworządność, umacnia społeczeństwo obywatelskie. Różnorodność funkcji prokuratury poza sferą prawa karnego wynika z narodowych, prawnych i historycznych tradycji. Jest to suwerenne prawo państwa do zdefiniowania jego instytucjonalnych i prawnych procedur realizacji funkcji w zakresie ochrony praw człowieka i interesu publicznego, przy respektowaniu zasady praworządności i zobowiązań międzynarodowych. Harmonizacja europejskiej różnorodności systemów oparta jest na przepisach Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Ochrony Praw Człowieka.

32. Rozwinięcie i wzmocnienie ochrony prawa człowieka przez wszystkie organy, włączając w to sądy i prokuratury, jest zadaniem dla wszystkich krajów Europy. Realizacja funkcji ochrony praw człowieka i podstawowych wolności może być zakończona sukcesem nie poprzez osłabianie pewnych praw człowieka i procedur, dla wzmocnienia innych, ale poprzez ich równoczesny rozwój. Wszystkie one mają jeden cel – ochronę praw i wolności osób i obywateli, interesu społecznego oraz państwa.

33. W wielu państwach europejskich wzrasta rola rzecznika praw obywatelskich (o wspólnych kompetencjach oraz wyspecjalizowanych w ochronie indywidualnych praw lub praw obywateli – na przykład dzieci i kobiet). Konieczne jest, aby wystarczająco dużo organów, organizacji i urzędników włączyło się w kwestię ochrony praw i wolności człowieka. Ludzie muszą mieć prawo wyboru między oficjalną a nieoficjalną procedurą ochrony ich interesów, włączając w to procedury angażujące struktury społeczeństwa obywatelskiego.

34. W demokratycznym państwie prokuratorzy mogą, lecz nie muszą posiadać kompetencji poza obszarem prawa karnego. CCPE zwraca się do tych Państw Członkowskich, w których prokuraturze powierzono funkcje poza obszarem prawa karnego, do zapewnienia, aby funkcje te były wykonywane w zgodności z następującymi zasadami:

- a. zasada rozdziału władz powinna być zapewniona w powiązaniu z zadaniami prokuratorów i ich działalnością poza obszarem prawa karnego oraz rolą sądów w ochronie praw człowieka;

---

<sup>27</sup> Konferencja w Saint Petersburg, patrz CPE (2008)3, patrz także uwagi Sekretarza Generalnego Terry'ego Davisa.

- b. działania prokuratorów poza obszarem prawa karnego powinno charakteryzować respektowanie bezstronności i sprawiedliwości;
- c. funkcje te wykonywane są „w imieniu społeczeństwa lub interesu publicznego, aby zapewnić stosowanie prawa, respektowanie podstawowych praw i wolności i w zakresie kompetencji przyznanych prokuratorom przez prawo, a także Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału;
- d. tego typu kompetencje prokuratorów powinny być regulowane przez prawo tak precyzyjnie, jak to tylko możliwe;
- e. nie powinno być żadnej niewłaściwej interwencji w działania prokuratury;
- f. podczas działania poza obszarem prawa karnego, prokuratorzy powinni cieszyć się tymi samymi prawami i obowiązkami jak każda inna strona i nie powinni mieć uprzywilejowanej pozycji w postępowaniu sądowym (równość broni);
- g. działania prokuratury w imieniu społeczeństwa, w obronie interesu publicznego w sprawach pozakarnych, nie mogą naruszać zasady mocy obowiązującej ostatecznych orzeczeń sądowych (*res judicata*) z pewnymi wyjątkami ustanowionymi w zgodzie z zobowiązaniami międzynarodowymi, włączając w to orzecznictwo Trybunału;
- h. powinno istnieć prawne zobowiązanie prokuratorów do uzasadnienia ich działań i udostępnienia tych powodów osobom i instytucjom zaangażowanym w sprawę lub zainteresowanym sprawą;
- i. powinno być zapewnione prawo osób lub instytucji, zaangażowanych lub zainteresowanych sprawami cywilnymi, do występowania przeciwko środkom zastosowanym przez prokuratorów oraz naruszeniom dokonywanym przez prokuratorów,;
- j. powinno się ściśle podążać za orzecznictwem Trybunału dotyczącym działalności prokuratury poza obszarem prawa karnego, w celu zapewnienia, aby podstawy prawne takiej działalności oraz odpowiadająca im praktyka, były w pełnej zgodności z odpowiednimi orzeczeniami.

35. W zależności od liczby spraw, prokuratorom z kompetencjami pozakarnymi zalecane jest posiadanie w obrębie ich struktury organizacyjnej specjalnych jednostek lub, jeśli to nie jest możliwe – prokuratorów, oraz wystarczająco wykwalifikowanych zasobów ludzkich i finansowych do zajmowania się zadaniami pozakarnymi.

36. Prokuratury w zakresie działalności poza obszarem prawa karnego, proszone są o ustanowienie oraz rozwijanie, jeśli jest to odpowiednie, współpracy i kontaktów z rzecznikiem praw obywatelskich i z instytucjami do niego podobnymi, jak również z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, włączając w to środki masowego przekazu.

37. Powinny zostać wydane okólniki i wytyczne podsumowujące dobre praktyki i rekomendacje przeznaczone do harmonizacji podejścia do działalności prokuratury

poza obszarem prawa karnego, jeśli jest to odpowiednie, w obrębie każdego systemu.

38. Państwa Członkowskie lub prokuratury powinny rozwinąć szkolenia prokuratorów zaangażowanych w działalność poza obszarem prawa karnego.

39. Państwa Członkowskie lub rozpatrywane prokuratury powinny wymieniać doświadczenia, włączając w to najlepsze praktyki, akty prawne i inne materiały normatywne.

40. CCPE doradza Komitetowi Ministrów rozważenie opracowania wspólnych europejskich zasad na temat, w szczególności, statusu, uprawnień oraz praktyki działania prokuratorów poza obszarem prawa karnego. Zagadnienie to powinno być rozpatrywane w świetle wagi ochrony praw człowieka, podstawowych wolności, demokratycznej zasady rozdziału władz oraz równości broni.

**RADA KONSULTACYJNA EUROPEJSKICH PROKURATORÓW  
(CPPE)**

**Opinia N° (2008) 3 na temat  
„Roli prokuratury poza polem prawa karnego”  
przyjęta przez CCPE na trzecim spotkaniu plenarnym  
(Strasburg, 15-17 października 2008 r.)**

**PODSUMOWANIE PROPOZYCJI**

**W opinii CCPE państwa, w których prokuratura posiada kompetencje poza obszarem prawa karnego powinny zapewnić, że funkcje te są wykonywane w zgodzie z zasadami rządzącymi państwem demokratycznym, w którym obowiązuje zasada praworządności, w szczególności, że:**

- a. zasada rozdziału władz jest przestrzegana w związku z zadaniami prokuratorów poza obszarem prawa karnego i rolą sądów w ochronie praw człowieka;
- b. działania prokuratorów poza obszarem prawa karnego charakteryzuje respektowanie bezstronności i sprawiedliwości;
- c. funkcje te wykonywane są „w imieniu społeczeństwa i interesu publicznego, aby zapewnić stosowanie prawa, przestrzeganie fundamentalnych praw i wolności oraz w zakresie kompetencji przyznanych prokuratorom przez prawo, jak również Konwencji oraz orzecznictwo Trybunału;
- d. takie kompetencje prokuratorów są regulowane przez prawo tak precyzyjnie, jak to tylko możliwe;
- e. nie następuje żadna niewłaściwa interwencja w działalność prokuratury;
- f. podczas działania poza obszarem prawa karnego, prokuratorzy cieszą się tymi samymi prawami i obowiązkami jak każda inna strona oraz nie posiadają uprzywilejowanej pozycji w postępowaniu sądowym (równość broni);
- g. działalność prokuratury w imieniu społeczeństwa, w obronie interesu publicznego w sprawach pozakarnych, nie narusza zasady mocy obowiązującej ostatecznych orzeczeń sądowych (*res judicata*), z wyjątkami ustanowionymi w zgodzie z zobowiązaniami międzynarodowymi, włączając w to orzecznictwo Trybunału;
- h. zobowiązanie prokuratorów do umotywowania ich działań i do udostępnienia tych motywów osobom oraz instytucjom zaangażowanym lub zainteresowanym w sprawie;
- i. zapewnione jest prawo osób lub instytucji, zaangażowanych w lub zainteresowanych sprawami cywilnymi, do występowania przeciwko środkom zastosowanym przez prokuratorów oraz naruszeniom dokonany przez prokuratorów;

- j. podąża się ściśle za rozwojem orzecznictwa Trybunału dotyczącego działalności prokuratury poza obszarem prawa karnego w celu zapewnienia, że podstawy prawne takiej działalności oraz odpowiadająca temu praktyka są w pełnej zgodności z odpowiednimi orzeczeniami;
- k. prokuratury ustanawiają i rozwijają, jeśli jest to odpowiednie, współpracę oraz kontakty z rzecznikiem praw obywatelskich oraz instytucjami podobnymi do rzecznika, jak również z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, włączając w to środki masowego przekazu;
- l. Państwa Członkowskie lub prokuratury wymieniają doświadczenia, włączając w to najlepsze praktyki, akty legislacji i inne materiały normatywne;
- m. Państwa Członkowskie lub prokuratury rozwijają szkolenia prokuratorów zaangażowanych w działalność poza obszarem prawa karnego;
- n. wydawane są okólniki i wytyczne podsumowujące dobre praktyki i rekomendacje celem harmonizowania podejścia do działalności prokuratorów poza obszarem prawa karnego, jeśli jest to odpowiednie, w obrębie każdego systemu.

CCPE doradza Komitetowi Ministrów rozważenie opracowania wspólnych zasad europejskich, w szczególności dotyczących statusu, uprawnień oraz praktyki prokuratorów poza obszarem prawa karnego. Kwestia ta powinna być rozważona w świetle wagi ochrony praw człowieka, podstawowych wolności, demokratycznej zasady rozdziału władz i równości broni.