



TOM I

**Status ustrojowy prokuratury
oraz status prawny prokuratora
we współczesnych państwach
w kontekście zapobiegania przestępczości,
jej przyczynom i uwarunkowaniom
na tle prawnoporównawczym**

AUSTRIA • BELGIA • ESTONIA • IZRAEL • KANADA • KAZACHSTAN • PORTUGALIA • ROSJA

redakcja naukowa:
Artur Trubalski, Andrzej Pogłódek

2022

TOM I

Status ustrojowy prokuratury oraz status prawny
prokuratora we współczesnych państwach
w kontekście zapobiegania przestępczości,
jej przyczynom i uwarunkowaniom
na tle prawnoporównawczym

redakcja naukowa: Artur Trubalski
Andrzej Poglódek

TOM I

Status ustrojowy prokuratury oraz status prawny
prokuratora we współczesnych państwach
w kontekście zapobiegania przestępczości,
jej przyczynom i uwarunkowaniom
na tle prawnoporównawczym

redakcja naukowa: Artur Trubalski
Andrzej Poglódek



Szkoła Wyższa
Wymiaru Sprawiedliwości

Warszawa 2022

Recenzenci: *Piotr Sowiński; Dorota Semków*

Redakcja naukowa:

Artur Trubalski

ORCID: 0000-0001-8020-9178



Andrzej Poglódek

ORCID: 0000-0001-5549-283X



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl

Projekt pn. „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej” realizowanego na podstawie umowy nr DFS -V.7211.1.2020 na powierzenie realizacji zadań z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości

© Copyright by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, 2022

ISBN: 978-83-66454-47-7

Wydawnictwo Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości
Warszawa 2022

Spis treści

Wstęp	7
<i>Artur Trubalski, Andrzej Poglódek</i>	
Austria	9
<i>Mgr Monika Podgórska</i>	
Belgia	53
<i>Dr Marcin Łukaszewski</i>	
Estonia	97
<i>Dr Katarzyna Szwed</i>	
Izrael	131
<i>Dr Bartosz Szczurowski</i>	
Kanada	163
<i>Dr Joanna Uliasz</i>	
Kazachstan	183
<i>Mgr Grzegorz Nizioł</i>	
Portugalia	221
<i>Dr Artur Trubalski</i>	
Rosja	247
<i>Mgr Bartłomiej Starzec</i>	

Wstęp

Zagadnienia związane ze zwalczaniem, a także zapobieganiem przestępczości, są jednym z istotnych elementów funkcjonowania państwa oraz wymiaru sprawiedliwości. We współczesnych państwach demokratycznych można wskazać na różne modele wymiaru sprawiedliwości oraz urzędzenia instytucji, do których zadań należy zwalczanie przestępstw. Prokuratura oraz jej organy stanowią główny instrument państwa w walce z przestępczością. Podejmują także działania mające na celu zapobieganie przestępstwom. Sprawność funkcjonowania prokuratury oraz efektywność jej działania zależą od wielu czynników. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, czy pozycja prokuratury została uregulowana już na poziomie konstytucyjnym, czy też jej funkcjonowanie jest uregulowane dopiero na poziomie aktów prawnych o randze ustawy. Istotne znaczenie mają także wzajemne relacje prokuratury z innymi organami państwa. W zależności od umiejscowienia prokuratury w ramach organów wymiaru sprawiedliwości lub też obok tych organów instytucja ta posiada inną pozycję ustrojową oraz szersze lub też węższe kompetencje. Należy także pamiętać o funkcjonujących w poszczególnych państwach odmiennych rozwiązaniach określających szczegółowe kompetencje prokuratury. Często kwestie te są uwarunkowane względami historycznymi. Kolejnym elementem mającym znaczenie dla funkcjonowania prokuratury jest sposób powoływania prokuratorów, a także ich status w ramach samej prokuratury, jak również w stosunku do innych organów państwa, w tym w szczególności w stosunku do organów wymiaru sprawiedliwości. Na funkcjonowanie prokuratury duży wpływ mają również jej relacje z organami władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej. Często warunkują one również stosunek prokuratury do organów władzy sądowniczej. Możemy bowiem wyróżnić modele, w których prokuratura posiada duży stopień niezależności i w tym zakresie zbliża się do organów władzy sądowniczej. Funkcjonują również modele, w których prokuratura jest podporządkowana władzy wykonawczej i jest organem państwowym ścigającym przestępstwa. W zależności więc od przyjętego modelu prokuratura i prokuratorzy posiadają większą lub mniejszą niezależność. To z kolei determinuje faktyczny sposób funkcjonowania oraz skuteczność działania tego organu.

Niniejsza publikacja zawiera pogłębione analizy dotyczące statusu prokuratury oraz prokuratora we współczesnych państwach. Opracowania te pozwalają na ukazanie różnych modeli prokuratury oraz jej pozycji w ramach organów państwowych. Przedstawione rozwiązania funkcjonujące w ramach

demokratycznych państw często znacząco się różnią. Mimo tego mieszczą się w ramach standardów państwa prawa. Przeprowadzone analizy dotyczące szerokiego wachlarza państw pozwalają na stwierdzenie, iż możliwe jest skuteczne funkcjonowanie różnych modeli prokuratury, które zapewniają efektywność jej działania w zakresie ścigania oraz zapobiegania przestępczości. Przekrojowa analiza problemu stanowi cenny materiał badawczy, który może być podstawą, a także inspiracją dla reform w zakresie modelu prokuratury w Polsce. Rozwój społeczno-gospodarczy Polski sprawia, iż konieczne jest stałe doskonalenie istniejących rozwiązań instytucjonalnoprawnych dotyczących prokuratury, jak również wprowadzanie nowych rozwiązań mających na celu skuteczną walkę oraz zapobieganie przestępczości.

Mgr Monika Podgórska

Austria

Wstęp

Niniejsza ekspertyza skoncentrowana jest na pozycji ustrojowej prokuratury i jej usytuowaniu w systemie podziału władzy. Pierwsza część opracowania zawiera szerokie odniesienia historyczne, związane z kształtowaniem się ustroju państwa, a tym samym w znacznym stopniu ewolucją kompetencji prokuratury i statusu prokuratora. Rozważania w mniejszym stopniu dotyczą pozycji prokuratora w aspekcie procesowym, chociaż opisując zakres zadań, nie sposób pominąć kwestie wynikające z przepisów regulujących postępowanie karne. Analizie poddano normy Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Austrii dotyczące prokuratury oraz przedstawiono okoliczności, które miały wpływ na dodanie do konstytucji przepisu dotyczącego usytuowania prokuratury, oraz określenia pozycji prokuratora. Rozważania obejmują status prokuratora, sposób powołania do pełnienia urzędu, zakres zadań, a ponadto ścieżkę dojścia do zawodu, tryb kształcenia oraz sposób wynagradzania. Przedstawiono także strukturę prokuratury, i podstawowe zasady organizacyjne jej funkcjonowania. Podjęto próbę przybliżenia działania instytucji wynikającej wprost z normy konstytucyjnej. W końcowej części ekspertyzy uwzględniono także głos środowiska prokuratorowskiego, dotyczący mankamentów obowiązujących rozwiązań, wyrażany przez reprezentantów zawodu, a także rekomendacje i propozycje pozwalające usprawnić funkcjonujący system.

1. Ustrój konstytucyjny Austrii

Geneza i rozwój konstytucjonalizmu austriackiego

Historia konstytucjonalizmu austriackiego jest długa i rozpoczyna się z chwilą nadania pierwszych konstytucji niektórym z habsburskich krajów dziedzicznych (Tyrol – 1816 r., Kraina – 1818 r.). Jednak państwo aż do połowy XIX w. rządzone było w sposób absolutystyczny i zarządzane centralistycznie za pomocą

biurokratycznie zorganizowanej administracji¹. Rzeczywistą zmianę przyniosła Wiosna Ludów, której efektem było ogłoszenie 25 kwietnia 1848 r. konstytucji, zwanej od nazwiska jej autora Konstytucją Pillersdorfa. Rewolucja 1848 r. przyniosła Austrii nie tylko demokratyczną konstytucję. Dla procesu karnego oznaczało to, oprócz niezawisłości sędziów, wprowadzenie podstawowych zasad postępowania karnego, które obowiązują do dziś, przede wszystkim jawności, ustności rozprawy i bezpośredniości postępowania oraz wprowadzenia pierwszych praw procesowych oskarżonego, ale przede wszystkim rezygnację z inkwizycji i utworzenie odrębnej prokuratury².

Konstytucja Pillersdorfa wprowadzająca w Austrii system monarchii konstytucyjnej, z dwuizbowym parlamentem, gwarantujący podstawowe prawa obywatelskie (takie jak wolność wyznania, słowa i prasy) miała zostać uzupełniona o szeroko sformułowaną kartę praw obywatelskich, ograniczenie władzy cesarza czy autonomię krajów koronnych. Niestety, z uwagi na sytuację polityczną i wzmocnienie pozycji monarchy opracowane przez wybrany w wyborach powszechnych Reichstag Konstytucyjny w Kromieryżu (Kriemser) rozwiązania nie weszły w życie, a sama Izba została rozwiązana w marcu 1848 r.³ W projekcie z Kremsier⁴ można już odnaleźć regulacje dotyczące prokuratury. Przepis ten stanowi, że w sprawach karnych postępowanie toczy się na zasadach procesu skargowego.

Po rozwiązaniu Reichstagu Cesarz Franciszek Józef ogłosił Konstytucję marcową⁵, która oparta była częściowo na tym projekcie, a w odniesieniu do postępowania karnego w pełni zakotwiczyła proces skargowy w art. 103. Dalsze postanowienia dotyczące prokuratury zostały zawarte w „Cesarskiej rezolucji zatwierdzającej zasady nowego systemu sądownictwa”⁶. Art. 29 stanowił, że prokuratorzy powinni być powoływani przy każdym sądzie okręgowym, a także przy Sądzie Najwyższym i Sądzie Kasacyjnym, przy czym odrębna ustawa powinna regulować ich tworzenie i zakres działania.

Następnie, Patentem Sylwestrowym z 31 grudnia 1851 r., którym uchylono konstytucję marcową, ponownie wprowadzono w Austrii proces inkwizycyjny.

Porażki militarne z Francją oraz trudna sytuacja finansów państwa, a także protesty społeczne wpłynęły na powrót rządów konstytucyjnych. Dyplom Październikowy z 1860 r. oraz Patent Lutowy z 1861 r., który był kolejną

¹ P. Czarny, B. Nazeziński, *Wstęp*, [w:] *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2004, s. 9.

² Platzgummer, Grundzüge des österreichischen Strafverfahrens (1997) 5 f. (Platzgummer, Winfried, Grundzüge des Österreichischen Strafverfahrens (Wien, New York 1997).

³ P. Czarny, B. Nazeziński, op. cit., s. 10.

⁴ Projekt z Kremsier był austriackim projektem konstytucji, który został sporządzony w Reichstagu w 1848 r., ale nigdy nie wszedł w życie. Charakteryzował się nowoczesnym określeniem zasad konstytucyjnych i wysokim kunsztem językowym.

⁵ RGBI 1849/149; RGBI 1849/150.

⁶ RGBI 1849/278.

konstytucją, ograniczyły władzę cesarza. Wraz z Patentem Lutowym 1861 r. neoabsolutyzm został pokonany i ustroj państwa został w sposób trwały ustalony. Z punktu widzenia postępowania karnego, przywrócony został wówczas proces skargowy.

W ciągu kilku kolejnych lat sytuacja polityczna spowodowała, że na obszarze monarchii obowiązywało kilka konstytucyjnych ogólnokrajowych ustaw. W jednej z nich – grudniowej Ustawie Zasadniczej Państwa z 21 grudnia 1867 r. – akt oskarżenia został ostatecznie zapisany w art. 10. dotyczącym władzy sądowniczej, a art. 14 przewidywał oddzielenie władzy sądowniczej od administracji. Te dwie zasady nadal istnieją do dziś i niemal dosłownie zostały zawarte w art. 90 ust. 2 i art. 94 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1920 r.

Zasady ustroju państwa określone w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej z 1920 r.

Federalna Ustawa Konstytucyjna z 1920 r. wraz z wprowadzonymi później zmianami stanowi tylko jeden z elementów kształtujących austriackie prawo konstytucyjne.

Pierwotnie nosząca tytuł „Ustawa z dnia 1 października 1920 r., na mocy której tworzy się Republikę Austrii jako państwo federalne”, wielokrotnie nowelizowana⁷, od 1929 r. funkcjonująca do dzisiaj pod nazwą Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, stanowi tylko jeden z wielu elementów tworzących podstawy konstytucyjne państwa. Stanowi jednak tylko część swoistego „bloku konstytucyjnego” (termin zaczerpnięty z sytuacji konstytucyjnej Francji), tj. ogółu norm o randze konstytucyjnej, tworzących pierwszy szczebel porządku prawnego Austrii (ustawy konstytucyjne i postanowienia o randze konstytucyjnej w ustawach zwykłych mogą być uchwalane przez Radę Narodową tylko w obecności co najmniej połowy jej członków i większością $\frac{2}{3}$ głosów. Powinny one być jako takie wyraźnie określone „ustawa konstytucyjna”, „postanowienia konstytucyjne” art. 44 Konstytucji)⁸.

Piotr Czarny i Bogumił Naleziński dokonując systematyzacji tych źródeł, oprócz Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, wskazali: federalne ustawy konstytucyjne (w tym: przejściowe ustawy konstytucyjne wydane w 1920 r. i w 1925 r., przedkonstytucyjne akty prawne, ustawy uchwalone na podstawie art. 44 Ustawy Federalnej), Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktat o przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej, inne umowy międzynarodowe, postanowienia ustaw zwykłych, którym w trakcie procesu legislacyjnego nadano rangę konstytucyjną, niektóre porozumienia zawarte pomiędzy federacją i krajami.

Niewątpliwie Federalna Ustawa Konstytucyjna z 1920 r. reguluje, chociaż czasami w sposób niepełny lub przez odesłanie większość zagadnień, które

⁷ Federalna Ustawa Konstytucyjna – Wersja ujednolicona w języku polskim: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf

⁸ P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 20.

wymagają konstytucyjnego umocowania i stanowi bazę rozważań nad ustrojem państwa. W treści Konstytucji odnaleźć można wiele norm dopuszczających uregulowanie zagadnień o istotnych prawach na poziomie innych aktów.

Z punktu widzenia niniejszej analizy warto zwrócić uwagę na zasadę państwa prawa, która wynika z zawartych w Konstytucji reguł, takich jak: wymóg podstawy ustawowej dla wszelkiej działalności administracyjnej (art. 18 ust. 1)⁹, zasadę odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy (art. 23 ust. 1)¹⁰ czy zasada niezawisłości sądownictwa powszechnego (art. 87)¹¹.

Niemniej istotna dla niniejszej analizy jest zasada podziału władzy, traktowana w Austrii przede wszystkim jako przeciwieństwo zasady absolutyzmu monarszego. Rozróżnia się jej funkcjonalny, organizacyjny i personalny aspekt. Należy jednak podkreślić kilka specyficznych cech zasady podziału władzy w Austrii. Po pierwsze, konstytucja nie w pełni realizuje schemat monteskiuszowskiego trójpodziału władz, np. administracja i wymiar sprawiedliwości – choć oddzielone od siebie organizacyjnie (art. 94 konstytucji) – uregulowane zostały w jednym rozdziale poświęconym wykonawstwu federalnemu. Po drugie, wyraźna jest przewaga parlamentu (Rady Narodowej) nad innymi konstytucyjnymi organami państwa. Po trzecie, bardzo rozbudowany jest system wzajemnego oddziaływania na siebie organów różnych gałęzi wiedzy, a zredukowane zostało założenie separacji władz. Wyraża to dobrze tytuł rozdziału E części drugiej konstytucji: „Współdziałanie Rady Narodowej i Rady Federalnej w wykonawstwie Federacji”¹². Z systematyki konstytucji federalnej wynika, że za punkt wyjścia przyjmuje ona przedmiotowe (funkcjonalne) traktowanie „władz” państwowych, których przy tak ogólnym podejściu można wyliczyć bardzo wiele.

Zasada podziału władzy nie została w tekście konstytucji austriackiej wypowiedziana wyraźnie, ale można ją bez trudności wydedukować już z samej formalnej struktury konstytucji, a także z niektórych jej szczegółowych postanowień. Zastosowane w tytułach części i tytuły rozdziałów wyraźnie wskazują zarówno na funkcje państwa (wykonawstwo i ustawodawstwo), jak i jego organizację. Poprzez umieszczenie w nich odpowiednich organów, pozwalają wskazać sposób realizacji zasady podziału władzy. Wynikająca z art. 15 ust. 1 Konstytucji zasada domniemania kompetencji krajów związkowych, stanowiąca jeden

⁹ Art. 18 ust. 1 Konstytucji: „Cała administracja państwowa może być wykonywana tylko na podstawie ustaw”.

¹⁰ Art. 23 ust. 1 Konstytucji: „Federacja, kraje, powiaty i gminy oraz pozostałe korporacje i instytucje prawa publicznego odpowiadają za szkody, które zostały wyrządzone przy wykonywaniu ustaw przez osoby działające jako ich organy, przez zawinione działania sprzeczne z prawem”.

¹¹ Art. 87 Konstytucji: „Sędziowie są niezawisli w wykonywaniu swojego urzędu”; P. Sarnecki, op. cit., s. 28.

¹² P. Czarny, B. Naleziński, op. cit., s. 22.

z przejawów federalizmu austriackiego, o którym mowa art. 2 ust. 1 Konstytucji¹³, w przypadku wymiaru sprawiedliwości nie ma odzwierciedlenia, gdyż całość władzy sądowniczej pozostaje na poziomie federacji. Ten nietypowy, jak na państwo federalne, stopień centralizacji odpowiada wielowiekowej tradycji¹⁴.

2. Historia Prokuratury

Historia prokuratury

Jako „dziecko rewolucji francuskiej” prokuratura zakończyła okres funkcjonowania postępowania inkwizycyjnego, w którym prowadzenie śledztwa, przygotowanie aktu oskarżenia i orzeczenie w sprawie karnej należało do kompetencji sędziego.

Kodeks postępowania karnego [dalej: StPO] z 1873 r. nakreślił austriackiej prokuraturze jasną, ale bardzo ograniczoną rolę. Prokuratura, ściśle oddzielona od sądów i od nich niezależna, pełniła funkcję oskarżyciela publicznego tzw. ścigacza. Postępowanie karne przestępstw ściganych z urzędu nie mogło zostać ani wszczęte, ani prowadzone bez wniosku prokuratora¹⁵. Ponadto zgodnie z zasadą legalizmu przepisy precyzyjnie określały podstawy i przesłanki uzasadniające obowiązek wniesienia oskarżenia. Prokuratura musiała zająć się funkcją skarżącego w sprawie sądowej i jej rola ograniczała się do wyboru i dostarczenia materiału dowodowego. Co do zasady ustalenie stanu faktycznego i dokonanie wstępnych czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym pozostawało w kompetencji sędziów. Działania policji nie były kontrolowane przez prokuraturę, ale były domeną sędziego. Policja ze względu na swoją specyficzną wiedzę, a przede wszystkim dostępność wyspecjalizowanych kadr i sprzętu, wykonywała większość czynności dochodzeniowych.

W kolejnych dziesięcioleciach sukcesywnie rozszerzano zakres działalności prokuratury. Proceduralne środki przymusu coraz częściej stosowane były na wniosek prokuratury (np. nowelizacja ustawy z 1993 r. o prawie karnym). Pierwotna koncepcja StPO z 1873 r. ze wzmocnioną funkcją prokuratorów w zakresie ścigania i oskarżania była coraz częściej zauważana.

¹³ Tekst Konstytucji Republiki Austriackiej stanowi: „Artikel 10. (1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: 1 Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, und Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit; Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Ausnahme der Organisation der Verwaltungsgerichte der Länder [...]”.

¹⁴ A. Nitzske, *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych*, Kraków 2013, s. 152.

¹⁵ Ilse Reiter-Zatloukal, *Staatsanwaltschaft und Sozialistenverfolgung in Osterreich im. 19. Jahrhundert*, [w:] „... das Interesse des Staates zu wahren”, s. 98.

Zmiana ról widoczna jest także w statystykach. Prokuratorzy podejmują o wiele więcej ostatecznych decyzji w sprawach karnych, niż kierowanych jest do sądów.

Historia Prokuratury Generalnej

Prokuratura Generalna od czasu powstania różniła się od prokuratury nie tylko przypisaniem instytucjonalnym do Sądu Najwyższego, ale także specyfiką zadań. Przede wszystkim brakowało funkcji oskarżenia i wpływu na pełnienie tej funkcji przez prokuratorów – zarówno przez prokuratorów działających w pierwszej instancji jako organy ścigania, jak i przez sądy wyższego szczebla, nawet wówczas, kiedy ich przełożeni mogli również otrzymać tytuł prokuratora generalnego.

Niemal równocześnie z wprowadzeniem do procesu prokuratury, co zostało zainicjowane w rewolucyjnym roku 1848¹⁶ i szczytkowo zawarte w głównych wytycznych w Tymczasowym kodeksie postępowania karnego z dnia 17 stycznia 1850 r.¹⁷, oraz „Prawem organicznym dla prokuratury” z dnia 10 lipca 1850 r.¹⁸ – powstał organ, który należy do nich, ale nie jest porównywalny z żadną inną prokuraturą.

Dzień 7 sierpnia 1850 r. uznaje się za datę powstania Prokuratury Generalnej przy Sądzie Najwyższym i Sądzie Kasacyjnym. Paragraf 36 patentu cesarskiego¹⁹, dotyczący organizacji Sądu Najwyższego i Sądu Kasacyjnego, zawiera zdanie: „Prokurator Generalny Sądu Najwyższego i Sądu Kasacyjnego jest najwyższym strażnikiem jednolitości przepisów prawa i prawidłowego stosowania prawa. Jest to wyraźne odniesienie do kompetencji wniesienia skargi kasacyjnej, do której został uprawniony w tym czasie Prokurator Generalny. Zakres zadań i odpowiedzialności Prokuratora Generalnego przedstawił były minister sprawiedliwości oraz w późniejszym okresie prezes Sądu Najwyższego dr Anton Ritter von Schmerling w następujący sposób: „Prokurator Generalny ma w szczególności ważne zadanie pełnienia funkcji najwyższego strażnika jednolitości i prawidłowego stosowania prawa”²⁰. Jednak wyjątkowa pozycja Prokuratora Generalnego, wyrażona w § 36 Cesarskiego Patentu z dnia 7 sierpnia 1850 r., miała również inne znaczące konsekwencje – jego istnienie było zagrożone w większym stopniu niż wszystkich innych prokuratorów. Nic więc dziwnego, że po uchyleniu liberalnej konstytucji marcowej „patentem sylwestrowym” (najwyższym listem gabinetu z dnia 31 grudnia) w 1851 r. urząd Prokuratora Generalnego został

¹⁶ Kaiserliche Entschliessung v.14. Juni 1848, RGBI 278/1849 Postanowienie Cesarskie, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18490005&seite=00000459> [dostęp: 27.12.2022].

¹⁷ RGBI 25/1850: <https://www.ris.bka.gv.at/>.

¹⁸ RGBI 266/1850.

¹⁹ RGBI nr 325/1850 „Der Generalprocurator beim Obersten Gerichts- und Cassationshof ist der oberste Wächter der Rechtseinheit und der richtigen Anwendung des Gesetzes”.

²⁰ G. Aicher op. cit., s. 124.

zniesiony. Najwyższą rezolucją z 17 stycznia 1852 r. zarządono, że „Prokuratura Generalna z rzecznikami generalnymi przy Sądzie Najwyższym i Sądzie Kasacyjnym musi przestać istnieć”. Nowy reżim nie mógł sobie pozwolić na „Najwyższego strażnika ds. prawidłowego stosowania prawa”.

Prokuratury szczebla podstawowego i prokuratury wyższego szczebla istniały jednak nawet po wejściu w życie Kodeksu postępowania karnego z 1853 r., choć nie tylko z powodu erozji zasady aktu oskarżenia o ograniczonym zakresie działania w Sądzie Najwyższym nie było już prokuratury. Niezależnie od bardziej liberalnej ery konstytucyjnej, która rozpoczęła się już w 1860 r., i w której podjęto decyzję o nowym StPO, dopiero po 12 latach od jego wejścia w 1873 r., 1 stycznia 1874 r. Prokurator Generalny został ponownie powołany do Sądu Najwyższego, znowu określanego jako Sąd Najwyższy i Sąd Kasacyjny. Zadania powierzone Prokuratorowi Generalnemu w StPO określano, przywołując zdaniem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego dr. Antona Rittersa von Schmerlinga: „W oderwaniu od wszelkich hierarchicznych powiązań z prokuraturą w sądach pierwszej i drugiej instancji Prokurator Generalny realizuje wszystkie swoje działania w obszarze wspierania Sądu Najwyższego Kasacyjnego”²¹.

Upadek monarchii naddunajskiej nie oznaczał końca Prokuratury Generalnej. Oprócz dodatkowych obciążeń, spowodowanych towarzyszącymi jej skutkami w perspektywie krótkoterminowej (do połowy 1920 r.), przyjęła również trudną funkcję wykwalifikowanego organu w postępowaniu karnym za naruszenie obowiązków przez wysokich dowódców wojskowych w czasie wojny. W 1924 r. powrócili oni do powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego, a jego zastępcy zostali powołani na stanowiska rzeczników generalnych.

Biorąc pod uwagę historię Prokuratury Generalnej, niemal oczywiste było, że ta władza w „Trzeciej Rzeszy” nie była w stanie przetrwać. Dekretem z 28 lutego 1939 r., DRGBI I S 358, lakonicznie zarządono zniesienie Sądu Najwyższego oraz Prokuratury Generalnej i przeniesienie zadań tej ostatniej na Prokuratora Generalnego Rzeszy. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście szokujący los ostatniego prokuratora generalnego I Rzeszy: dr. Roberta Wintersteina, który został aresztowany i zamordowany w obozie koncentracyjnym²². Wraz z Republiką Austrii Prokuratura Generalna została przywrócona w 1945 r. Po tym, jak odegrała znaczącą rolę w przywracaniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak Sąd Najwyższy, otrzymała również nowe zadania, ważne dla harmonizacji prawa w rozwijającej się wspólnotowo Europie. Tym samym w ciągu wielu dekad swej działalności określonej w StPO z 1873 r. ugruntowała swoją pozycję. W ciągu wielu dziesięcioleci swojej działalności Prokuratura Generalna uczestniczyła we wzlotach i upadkach bogatej historii kraju. Z Prokuratury Generalnej wywodziły się także wielkie osobowości, które

²¹ <https://www.generalprokuratur.gv.at/errichtung/>

²² G. Aicher, op. cit.

miały później wpływ na losy kraju – ministrowie, profesorowie uniwersytetów i prezesi sądów najwyższych.

3. Podstawy prawne prokuratury

Prokuratura w Konstytucji Federalnej z 1920 r.

Prokuratura znajduje swoje umocowanie w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii, w art. 90a. Zgodnie z tym przepisem:

Prokuratorzy są organami wymiaru sprawiedliwości. W postępowaniu o czyny zagrożone karą orzeczną przez sąd wypełniają oni funkcje dochodzeniową i oskarżenia. Bliższe postanowienia dotyczące ich związania instrukcjami organów nadrzędnych określa ustawa federalna.

W tym miejscu przywołać należy również art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji, zgodnie z którymi w celu prawidłowego funkcjonowania państwa konstytucyjnego i przestrzegania praworządności, zarówno sądy, jak i prokuratury muszą działać i być ustanowione zgodnie z zasadą legalności oraz zasadą podziału władz. Odwołując się do zasady podziału władz, podkreślić należy, że istnieje tu pewien rozdźwięk, związany z wpływem władzy administracyjnej – ministra sprawiedliwości – na prokuraturę. Konstytucyjny rozdział wymiaru sprawiedliwości i administracji nie ma w rzeczywistości pełnego odzwierciedlenia. Pewne napięcie między prokuraturą a Ministerstwem Sprawiedliwości stwarzają przywołane w art. 90a ust. 2 instrukcje.

Z kolei art. 94 czytany w związku z art. 90 ust. 2 pkt Konstytucji i art. 6 ust. 1 StPO sugeruje, że funkcję oskarżenia należy ściśle oddzielić od procesu decyzyjnego pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym²³. Faktycznie nie jest to jednak możliwe, co prowadzi często do interakcji między sądami, prokuratorami i policją. Nie ma zatem mowy o ścisłym oddzieleniu wymiaru sprawiedliwości od administracji.

Art. 94 Konstytucji jako przepis ogólny zasady podziału władz ustępuje zatem miejsca przepisowi szczególnemu art. 90a²⁴, który co prawda nie zawiera wprost wiążących instrukcji dla prokuratury, ale przewiduje że zostaną one określone na poziomie ustawowym. Jednocześnie w drugim ustępie tego przepisu jako najwyższy organ upoważniony do wydawania poleceń wskazany został Federalny Minister Sprawiedliwości, którego uprawnienia szczegółowe w tym zakresie określa ustawa²⁵.

²³ Schroll in Fuchs/RatzStrafprozessordnung, Vor §§ 19ff Rz 2.

²⁴ Ennöckl, JBl 2008, 421.

²⁵ § 2 StAG; Staatsanwaltschaftsgesetz, BGBl 1986/164; § 173 RStDG; Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, BGBl 1961/305.

Dodanie w Konstytucji art. 90a B-VG

Okoliczności dodania art. 90a Konstytucji mają istotne znaczenie w ustaleniu właściwej interpretacji tej normy. Nowelizacja konstytucji, zawierająca przepisy dotyczące prokuratury nie pojawiła się w projekcie ministerialnym i nie została również uwzględniona w propozycji rządu. Art. 90a Konstytucji (B-VG) został zaproponowany bezpośrednio w Komisji Konstytucyjnej²⁶, co można uznać za nietypową procedurę ustawodawczą. Regulacja wiążących instrukcji, regulowana ustawami zwykłymi (federalnymi) i status prokuratury jako organu związanego instrukcjami, a także pozycja prokuratora w hierarchii konstytucyjnej, chociaż wydaje się to dość wątpliwe, nadal jest postrzegane w literaturze, częściowo wbrew brzmieniu art. 90a, jako „administracja w sensie formalnym”. Pierwotnie proponowana przez Komisję Konstytucyjną treść wiążących instrukcji prokuratury w art. 90a brzmiała następująco: „Zakres, w jakim są oni związani instrukcjami swoich organów przełożonych w wykonywaniu swoich obowiązków, regulowany jest ustawami federalnymi”. Co do zasady umożliwiłoby to zwolnienie z instrukcji, które określają status prokuratury jako organu związanego instrukcją. W rzeczywistości jednak wprowadzono sformułowanie:

Ustawy federalne zawierają bardziej szczegółowe przepisy dotyczące ich wiązania z instrukcjami przełożonych. W ten sposób sama wiążąca instrukcja zostaje ponownie wyprowadzona z kontekstu konstytucyjnego do prostej regulacji prawnej. W rezultacie wiążące instrukcje mogą być postrzegane jako regulacja wyraźnie konstytucyjna. Wydaje się, że obowiązujące brzmienie art. 90a wyjaśnia pozycję prokuratora w konstytucji, ale w praktyce, wśród ekspertów prawa konstytucyjnego to zakotwiczenie pozostawia nadal wątpliwości co do uznania prokuratury jako „organu wymiaru sprawiedliwości.

Podczas gdy część doktryny wskazuje, że prokuratura jest obecnie klasyfikowana organizacyjnie jako część wymiaru sprawiedliwości, inna nadal postrzega ją jako wyłącznie organ administracyjny związany instrukcjami²⁷. Związanie instrukcjami określonymi w zdaniu trzecim art. 90a Konstytucji nie jest bardziej wyszczególnione od innych występujących w hierarchii instrukcji administracyjnych. Nie zgadza się to zatem z art. 20 ust. 1 Konstytucji, tj. suwerennością administracyjną – najwyższym poziomem instrukcji są w każdym przypadku najwyższe organy rządu federalnego, czyli władzy wykonawczej.

Kolejnym aspektem dyskusji toczącej się wokół art. 90a Konstytucji jest definicja „organów nadrzędnych”, która nie została szczegółowo wyjaśniona, a jej użycie oznacza utrzymanie sfery wpływu organów sądowiczych w obrębie jurysdykcji. Potwierdza to ponadto odniesienie Komisji Konstytucyjnej do postanowień zawartych w ustawie o prokuraturze StAG, w § 29a StAG,

²⁶ Bericht des Verfassungsausschusses AB 370 BlgNR XXIII. GP 4f.

²⁷ Berka, LehrbuchVerfassungsrecht: Grundzüge des Österreichischen Verfassungsrechts2, 2008 Rz 11.

zgodnie z którym piramida instrukcji może zakończyć się na Federalnym Ministrze Sprawiedliwości. Chociaż pozostawia to Ministrowi Sprawiedliwości możliwość interwencji, nie definiuje tego jako kluczowy obszar, lecz zezwala innym organom na wydawanie instrukcji w ramach piramidy instrukcji, takim jak prokurator wyższego szczebla²⁸. W przeszłości [przed wprowadzeniem art. 90a Konstytucji (B-VG)] wiele głosów w doktrynie jednoznacznie kwalifikowało prokuraturę jako „organ państwowy *sui generis*” przypisany do wymiaru sprawiedliwości. Wraz z rozszerzeniem zakresu StPO, a co za tym idzie także nowymi możliwościami działania, prokuratura była co raz częściej postrzegana jako organ sądowy, lub przynajmniej jako organ wykonujący działalność sądową – jurysdykcyjny. Kolejne nowelizacje StPO, które choć rozszerzyły uprawnienia prokuratorów o możliwość podejmowania coraz bardziej niezależnych decyzji, zwłaszcza w obszarze postępowania przygotowawczego, nie pomogły sprecyzować ostatecznie pozycji prokuratury w strukturze podziału władzy. W toku reformy procedury karnej w „nowym” postępowaniu przygotowawczym organem prowadzącym postępowanie jest prokurator, a więc nie ma on statusu strony i występuje jako organ. Z formalnego punktu widzenia tak sytuacja jest też na rozprawie głównej, chociaż sama prokuratura staje się uczestnikiem postępowania w momencie wniesienia aktu oskarżenia, prowadzonego pod kierownictwem sądu. Ponadto prokuratura ma za zadanie prezentować treść aktu oskarżenia na rozprawie głównej. Obowiązuje jednak wymóg obiektywizmu (§ 3 StPO, § 1 StAG).

Z brzmienia art. 90a Konstytucji wynika, że prokuratura łączy zarówno funkcje śledcze, jak i jurysdykcyjne Konstytucji (82–94).

Od dawna dyskutowana była kwestia ustalenia statusu prokuratury i jej uwzględnienia w Konstytucji. Temat ten był także wielokrotnie poruszany w parlamencie. Dopiero jednak podczas prac w Konwencji Austriackiej²⁹, która omawiała propozycje fundamentalnej reformy państwa i konstytucji w okresie od 30 czerwca 2003 r. do 31 stycznia 2005 r., udało się osiągnąć konsensus co do tego, że prokuratura powinna zostać ujęta w konstytucji jako „część wymiaru sprawiedliwości” przed wejściem w życie reformy postępowania karnego. Zgodnie z tym „oskarżanie publiczne i egzekwowanie prawa sądowego [...] spoczywałyby na prokuratorach”, a ich pozycję jako organów wymiaru sprawiedliwości powinno gwarantować prawo federalne.

Jeszcze przed wprowadzeniem art. 90a konstytucji (B-VG) trwająca reforma postępowania karnego zmierzała w kierunku zmiany paradygmatu postrzegania prokuratora w postępowaniu karnym. Oprócz możliwości stosowania różnorodnych środków i większej swobody w postępowaniu przygotowawczym, w zasadzie nie zmieniła się pozycja prokuratora w postępowaniu jako strony,

²⁸ Soyer, Staatsanwaltschaft und Strafverteidigung, in Pilgermair (Hrsg.), Staatsanwalt im 21. Jahrhundert (2001), 267, (281).

²⁹ http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml

która reprezentuje interes publiczny. Nowelizacja z 1999 r. zmieniła rolę prokuratora i dała możliwość nie tylko decydowania o ściganiu, ale także całkowitego załatwienia sprawy karnej za pomocą sankcji – prokuratura otrzymała w pewnym zakresie kompetencje sądowe. Reformy z ostatnich lat doprowadziły do jeszcze większego wzmocnienia roli prokuratora jako oskarżyciela publicznego. Przy tej okazji wspomnieć należy o reformie postępowania karnego 2004/2008 (BGBl I 2004/19), która weszła w życie 1 stycznia 2008 r. Od tego czasu prokurator znalazł się w centrum postępowania przygotowawczego, ponieważ kieruje nim zamiast sędziów śledczych. Poprawka wprowadzona w 1999 r. (BGBl I 1999/5) umożliwiła samodzielne podejmowanie decyzji „podobnej do osądu” w sprawach dotyczących drobnej przestępczości. Kolejną dalekosiężną kompetencją przyznaną prokuratorom było wprowadzenie systemu łagodzenia kar (§209a i 209b StPO). Znaczące zmiany wzmacniające kompetencje karne wprowadziła ustawa zmieniająca Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego z 1975 r., ustawę o prokuraturze oraz ustawę o organizacji sądów tzw. pakiet kompetencji karnych (sKp), która została ogłoszona 23 grudnia 2010 r. 108/2010, a weszła w życie 1 stycznia 2011 r.³⁰

Skutki przyjęcia regulacji konstytucyjnej

W świetle tego daleko idącego podziału kompetencji i zadań poprzez reformę postępowania karnego, krytykowano coraz częściej brak wyraźnej podstawy konstytucyjnej dla rozbudowanych uprawnień prokuratorów.

Wraz z wejściem w życie reformy postępowania karnego do Konstytucji dodano nowy art. 90a Konstytucji (B-VG) równocześnie z BGBl I 2008/2, który obecnie po raz pierwszy wyraźnie wpisuje prokuratorów do Konstytucji i określa ich – zgodnie z brzmieniem – jako „organy jurysdykcyjne”³¹. Ostatnie zdanie tego przepisu stanowi, że „szczegółowe ustalenia dotyczące wiążących instrukcji organów przełożonych będą dokonywane na mocy prawa federalnego”.

Zastosowane w art. 90a sformułowanie doprowadziło do powstania w doktrynie i literaturze wielu odmiennych poglądów. Przede wszystkim konstytucyjnymi aspektami prokuratury zajmował się i E. Wiederin, który w wypowiedziach publicznych, a także w wiedeńskim komentarzu do StPO, podkreślał różne problemy związane z nowym art. 90a Konstytucji (B-VG) i wielokrotnie zajmował stanowisko w tej sprawie³². Twierdził między innymi, że prokurator nadal pozostaje w obszarze konfliktu między zasadą legalności i kontroli, zwracał uwagę, że „prokuratorzy, niezależnie od tego, czy wchodzi w skład wymiaru sprawiedliwości, są związani z administracją – z jednej strony przez prawo

³⁰ BGBl. I Nr 108/2010.

³¹ T. Ohlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht, 11. Überarbeitete Auflage*, Wien 2016, s. 281–282.

³² E. Wiaderin, *Der Staatsanwalt im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Kontrolle*, in: *[Österreichische] Richter-Zeitung*, RZ 2012, 28 (29), s. 28–35.

ministra do kierowania prokuraturą – z drugiej strony przez hierarchiczną organizację wewnętrzną, której elementy można znaleźć tylko w administracji. Prokurator działa z własnej inicjatywy, jednostronnie ściga osobę, jest tym samym zaangażowany w sprawę i nią zainteresowany. Berka³³ także skomentował odpowiednio art. 90a konstytucji (B-VG), pisząc o zasadzie separacji władz i rozdzieleniu pojęć „sądy” i „organy administracji”. Powstają pytania: czy przed nowelizacją z 2008 r. istniała podstawa konstytucyjna dla prokuratury?; w jaki sposób jej status konstytucyjny miał zostać sklasyfikowany w strukturze konstytucyjnej? oraz jaki to miało wpływ na kwalifikację ustaw, które ustanowiła, na wiążące instrukcje i kontrolę.

Na mocy art. 90a konstytucji (B-VG) prokuratorzy z jednej strony są uznawani za organy o zwykłej jurysdykcji pod względem brzmienia, a z drugiej strony są powiązani z wiążącymi instrukcjami. Art. 90a w zdaniu drugim konstytucji (B-VG) prokuraturze powierza funkcje śledcze i oskarżycielskie w postępowaniu karnym.

Inną kwestią sporną jest to, czy prokuraturze powierzono w ten sposób funkcje ścigania na wyłączność. Kwestionowany jest również zakres, w jakim granice działania oskarżyciela posiłkowego (§ 72 StPO)³⁴ należy dostosować do art. 90a Konstytucji (B-VG). Wątpliwości natury konstytucyjnej budzą również funkcje dochodzeniowe: StPO przydziela środki na prowadzenie dochodzeń zarówno prokuraturze, jak i policji kryminalnej oraz sądowi. Rodzi się zatem pytanie, czy takie regulacje należy traktować jako konstytucyjnie dopuszczalne z punktu widzenia art. 90a Konstytucji (B-VG).

Szczególnie istotna jest interpretacja brzmienia ostatniego zdania art. 90a Konstytucji (B-VG) (sekwencja słów „przepisy bardziej szczegółowe” i „organy nadrzędne”), ponieważ to właśnie prawo Ministra Sprawiedliwości do wydawania instrukcji jest bardzo kontrowersyjne. Należy się zastanowić, czy jest konstytucyjne i rozważyć związek z zasadą separacji, zgodnie z art. 94 konstytucji (B-VG), który zakazuje relacji instruktażowych między organami jurysdykcyjnymi a organami administracyjnymi.

Różnorodne rozpatrywanie spraw karnych było postrzegane w literaturze bardzo krytycznie i uznane za niezgodne z wieloma wymogami konstytucyjnymi [w odniesieniu do art. 6 EKPC, zasady separacji na podstawie art. 94 konstytucji (B-VG) oraz zasady oskarżenia na podstawie art. 90 ust. 2 konstytucji (B-VG)]. Pojawiają się pytania, czy można złagodzić poprzez wprowadzenie art. 90a konstytucji (B-VG). W dziedzinie ochrony prawnej należy zbadać, w jaki sposób określone przez prokuraturę czyny mają zostać zakwalifikowane lub jaką funkcję państwową należy im przypisać w zależności od sytuacji prawnej. Zajęto się również relacją prokuratura–policja kryminalna. Jest to szczególnie widoczne w kontrowersyjnej z prawnego punktu widzenia kwestii

³³ *Walter Berka*, *Verfassungsrecht* (2014) 807.

³⁴ *Kodeks postępowania karnego*, *Strafprozeßordnung 1975* (StPO) StF: BGBl. Nr 631/1975.

prawa Ministra Sprawiedliwości do wydawania instrukcji, gdyż odpowiedź na konstytucyjną dopuszczalność zniesienia tego prawa do wydawania instrukcji leży w interpretacji art. 90a Konstytucji (B-VG) i jego dyrektyw. Wprowadzając art. 90a konstytucji (B-VG), dostosowano również ustawę o prokuraturze StAG do reformy postępowania karnego, a ustawa o służbie i wynagrodzeniach prokuratorów została włączona do nowej ustawy o służbie sądowej i prokuratury RStDG. Wraz z wprowadzeniem art. 90a przepisy dotyczące dyscypliny i wynagrodzeń prokuratorów ujęto w nowej ustawie o sędziach i prokuraturze RStDG. W RStDG granice prawa do wydawania instrukcji są również określone bardziej szczegółowo, dlatego § 173 RStDG reguluje instrukcje wewnętrzne. W związku z tym odpowiedzialni prokuratorzy działają niezależnie i na własną odpowiedzialność, ale w ramach poleceń swoich przełożonych.

4. Organizacja prokuratury

Prokuratura, zgodnie z § 1 ustawy o prokuraturze (StAG), jest powołana do wypełniania swoich ustawowych obowiązków w zakresie ochrony interesów państwa dotyczących wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w wymiarze karnym. W wykonywaniu swoich obowiązków prokuratury są niezależne od sądów. Obejmuje to przede wszystkim wnoszenie aktów oskarżenia i podtrzymywanie ich w postępowaniu karnym.

Prokuratury są organami odrębnymi od sądów i nie cieszą się niezależnością, podlegają bezpośrednio prokuraturom wyższego szczebla, a te i Prokuratura Generalna podlegają Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości i są związane instrukcjami.

Prawo do wydawania poleceń jest uregulowane ustawowo. Instrukcje prokuratury i Federalnego Ministra Sprawiedliwości mogą być wydawane wyłącznie w formie pisemnej, z uzasadnieniem. Federalny Minister Sprawiedliwości jest zobowiązany do dostarczania informacji parlamentowi.

W poszczególnych prokuraturach prokuratorzy muszą stosować się do poleceń przełożonych, ale mogą – jeśli uznają polecenie za niezgodne z prawem – zażądać pisemnego pouczenia, a nawet mogą zostać zwolnieni z prowadzenia danej sprawy karnej. Prokuratury są zorganizowane w systemie nadrzędności i podległości, ich decyzje, w przeciwieństwie do orzeczeń sądowych, nie mogą być zaskarżane za pomocą środków prawnych. Poziomy organizacyjne prokuratur zasadniczo odpowiadają poziomom organizacji sądów.

Szczególne stanowisko zajmuje Centralna Prokuratura ds. Gospodarczych i Korupcji, której odpowiedzialność obejmuje obszar przestępstw urzędowych i korupcyjnych oraz przestępstw „białych kołnierzyków” o szkodzie przekraczającej 5 mln euro. Ponadto odpowiedzialność za przestępstwa finansowe, które wyrządzają szkody przekraczające 5 milionów euro, kwalifikowane przypadki oszustw społecznych, zachowania przestępcze, a także między innymi przestępstwa na podstawie ustawy o spółkach akcyjnych lub kodeksu handlowego.

Prokuratury naczelne (apelacyjne) są nadrzędne w stosunku do prokuratur okręgowych i mają siedzibę przy wyższych sądach krajowych w Wiedniu, Grazu, Linzu i Innsbrucku. Oprócz reprezentowania prokuratury przed sądem krajowym (apelacyjnym), prokuratorzy apelacyjni nadzorują wszystkich prokuratorów w swoim okręgu i podlegają bezpośrednio Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości.

Podstawy ustawowe

Oprócz art. 90a Konstytucji, podstawowe postanowienia dotyczące ustroju i organizacji prokuratury zawierają:

- ustawa o prokuraturze (Staatsanwaltschaftsgesetz – StAG) z dnia 5 marca 1986 r.³⁵;
- ustawa o służbie sędziowskiej i prokuratorskiej (Richter – und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) z 14 grudnia 1961 r.³⁶;
- Kodeks postępowania karnego (Strafprozeßordnung)³⁷;
- rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie ustawy o prokuraturze (DV-StAG)³⁸;
- regulamin sądów I i II instancji Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz³⁹.

Prokuratura jako jednostka organizacyjna

Prokuratura ma strukturę monokratyczną. Przy każdym z 16 sądów okręgowych właściwych w sprawach karnych działa podstawowa jednostka organizacyjna prokuratury (Staatsanwaltschaft), w siedzibie każdego wyższego sądu krajowego (Oberlandesgericht) znajduje się prokuratura wyższego szczebla – prokuratura naczelna (Oberstaatsanwaltschaft), a w Sądzie Najwyższym – Prokuratora Generalna (Generalprokuratur). Ponadto w celu ścigania korupcji, naruszeń obowiązków służbowych i związanych z nimi przestępstw, a także w celu współpracy w zakresie wzajemnej pomocy sądowej i współpracy z odpowiedzialnymi instytucjami, odpowiedzialnymi instytucjami Unii Europejskiej oraz organami sądowymi państw członkowskich Unii Europejskiej, w dniu 1 stycznia 2009 r. w Wiedniu utworzono Centralną Prokuraturę ds. Ścigania Przestępstw

³⁵ Staatsanwaltschaftsgesetz – StAG: BGBl. Nr 164/1986 [dostęp: 12.02.2019].

³⁶ Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtsanwärterinnen und Richteramtsanwärter (Richter – und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) BGBl. Nr 305/1961.

³⁷ Strafprozeßordnung BGBl. Nr. 631/1975.

³⁸ Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 16. Juni 1986 zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes (DV-StAG) StF: BGBl. Nr 338/1986.

³⁹ Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz BGBl. Nr 264/1951.

Gospodarczych i Korupcji „Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption” [dalej: WKStA].

Prokuratura zajmuje szczególną pozycję, ponieważ nie jest organem administracyjnym w rozumieniu art. 20 ust. 1 Konstytucji, chociaż zgodnie z § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 StAG (ustawy o prokuraturze) ma strukturę organu władzy. Organy prokuratury są zhierarchizowane organizacyjnie i podlegają instrukcjom. Wykonując swoje uprawnienia nadzorcze, prokuratury wyższego szczebla muszą regularnie dokonywać przeglądu działalności podległych im prokuratorów, podejmując odpowiednie środki, a co najmniej co cztery lata na drodze bezpośredniej kontroli⁴⁰.

Na czele prokuratorów, prokuratorów naczelnych i Prokuratury Generalnej stoi prokurator przełożony. Reprezentuje on jednostkę na zewnątrz, nadzoruje działalność podległych mu organów i wydaje im instrukcje, jeśli to konieczne. W indywidualnych przypadkach jest upoważniony do samodzielnego przejęcia czynności służbowych nad wszystkimi podległymi mu prokuratorami lub do powierzenia innemu prokuratorowi wykonywanie czynności i prowadzenie sprawy, jeżeli prokurator odpowiedzialny za tę sprawę z ważnych powodów nie może tego zrobić.

Jednostkami powiązаныmi organizacyjnie są prokuratury, prokuratury naczelne (apelacyjne) i Prokuratura Generalna. Każdy prokurator, prokurator naczelný lub Prokurator Generalny jest zobowiązany postępować zgodnie z instrukcjami odpowiedniego przełożonego, który z kolei jest obowiązany postępować zgodnie z instrukcjami jednostki wyższego stopnia.

Prokuratury naczelne (apelacyjne) zostały utworzone przy sądach apelacyjnych w Wiedniu, Linz, Graz i Innsbrucku⁴¹.

Prokurator Generalny nie ma uprawnień do wydawania poleceń prokuratorom. Najwyższym organem uprawnionym do wydawania poleceń jest Federalny Minister Sprawiedliwości.

Instrukcje wydawane przez prokuratorów wyższego szczebla wymagają formy pisemnej. W sytuacjach wyjątkowych mogą być wyrażane ustnie, ale należy je później potwierdzić na piśmie. W każdym przypadku polecenie musi być uzasadnione zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Prokurator przyjmujący musi je przechowywać w dzienniku, a kopia pisemna jest dołączana do akt. RStDG określa granice prawa do bardziej szczegółowego wydawania instrukcji, zgodnie z art. 173 RStDG – instrukcja wewnętrzna. Zgodnie z tym, odpowiedzialni prokuratorzy działają niezależnie i na własną odpowiedzialność, ale w ramach poleceń swoich przełożonych⁴². Te same wymogi muszą być

⁴⁰ § 36. ustawy o prokuraturze.

⁴¹ <http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/8ab4a8a422985de30122a929dcd635c.de.html> (dostęp...)

⁴² Storr, Der Staatsanwaltschafts Organ der Gerichtsbarkeit, ZÖR 2010, s. 269.

spełnione zgodnie z § 29a ustawy o prokuraturze, jeżeli Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości wyda polecenie prokuratorowi wyższemu.

Federalny Minister Sprawiedliwości, zgodnie z § 29a ust. 3 StAG, musi złożyć sprawozdanie do Rady Narodowej i Rady Federalnej z wydanych instrukcji po zakończeniu postępowania.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 konstytucji organ podporządkowany może odmówić wykonania polecenia, zastosowania się do instrukcji, jeżeli zostało wydane przez organ niewłaściwy lub jeżeli narusza ono prawo karne. Jeżeli prokurator uzna polecenie za niezgodne z prawem i zostanie to potwierdzone na piśmie, może ubiegać się o wyłączenie z prowadzenia tej sprawy, w której wydano polecenie, jeżeli nadal jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem lub nieuzasadnione. Treść polecenia może zostać ujawniona przez prokuratora po zakończeniu postępowania przygotowawczego lub podjęciu przez sędziego decyzji, co daje pewną możliwość kontroli.

Współczynnik prokuratorów na 100 tys. mieszkańców wynosił w Austrii 2,6, a na jednego prokuratora przypada w Austrii 2750 spraw rocznie⁴³.

Struktura prokuratury

Prokuratury są szczególnymi, odrębnymi od sądów, organami wymiaru sprawiedliwości, lecz nie są one niezależne. Mają hierarchiczną strukturę i są związane instrukcjami prokuratury naczelnej, a ostatecznie Federalnego Ministra Sprawiedliwości.

Prokuraturę tworzą: Prokuratura Generalna, 4 prokuratury naczelne (apelacyjne) (*Oberstaatsanwaltschaften*), Centralna Prokuratura do walki z przestępczością gospodarczą i korupcją (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption*), 16 prokuratur (*Staatsanwaltschaften*).

Prokuratury naczelne to jednostki nadrzędne nad prokuraturami stopnia podstawowego. Działają przy wyższych sądach krajowych (*Oberlandesgericht*) w Wiedniu, Grazu, Linzu i Innsbrucku. Oprócz występowania w charakterze oskarżyciela przed wyższymi sądami krajowymi prokuratorzy naczelnicy sprawują nadzór nad wszystkimi prokuraturami na obszarze swojej właściwości miejscowej i podlegają bezpośrednio Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości.

Prokuratura Generalna działająca przy Sądzie Najwyższym zajmuje szczególną pozycję. Podlega bezpośrednio Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości i nie posiada kompetencji do wydawania jakichkolwiek instrukcji prokuraturom i prokuraturze naczelnej. Nie zajmuje się stawianiem zarzutów ani wnoszeniem oskarżeń, lecz jej obowiązkiem jest wspieranie działalności Sądu Najwyższego. Aby podołać temu zadaniu, Prokuratura Generalna została wyposażona w szczególne uprawnienie do wnoszenia „skarg o stwierdzenie niezgodności orzeczeń z prawem” w sprawach karnych, w których strony nie mają (wyczerpały)

⁴³ A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006.

możliwości zaskarżenia orzeczenia. Prokuratura Generalna pełni zatem ważną funkcję: służy zapewnieniu jednolitości prawa, jak również pewności prawa w sprawach karnych.

4.1.1. Rola Ministra Sprawiedliwości

Prawo Federalnego Ministra Sprawiedliwości do wydawania poleceń prokuraturom jest od dziesięcioleci przedmiotem dyskusji w prawie konstytucyjnym, administracyjnym i karnym, a także - głównie przy okazji poszczególnych indywidualnych postępowań karnych - opinii publicznej, a zwłaszcza w mediach.

Austriacki Minister Sprawiedliwości posiada kompetencję do wydawania pozytywnych oraz negatywnych poleceń w indywidualnych sprawach, w związku z prowadzonymi postępowaniami. Będąc jednakże związany zasadą legalizmu, nie może ustanawiać priorytetów, jakiego rodzaju kategorie przestępstw będą ścigane, a jakie nie. Prokurator jest zobowiązany do wykonywania poleceń ministra, dopóki polecenie nie pozostaje w konflikcie z prawem karnym. Prokuratorzy mogą odmówić wykonania instrukcji naruszających prawo, w przeciwnym wypadku może wobec nich być prowadzone postępowanie przez komisję w sprawie przekroczenia uprawnień. Nie ma żadnych ograniczeń wiążących ministra w kwestii wydawania poleceń w indywidualnych sprawach. Co więcej, polecenia w indywidualnych sprawach powinny być sporządzone na piśmie i powinny zawierać powody ich wydania. Polecenia w indywidualnych sprawach są jednakże wydawane w Austrii bardzo rzadko. W państwie tym toczy się dyskusja na temat prawa ministra do wydawania poleceń w indywidualnych sprawach, niemniej jednak nie doprowadziła ona do żadnych zmian do tej pory⁴⁴

Minister Sprawiedliwości nadzoruje i kieruje pracą prokuratury. W ramach tych kompetencji może wydawać polecenia prokuratorom. Jeszcze bardziej precyzyjne w tym względzie są przepisy austriackiej ustawy o prokuraturze StAG¹⁷. Zgodnie z § 2 tej ustawy, prokuratura jest zorganizowana w sposób hierarchiczny i podlega Ministrowi Sprawiedliwości, którego poleceniami jest związana. Zgodnie z § 29a StAG Minister Sprawiedliwości wydaje prokuratorom wyższego szczebla polecenia dotyczące czynności w postępowaniu w formie pisemnej, z podaniem podstawy prawnej i uzasadnieniem. Nawet jeśli polecenie zostanie wydane ustnie, jest ono wiążące, a jedynie prokurator zamieszcza je w protokole. Prokuratorzy są zobowiązani do przekazywania Ministrowi informacji o prowadzonych postępowaniach oraz informacji o charakterze ogólnym. Minister Sprawiedliwości ma również prawo podawać te informacje w mediach (§ 8a ust 2–4 StAG). Ponadto Minister ma daleko idące kompetencje organizacyjne. Prokuratury poszczególnych szczebli przedkładają ministrowi zakres

⁴⁴ *Możliwość wydawania poleceń przez Ministra Sprawiedliwości a gwarancje niezależności prokuratorów w wybranych krajach UE*, <http://lexso.org.pl/2017/10/23/mozliwosc-wydawania-polecen-przez-ministra-sprawiedliwosci-a-gwarancje-niezaleznosci-prokuratorow-w-wybranych-krajach-ue/>

swoich zadań (§ 6 ust 4 StAG), minister może także (§ 6 ust 3 StAG) określać w stosunku do poszczególnych prokuratur sposób pełnienia dyżurów. Nadzór nad prokuratorami sprawowany przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości opiera się na art. 4 ust. 1 i 2 federalnej ustawy o ministerstwach z 1986 r.

Prokuratura Generalna

Prokuratura Generalna to najwyższa jednostka w strukturze prokuratury Republiki Austrii, wyróżniająca się swoją pozycją. Nie działa jako organ śledczy ani oskarżycielski, ale jako opiekun prawny i wsparcie państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, które wykraczają daleko poza samo dochodzenie roszczeń karnych. Jako najwyższa jednostka organizacyjna w prokuraturze, Prokuratura Generalna rozstrzyga w sprawach właściwości prokuratur we wszystkich jurysdykcjach w postępowaniu przygotowawczym. Innym zadaniem Prokuratury Generalnej jest udział w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, notariuszom, prawnikom, aplikantom adwokackim oraz członkom Sądu Administracyjnego, a także w postępowaniach o postawienie zarzutów członkowi lub zastępcy członka Trybunału Konstytucyjnego.

Prokuratura Generalna nie jest odpowiedzialna za przyjmowanie skarg dotyczących prokuratur lub prokuratur wyższego szczebla. Takie wnioski należy raczej kierować bezpośrednio do nich lub do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości

Do jej zadań należy:

1. zapewnienie wykonywania zadań należących do kompetencji PG;
2. prowadzenia rejestrów;
3. zarządzanie działalnością podległych prokuratur.

Pracą Prokuratury Generalnej kieruje Prokurator Generalny – *Generalprokurator*. Oprócz Prokuratora Generalnego powołuje się 4 naczelników wydziałów – *Gruppenleiter*, zwanych pierwszymi rzecznikami generalnymi – zastępcami Prokuratora Generalnego – *Erster Generalanwalt* oraz 13 ich zastępców – *Generalanwalt* – a także personel administracyjny. Kierownicy wydziałów oprócz pełnienia funkcji kierowników komórki organizacyjnej Prokuratury Generalnej są również odpowiedzialni za kontrolę wewnętrzną działalności *Generalanwalt*, rzeczników generalnych i ich sekcji.

Zgodnie ze szczegółowymi przepisami rozporządzenia Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1986 r. w sprawie wykonania ustawy o prokuraturze (*DV-StAG*), zadania poszczególnych sekcji i wydziałów są bardzo szczegółowo określone.

Jednostkami 1–4 kierują pierwsi rzecznicy generalni. Są zastępcami szefa i lidera grupy. Pozostałymi jednostkami 5–17 kierują rzecznicy generalni.

Odpowiadają oni za sporządzanie opinii w postępowaniu karnym odwoławczym przed Sądem Najwyższym (Gs), w sprawach dyscyplinarnych dla adwokatów i kandydatów na adwokatów (Gds) oraz ugód w sprawach § 23 ust. 1, 28 i 362 ust. 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego (StPO) (Gw) oraz we wszystkich

innych sprawach ogólnych (Gn), przy czym odpowiednie akta (co do zasady) dzielone są na poszczególne jednostki według kolejności ich odbioru. Specjalistyczne sprawy na podstawie ustawy o mediach oraz z powodu czynów przestępczych przeciwko honorowi i pokojowi religijnemu przydzielane są (przede wszystkim) specjalistycznym prelegentom.

Działalność Prokuratury Generalnej, zgodnie z § 48. Ust. 1, powinna być podzielona możliwie równomiernie na sekcje i grupy. Naczelnik Prokuratury Generalnej musi przy tym liczyć się z możliwością czasowego przeciążenia wydziału wynikającego ze szczególnego charakteru zadań Prokuratury Generalnej oraz powinien zapewnić równomierne rozłożenie spraw. O ile jest to konieczne, w przypadku nieobecności lub innych przeszkód ze strony członka Prokuratury Generalnej, należy dokonać ustaleń dotyczących zastępstwa. Kierownikiem grupy może być tylko I Zastępca Szefa Prokuratury Generalnej. Biuro Prokuratury Generalnej powinno zatrudniać wymaganych do tego urzędników i pracowników kontraktowych; będącego na służbie i w dozorze technicznym naczelnika Prokuratury Generalnej. W urzędzie strony mogą otrzymać jedynie informację o wpłyńnięciu i numerze akt sprawy. Biuro jest również odpowiedzialne za opiekę nad biblioteką Prokuratury Generalnej – art. 49.

W Prokuraturze Generalnej prowadzone są następujące rejestry:

1. Jv – w sprawach sądowno-administracyjnych;
2. G – za oświadczenia w postępowaniu odwoławczym przed Sądem Najwyższym;
3. Gw – w sprawach z §§ 23 Abs 1, 25 Abs 4, 28, 362 Abs 1 Z 2, 363a Abs 2 StPO;
4. Gd – w sprawach dyscyplinarnych z udziałem sędziów, prokuratorów, prawników i notariuszy;
5. Pers – w sprawach personalnych;
6. Gn – we wszystkich innych sprawach.

Rada Doradcza „Weisungsrat”

W strukturze organizacyjnej Prokuratury Generalnej została utworzona na podstawie § 29b f StAG Rada Doradcza w zakresie poleceń Ministra Sprawiedliwości (*Weisungsrat*), której przewodniczy Prokurator Generalny (a w przypadku jego nieobecności – I zastępca). Obowiązkiem Rady jest doradzanie Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości w następujących przypadkach:

1. w sprawach dotyczących instrukcji o postępowaniu w konkretnej sprawie;
2. w sprawach karnych przeciwko władzom wykonawczym najwyższych szczebli (art. 19 Konstytucji): Prezydentowi Federalnemu, ministrom federalnym, sekretarzom stanu i członkom rządów prowincji), członkom Sądu Konstytucyjnego, Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Prokuratorowi Generalnemu;
3. w przypadkach gdy Federalny Minister Sprawiedliwości uzna to za konieczne, ze względu na nadzwyczajny interes społeczny w sprawie

karnej, w szczególności w przypadkach powtarzających się doniesień mediów o zasięgu ponadregionalnym lub powtarzającej się publicznej krytyki przebiegu działań podejmowanych przez społeczeństwo prokuratura lub policja kryminalna, lub z powodów stronniczości; w takich przypadkach Federalny Minister Sprawiedliwości przekazuje *Weisungsrat* sprawozdanie prokuratora z zamierzonego trybu postępowania zgodnie z ust. 8 ust. 1 StAG, opinia Prokuratury Wyższej i projekt propozycji postępowania wraz z uzasadnieniem.

Prokurator Generalny bezzwłocznie zwołuje posiedzenie Rady, na którym oprócz Prokuratora Generalnego pełniącego funkcję przewodniczącego zasiada jeszcze dwóch członków posiadających specjalistyczną wiedzę i wieloletnie doświadczenie w dziedzinie prawa karnego i postępowania karnego. Wszelkie posiedzenia i głosowania Rady odbywają się w zamkniętych salach. Jej członkowie są zobowiązani do zachowania poufności, działają niezależnie w sprawowaniu swojego urzędu i nie są związani żadnymi instrukcjami. Rada przedstawia pisemną opinię na temat wniosku Federalnego Ministra Sprawiedliwości. W przypadku gdy Federalny Minister Sprawiedliwości ostatecznie nie podtrzyma opinii Rady, jest on zobowiązany do opublikowania tej opinii wraz z uzasadnieniem w raporcie, który ma być przedłożony Radzie Narodowej i Radzie Federalnej⁴⁵. W przypadkach gdy w sprawę jest zaangażowana Rada, a następnie wydane zostaną instrukcje zakończenia wstępnego postępowania karnego, prokuratura musi powiadomić o tym Rzecznika Ochrony Prawnej, który ma prawo złożyć wniosek o kontynuowanie wstępnego postępowania karnego.

Prokuratury naczelne są różnej wielkości, w zależności od zaludnienia. Prokuraturze Naczelnej w Wiedniu podlegają wszyscy prokuratorzy w krajach związkowych Wiednia, Dolnej Austrii i Burgenlandu, a także Centralna Prokuratura ds. Gospodarczych i Korupcyjnych. Oprócz reprezentowania prokuratury przed Wyższym Sądem Krajowym Prokuratura Wiedeńska nadzoruje również wszystkich prokuratorów w swoim obszarze właściwości miejscowej. Wraz z siedmioma prokuraturami szczebla podstawowego – *Staatsanwaltschaft* – prokuratura wiedeńska realizuje zadanie ochrony interesów publicznych w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych. Prokuratura Naczelna w Wiedniu zatrudnia obecnie 223 prokuratorów oraz 195 urzędników państwowych i pracowników kontraktowych, których zadaniem jest jak najlepsze reprezentowanie interesów państwa w uczciwych postępowaniach i zapewnienie szybkiego rozpatrywania. Ponadto w rejonowych sądach pracuje 81 prokuratorów rejonowych⁴⁶.

Wszyscy prokuratorzy w krajach związkowych Styria i Karyntia podlegają Prokuraturze Naczelnej w Graz. Oprócz reprezentowania aktu oskarżenia przed Wyższym Sądem Krajowym, Prokuratura Wyższa w Graz nadzoruje również

⁴⁵ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00190/imfname_710181.pdf

⁴⁶ <https://www.justiz.gv.at/home/staatsanwaltschaften/oberstaatsanwaltschaftssprengele-wien~2c94848642ec5e0d0143e2aa53994286.de.html>

wszystkie prokuratury w swoim okręgu. Wraz z trzema prokuraturami w Graz, Klagenfurcie i Leoben prokuratura naczelna realizuje zadanie ochrony interesów publicznych w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych. W tym okręgu zatrudnionych jest obecnie 65 prokuratorów oraz 52 urzędników państwowych i pracowników kontraktowych, których zadaniem jest jak najlepsza reprezentacja interesów państwa w uczciwych postępowaniach i zapewnienie szybkiego rozpatrywania. Reprezentację przed sądami rejonowymi prowadzi łącznie 33 prokuratorów rejonowych.

Wszyscy prokuratorzy w krajach związkowych Górnej Austrii i Salzburga podlegają Prokuraturze w Linzu – sprawuje nad nimi nadzór służby. Reprezentuje również akt oskarżenia przed Wyższym Sądem Okręgowym. Ten okręg zatrudnia obecnie 66 prokuratorów oraz 51 urzędników państwowych i pracowników kontraktowych, których zadaniem jest jak najlepsza reprezentacja interesów państwa w uczciwym postępowaniu i zapewnienie szybkiego rozpatrzenia sprawy. Ponadto przy sądach rejonowych w rejonie pracuje 34 prokuratorów rejonowych.

Okręg prokuratury w Innsbrucku obejmuje kraje związkowe Tyrol i Vorarlberg. Prokuratorzy z Innsbrucku i Feldkirch podlegają prokuraturze w Innsbrucku.

Centralna Prokuratura ds. Ścigania w Sprawach Karnych Gospodarczych i Korupcji (WKStA)

Z dniem 1 stycznia 2009 r. w Wiedniu utworzono centralną prokuraturę korupcyjną (KStA) o ogólnokrajowej jurysdykcji dla właściwych instytucji Unii Europejskiej i organów sądowych państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnych za takie przestępstwa (§ 2a StAG). W ramach pakietu dotyczącego jurysdykcji karnej (BGBl. I nr 108/2010) zakres obowiązków KStA został zmieniony. Centralna Prokuratura Generalna ds. Ścigania Gospodarczych Spraw Karnych i Korupcji – *Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption* (WKStA) – z dniem 1 września 2011 r. zyskała znacznie szerszy katalog uprawnień, szczególnie w zakresie gospodarczych spraw karnych.

Obszar działania WKStA rozciąga się na całe terytorium federalne. Personel WKStA musi posiadać specjalistyczną wiedzę – prawną, ekonomiczną i inną wymaganą do wykonywania jej zadań, a także odpowiednie doświadczenie.

Od ponad dziesięć lat austriacki wymiar sprawiedliwości boryka się z rosnącą liczbą szczególnie rozległych przestępstw przeciwko prawom własności intelektualnej, w których występują coraz większe współzależności międzynarodowe. Zwiększona złożoność tych procedur wymaga nowych koncepcji i struktur do skutecznego wykorzystania organów śledczych.

Wraz z Centralną Prokuraturą Gospodarczą w Sprawach Karnych i Korupcji (WKStA) w dniu 1 września 2011 r. utworzono organ ścigania, w którym skoncentrowano kompetencje i doświadczenie niezbędne do sprawnego i skutecznego ścigania dużych przestępstw gospodarczych i korupcyjnych.

Obecnie (stan na 1 sierpnia 2018 r.) WKStA pracuje 40 prokuratorów. W tej prokuraturze zatrudnienie są eksperci z branży finansowej, gospodarczej i informatycznej, pozyskiwani na podstawie art. 2 ust. 5a ustawy o Agencji Sprawiedliwości (JBA-G)⁴⁷. WKStA posiada internetowy system zgłaszania nieprawidłowości, za pośrednictwem którego można anonimowo zgłaszać informacje, w szczególności w związku z przestępstwami, o których mowa w art. 20a ust. 1 Kodeksu postępowania karnego. Ostatnie zmiany usprawniające pracę tej jednostki zostały wprowadzone w Ustawie zmieniającej prawo korupcyjne z 2012 r. w sprawie prawa karnego, w 2013 r. w Ustawie o zmianie ustawy o postępowaniu karnym oraz w Ustawie o zmianie prawa karnego z 2015 r.

WKStA jest zobowiązane do końca kwietnia każdego roku składać Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości raport o sprawach karnych rozstrzygniętych w minionym roku kalendarzowym oraz o toczących się sprawach karnych. W raporcie WKStA musi odnotować swoje poglądy na temat stanu i postępów w walce z przestępczością gospodarczą oraz korupcją i związanymi z nią przestępstwami organizacyjnymi, a także o brakach w przepisach lub prowadzonej działalności, a także, w razie potrzeby, zgłaszać odpowiednie propozycje zmian.

5. Status prokuratora

Podstawy ustawowe

- ustawa o prokuraturze (*Staatsanwaltschaftsgesetz* – StAG) z dnia 5 marca 1986 r.⁴⁸;
- ustawa o służbie sędziowskiej i prokuratorskiej (*Richter-und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz*) RStDG z 14 grudnia 1961 r.⁴⁹;
- rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie ustawy o prokuraturze (DV-StAG)⁵⁰;
- regulamin sądów I i II instancji *Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz* (Geo.) StF: BGBl. Nr 264/1951.

Wraz z wprowadzeniem art. 90a konstytucji prokuratura została zakotwiczona w Ustawie Federalnej jako organ jurysdykcyjny, niezależny od wymiaru sprawiedliwości. Równocześnie dostosowano ustawę o prokuraturze (StAG) do reformy

⁴⁷ BGBl. I Nr 101/2008 Bundesgesetz über die Errichtung einer Justizbetreuungsagentur (*Justizbetreuungsagentur-Gesetz* – JBA-G) Ustawa federalna o utworzeniu agencji wsparcia sądowego (*Justizbetreuungsagentur-Gesetz* – JBA-G).

⁴⁸ BGBl. Nr 164/1986; [dalej: również jako StAG].

⁴⁹ *Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtswärterinnen und Richteramtswärter* (*Richter-und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz* – RStDG) StF: BGBl. Nr 305/1961.

⁵⁰ Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 16. Juni 1986 zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes (DV-StAG) StF: BGBl. Nr 338/1986.

postępowania karnego, a ustawą o sędziach i prokuraturze (RStDG) zmieniono przepisy regulujące zagadnienia dyscyplinarne i płacowe prokuratorów.

W Austrii prokuratorzy są również organami sądownictwa powszechnego. Zgodnie z art. 90a Konstytucji, w postępowaniu o czyny zagrożone karą sądową, pełnią oni funkcję dochodzeniową i oskarżenia, a bliższe postanowienia dotyczące związania ich wytycznymi organów nadrzędnych określa ustawa federalna⁵¹. Wyraźnie więc zaznaczono, że prokuratorzy nie są niezależni. Jednak włączenie prokuratorów do struktury sądownictwa powszechnego ma nie tylko znaczenie organizacyjne. Powoduje, że ich status na poziomie ustawowym uregulowany jest w bardzo wielu punktach analogicznie do sędziów.

Prawo do wydawania poleceń jest precyzyjnie uregulowane ustawowo; instrukcje prokuratury i Federalnego Ministra Sprawiedliwości mogą być wydawane wyłącznie w formie pisemnej, z uzasadnieniem. Ponadto polecenie musi zostać ujawnione w rejestrze karnym. Federalny Minister Sprawiedliwości podlega ministerstwu i jest zobowiązany do informowania parlamentu i rozliczania się z nim.

W poszczególnych prokuraturach pracownicy muszą stosować się do poleceń kierownictwa urzędu, ale mogą – jeśli uznają polecenie za niezgodne z prawem – zażądać pisemnego pouczenia, a nawet być zwolnionymi z prowadzenia sprawy karnej. W ten sposób prokuratury są zorganizowane w systemie nadrzędności i podległości; jest to również konieczne, ponieważ ich decyzji, w przeciwieństwie do orzeczeń sądowych, nie można zaskarżyć środkami odwoławczymi. Poziomy organizacyjne prokuratur zasadniczo odpowiadają poziomom organizacji sądów.

Zasady obowiązujące prokuratorów:

Jako organy jurysdykcyjne w rozumieniu art. 90a Austriackiej Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, a tym samym część organu trzeciej władzy, austriaccy prokuratorzy są zobowiązani do przestrzegania przez Stowarzyszenie Sędziów Austriackich deklaracji z dnia 8 listopada 2007 r. (deklaracji z Wels⁵²), „Standardów odpowiedzialności zawodowej oraz określenia podstawowych obowiązków i praw prokuratorów” (Kodeks zawodowy Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów⁵³) z dnia 23 kwietnia 1999 r.,

– tak brzmi preambuła do Kodeksu etyki zawodowej prokuratorów.

⁵¹ Od 2008 r. nie ma w Austrii instytucji sędziego śledczego.

⁵² Stowarzyszenie Sędziów Austriackich rozpoczęło dyskusję w Wels w 2003 r., w której mogli wziąć udział wszyscy sędziowie z całej Austrii. Jako konsekwencja zasad uchwał salzburskich z 1982 r. spotkanie to doprowadziło do ustalenia zasad etyki zawodowej, które zostały przyjęte deklaracją z dnia 8 listopada 2007 r. <https://richtervereinigung.at/ueber-uns/ethikerklaerung/>

⁵³ <https://staatsanwaelte.at/wer-wir-sind/berufskodex/>

Zgodnie z jej przepisami:

1. prokuratorzy są zobowiązani do przestrzegania demokratycznych rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności;
2. prokuratorzy wykonują swoje zadania w sposób obiektywny i bezstronny; ich działania są zdecydowane, wolne od bezprawnej ingerencji i strachu przed niekorzystną sytuacją;
3. decyzje podejmowane są na podstawie osobistych przekonań i ściśle zgodnie z prawem; bezprawne próby interwencji są odrzucane, a zachowania, które stwarzają pozory uprzedzeń, są eliminowane;
4. decyzje są podejmowane tak starannie, szybko i jasno, jak to tylko możliwe;
5. prokuratorzy są zobowiązani do ciągłego doskonalenia zawodowego; podczas szkolenia i dalszej edukacji przekazują również wartości tego kodeksu zawodowego;
6. prokuratorzy są również zobowiązani do zachowania ogólnej reputacji i godności swojego zawodu poza służbą.

Zaangażowanie społeczne i polityczne opiera się na zasadach niniejszego kodeksu zawodowego. Partyjna działalność polityczna szkodzi wiarygodności zawodu i stwarza pozory wpływu i zależności.

Odpowiedzialne relacje mediów odgrywają ważną rolę w społeczeństwie. Działania prokuratury stwarzają zapotrzebowanie na informacje i powinny umożliwiać mediom obiektywne przekazywanie informacji, chroniąc jednocześnie prawa osób zaangażowanych w postępowanie.

W celu wypełnienia powierzonych im zadań i przestrzegania zasad niniejszego kodeksu, prokuratorzy opowiadają się za stworzeniem i utrzymaniem niezbędnych warunków podstawowych, w szczególności w zakresie:

- a) ustawodawstwa przestrzegającego zasad demokracji, praworządności, praw człowieka, podstawowych praw i wolności;
- b) ochrony przed wpływami zewnętrznymi;
- c) odpowiednich warunków pracy, w szczególności kadrowych, materialnych i finansowych oraz wypłaty wynagrodzeń i emerytur;
- d) sprawiedliwego i obiektywnego procesu wyboru i mianowania opartego na zasadach kwalifikacji, uczciwości, wyników i doświadczenia;
- e) relacji z sędziami, zwłaszcza poprzez wspólne szkolenie i dalsze kształcenie oraz wzajemną przenikalność zawodów;
- f) ochrony fizycznego bezpieczeństwa siebie i swoich bliskich; oraz
- g) istnienia ich grup interesów.

W przeciwieństwie do przedstawicieli stron – zwłaszcza do obrońców – prokuratorzy są prawnie zobowiązani do obiektywności i badania prawdy. Podejmowania decyzji w sposób obiektywny, bezstronny i wolny od wpływów medialnych, politycznych lub innych. Dowody służące obronie oskarżonego są przez prokuratorów ustalane z taką samą starannością jak te obciążające oskarżonego i ważne

pod względem prawdopodobieństwa skazania. Również w postępowaniu głównym przed sądem, tj., jeżeli prokuratura postawiła już zarzuty, prokuratorzy są nie tylko uprawnieni, ale także zobowiązani, jeżeli istnieją dowody lub sytuacja prawna, do cofnięcia zarzutu lub wniesienia apelacji na korzyść oskarżonego.

Wstępne podejrzenie popełnienia czynu zabronionego zobowiązuje prokuratorów do zbadania faktów (§ 1 StPO). Czyniąc to, są zobowiązani do ustalenia faktów, które pozwalają na ocenę prawną tego samego, ale nie konkretnego wyniku – w szczególności nie takiego, na który oczekiwał wnioskodawca lub inicjator postępowania. Podejmując działania, odrzucają nielegalne próby interwencji bez obawy o osobistą krzywdę.

Podstawą wszelkich działań prokuratora jest zawsze prawo (§ 5 StPO). Z uwagi na charakter sprawy czynności śledcze są często powiązane z ingerencją w prawa oskarżonego, ale także osób trzecich. Niezwykle szczegółowy zestaw instrumentów dochodzeniowych określa warunki, w jakich środki te mogą być podjęte. Poważniejsze interwencje (aresztowania, przeszukania domów itp.) również wymagają zgody sądu. Przesłanki wniesienia aktu oskarżenia oraz obowiązki na rozprawie głównej są precyzyjnie uregulowane ustawowo. Dlatego decyzje prokuratorów powinny zawsze opierać się na podstawie prawnej.

Hierarchiczne podporządkowanie. Centralizm.

Prokuratura Generalna i prokuratury niższego szczebla podlegają bezpośrednio Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości zgodnie z regułą hierarchicznego podporządkowania i centralizmu.

Prokurator Generalny nie ma prawa do pouczenia starszych prokuratorów i poszczególnych prokuratorów. Prokuratorzy w siedzibie sądów okręgowych odpowiedzialnych za sprawy karne są również odpowiedzialni za występowanie na rozprawie głównej przed sądami okręgowymi danego okręgu sądów okręgowych.

Zgodnie z rotą przysięgi prokuratorzy są zobowiązani do lojalności wobec Republiki Austrii i muszą nienaruszalnie przestrzegać porządku prawnego obowiązującego w Republice Austrii. Muszą z całą siłą i starannością poświęcić się służbie, doskonalić się, sumiennie i bezstronnie wypełniać obowiązki oraz wykonywać powierzone im zadania służbowe. Jeżeli prokuratorzy nie wykonują swojego urzędu sędziowskiego lub jeśli sędziowie i prokuratorzy nie są w inny sposób zwolnieni z instrukcji dotyczących wykonywania powierzonych im zadań urzędowych, muszą przestrzegać oficjalnych poleceń swoich przełożonych, a czyniąc to, strzec interesu powierzonej im służby, zgodnie z ich najlepszą wiedzą i umiejętnościami.

Sędziowie i prokuratorzy muszą zachowywać się w służbie i poza nią w taki sposób, aby zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i reputacji zawodu nie były zagrożone. Nawet na emeryturze sędziowie i prokuratorzy muszą odpowiednio zachowywać swoją pozycję.

Powołanie na prokuratora

Proces dochodzenia do stanowiska prokuratora jest dość skomplikowany i wieloetapowy⁵⁴.

Na prokuratora może zostać powołany tylko ten, kto spełnia warunki powołania na stanowisko sędziego. Aby obsadzić wolne stanowisko prokuratorskie, podobnie jak stanowiska sędziowskie, wymagane jest publiczne ogłoszenie o wakacie. Do powoływania na stanowiska prokuratorskie uprawniony jest Prezydent Federacji, lecz podobnie jak w przypadku sędziów, prezydent deleguje uprawnienie do powoływania na większość stałych stanowisk prokuratorskich Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości

W formule zaprzysiężenia następuje powołanie na prokuratora:

Przyrzekam, że będę nienaruszalnie przestrzegać systemu prawnego obowiązującego w Republice Austrii i całą swoją energię poświęcę na służbę Republiki.

Wyznaczenie (wakującego) stanowiska prokuratora następuje na podstawie propozycji właściwej komisji personalnej, która klasyfikuje kandydatów na podstawie kryteriów określonych w § 180 ust. 2 w związku z §§ 33, 54 ust. 1 RStDG, złożoną przez Prezydenta Federalnego, który delegował to głównie do Federalnego Ministra Sprawiedliwości. Szkolenie prokuratorów i sędziów w Austrii nie różni się – obie grupy zawodowe rekrutowane są na ogół spośród tych samych kandydatów szkolonych w ten sam sposób. Prowadzi to nie tylko do przepuszczalności systemu, dzięki czemu sędziowie mogą ubiegać się o stanowiska w prokuraturze i odwrotnie, ale także do tego, że prokuratorzy wykonują swoją pracę z sędziowskim wizerunkiem.

Na prokuratora mogą być powoływani tylko ci, którzy spełniają warunki powołania na sędziego⁵⁵. Dopuszczalna jest możliwość przejścia ze stanowiska prokuratora na sędziego i odwrotnie. Otrzymane wnioski muszą być rozpatrywane przez czteroosobową komisję kadrową, której wszyscy członkowie muszą spełniać warunki kandydata na prokuratora. Komisje ds. zasobów ludzkich (personalne) powoływane są w najwyższych prokuraturach, Prokuraturze Generalnej i Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości. Komisje pracownicze Prokuratury Najwyższej i Prokuratury Generalnej mają po dwóch członków. Ponadto Związek Zawodowy Służby Publicznej oraz centralny organ przedstawicielski prokuratorów wyznaczają prokuratora do tych komitetów pracowniczych. Komisja Personalna musi przedłożyć propozycję kandydatów i chociaż

⁵⁴ Bundesministerium der Justiz, Die Organisation der Rechtberufe in Osterreich, Ein Uberblick, Wien 2014, online: https://www.justiz.gv.at/file/8ab4a8a422985de30122a920178362d7.de.0/rechtsberufe%20in%20%C3%B6dt_2018_web.pdf?forcedownload=true [dostęp: 22.10.2020]; <http://docplayer.org/8202571-Die-organisation-der-rechtsberufe-in-oesterreich.html> [27.12.2022]

⁵⁵ Federalna ustawa o stosunku pracy sędziów, prokuratorów i aplikantów sędziowskich (ustawa o sędziach i prokuratorach – RStDG) StF: Federalny Dziennik Ustaw nr 305/1961.

propozycja Komisji nie jest prawnie wiążąca, w praktyce wybór jest najczęściej dokonywany spośród rekomendowanych przez Komisję. Prawo do mianowania prokuratorów przysługuje Prezydentowi Federalnemu, który jednak przekazał prawo do mianowania większości prokuratorów Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości, podobnie jak w przypadku sędziów.

Dostęp do zawodu prokuratora

Szkolenie w charakterze prokuratora odpowiada szkoleniu sędziów zawodowych w sądach powszechnych. Nabór na wolne stanowiska prokuratorские, podobnie jak w przypadku stanowisk sędziowskich, musi być otwarty⁵⁶. Obowiązuje zdecentralizowany model szkolenia wstępnego kadr wymiaru sprawiedliwości. Organami odpowiedzialnymi za nabór kandydatów na to szkolenie są czterej prezesi sądów apelacyjnych, a także Federalny Minister Sprawiedliwości.

Austria pozostała jednym z niewielu krajów europejskich, w których nie utworzono, na wzór francuski, szkoły sędziowskiej. Studia prawnicze w Austrii trwają 4 lata, a następnie każdy, kto je ukończył, jeżeli chce wykonywać kwalifikowany zawód prawniczy, ma obowiązek odbyć staż w sądzie. Budżet państwa płaci stażystom pensje w wysokości ok. 800–900 euro i każdy chętny może ten staż odbyć. Z jednej strony system ten zapewnia sądom wsparcie kadrowe (we wskazanym sądzie stażysta przebywa 3 miesiące), z drugiej jednak stażyści nie zawsze są zmotywowani do pracy, a ich poziom jest zróżnicowany. Po ukończeniu tego stażu każdy może przystąpić do egzaminu wstępnego (pisemnego i ustnego) na aplikację sędziowsko-prokuratorą.

Za rekrutację kandydatów w poszczególnych okręgach są odpowiedzialni prezesi sądów apelacyjnych. Warunkiem dopuszczenia do egzaminu konkursowego jest ukończenie studiów prawniczych i siedmiomiesięczny staż w sądzie. Egzamin konkursowy przeprowadzany jest w formie testu wielokrotnego wyboru, egzaminu pisemnego i ustnego, testów psychologicznych, testów sprawnościowych itp. Jednakże formy egzaminu są różne w odniesieniu do obszarów jurysdykcji każdego z czterech sądów apelacyjnych⁵⁷. Egzamin jest bardzo trudny – zdaje go 5–10% kandydatów. Po jego zdaniu oraz pomyślnym przejściu badania psychologicznego otrzymuje się mianowanie na aplikanta i rozpoczyna trwającą 3,5 roku aplikację. Budżet państwa płaci aplikantowi pensję w wysokości ok. 1400 euro. Podczas aplikacji aplikant zapoznaje się z pracą sądów (rejonowego, okręgowego i apelacyjnego lub najwyższego albo MS), prokuratury, ale również i kancelarii prawnej albo notarialnej, a także więzienia, a nawet organizacji

⁵⁶ A. Leciak, *Wybrane europejskie modele szkolenia wstępnego kadr sądownictwa i prokuratury*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, zesz. specjalny, s. 65–84.

⁵⁷ A. Leciak, *Wybrane europejskie modele szkolenia wstępnego kadr sądownictwa i prokuratury*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, zesz. specjalny, s. 65–84.

pomagającej ofiarom przestępstw. Z każdej części praktyki otrzymuje opinię. Aplikanci są bardzo dużym wsparciem dla sędziów – w praktyce funkcje asystentów sędziów pełnią w Austrii stażyści oraz aplikanci. Szkolenie trwa cztery lata i obejmuje przede wszystkim praktyki w różnych instytucjach wymiaru sprawiedliwości (np. w sądzie pierwszej i drugiej instancji, sądzie cywilnym, sądzie karnym, prokuraturze i innych instytucjach związanych z wymiarem sprawiedliwości). Słuchacze biorący udział w szkoleniu muszą także uczestniczyć co najmniej raz w miesiącu, w specjalistycznym seminarium poświęconym zagadnieniom prawa cywilnego, karnego, rodzinnego, procesowego, prawa wspólnotowego itp. Podczas całego okresu stażu zawodowego otrzymują oni regularne wynagrodzenie. Większość szkolących stanowią sędziowie i prokuratorzy, w niektórych przypadkach szkolącymi są inni specjaliści z różnych dziedzin prawa, eksperci z nauk pokrewnych (psychologii, medycyny, ekonomii itp.), a także adwokaci oraz profesorowie szkół wyższych. Praktyki w poszczególnych sądach i innych instytucjach związanych z wymiarem sprawiedliwości trwają od dwóch do trzech miesięcy. Przyszli prokuratorzy mają także obowiązek odbyć przynajmniej 5-miesięczny staż w kancelarii prawniczej. Ponadto co najmniej raz w miesiącu muszą uczestniczyć w seminarium teoretycznym. SeminaRIA te w zależności od tematyki mają różny wymiar czasowy i trwają 1–2 dni do tygodnia. Po zakończeniu 4-letniego szkolenia wstępnego słuchacz zdaje końcowy egzamin pisemny z prawa cywilnego i karnego (pisanie orzeczeń sądowych) oraz egzamin ustny z zakresu prawa cywilnego i karnego oraz prawa administracyjnego. Egzamin przeprowadza komisja, której przewodniczy prezes właściwego sądu apelacyjnego. Po zdanym egzaminie można złożyć wniosek o powołanie na wakujące stanowisko sędziowskie lub prokuratorские. Wówczas sporządzany jest ranking chętnych na to stanowisko przez organ w rodzaju polskiego Kolegium SO (prezes i wiceprezes SO oraz 3 wybieralnych członków spośród SSO i SSR z SR w okręgu). Własny ranking tworzy także specjalne kolegium w sądzie apelacyjnym. Następnie wniosek przedstawiany jest ministrowi sprawiedliwości, który podejmuje ostateczną decyzję o powoływaniu na stanowisko sędziowskie, przy czym zwykle kieruje się ww. rekomendacjami, ale nie zawsze, ponieważ ww. rankingi nie mają dla niego charakteru niewiążącego. Formalnie powołanie na stanowisko sędziego lub prokuratora to prerogatywa Prezydenta Republiki, ale ten delegował ją ministrowi i od lat ten stan rzeczy się utrzymuje. Zawsze jednak może on powrócić do nominacji osobistych⁵⁸.

Przepisy umożliwiają przejście z zawodu prokuratora lub sędziego na stanowisko adwokata, notariusza czy radcy prawnego. Reguły takich zmian określa ustawa o transferze punktów szkoleniowych i egzaminacyjnych – ABAG⁵⁹ –

⁵⁸ Ł. Piebiak, *System sądownictwa Republiki Austrii*, artykuł pochodzi z numeru „IUSTITIA” 2012, 3(9)/ dodano 26 listopada 2012.

⁵⁹ Verordnung der Bundesministerin für Justiz über die Grundausbildung für die Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälte BGBl. Nr 523/1987.

która przewiduje wzajemne uznawanie niektórych części egzaminu na potrzeby egzaminu notariuszy, prawników i sędziów. Prawnicy, którzy zdali już egzamin zawodowy w jednym z wyżej wymienionych zawodów, mogą, przed przystąpieniem do kolejnego (zawodowego) egzaminu, zażądać zaliczenia już zdanego egzaminu, tak aby tylko egzamin uzupełniający mógł być przeprowadzony z niektórych przedmiotów egzaminacyjnych specyficznych dla planowanego egzaminu zawodowego. Należy dokonać rozróżnienia od częściowego zaliczenia egzaminów zawodowych w kwestii wzajemnej wiarygodności czasów praktyki zawodowej; zakres, w jakim istnieją możliwości zaliczenia, jest określony w odpowiednich przepisach dotyczących praktyki zawodowej (patrz § 26 ustawy o służbie sędziego i prokuratora, § 1 i 2 kodeksu adwokackiego oraz § 6 kodeksu notarialnego)

Zadania prokuratora

Prokurator wykonuje swoje obowiązki ustawowe jako:

1. Kierownik dochodzenia wstępnego

Prowadzi śledztwa, jest zobowiązany ścigać z urzędu przestępstwa zagrożone karą sądową – z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. W realizacji tego zadania wykorzystuje wsparcie policji, która, w tym podobszarce, działa jako policja kryminalna w służbie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Kodeks postępowania karnego rozróżnia czynności śledcze, które policja kryminalna może podjąć we własnym zakresie (np. przesłuchania) i te, które prowadzi na polecenie prokuratora (np. tajne śledztwo, sekcja zwłok). Niektóre działania dotyczące ingerencji w prawa podstawowe wymagają również zgody sądu, (np. areszt czy przeszukanie domu). Pewne uprawnienia decyzyjne, mimo że śledztwa prowadzi prokurator, przysługują sądowi (zastosowanie tymczasowego aresztowania; ponowne rozpatrzenie wniosku o kontynuowanie śledztwa). Prokuratura i policja kryminalna muszą wyjaśnić wszystkie fakty, które mają znaczenie do oceny przestępstwa i oskarżonego. Wymóg obiektywizmu zobowiązuje przy gromadzeniu zarówno dowodów niewinnych, jak i obciążających. Jeżeli wyniki śledztwa wskazują na popełnienie przestępstwa, to prokurator wnosi akt oskarżenia, co jest przewidziane w prawie konstytucyjnym (art. 90a). W przypadku spełnienia określonych warunków (zwłaszcza, jeśli chodzi o mniej poważne przestępstwa) prokurator może jako alternatywę zaproponować oskarżonemu zastosowanie innych środków. Kodeks postępowania karnego przewiduje cztery różne możliwości: grzywnę, świadczenia charytatywne, okres próbny lub odszkodowanie, ale tylko wówczas, gdy oskarżony nie był wcześniej karany. We wszystkich innych przypadkach, zwłaszcza jeśli ustalone fakty nie podlegają przestępstwu, nastąpiło przedawnienie lub dostępne dowody są niewystarczające do wniesienia aktu oskarżenia – prokurator umarza śledztwo.

2. Prokurator w postępowaniu głównym:

W przypadku wniesienia aktu oskarżenia prowadzenie postępowania przejmuje właściwy sąd (w zależności od groźby kary sąd rejonowy, jeden sędzia sądu okręgowego, ławnik lub ława przysięgłych). Stroną w postępowaniu głównym staje się prokurator, która ma reprezentować akt oskarżenia i dochodzić roszczenia karnego państwa poprzez wniesienie odpowiedniego wniosku. Sąd (podobnie jak prokuratura w postępowaniu przygotowawczym) musi niezwłocznie zbadać wszystkie okoliczności obciążające i służące obronie oskarżonego, a ostatecznie osądzeniu go. Co do zasady orzeczenia sądu mogą być zaskarżane zarówno przez prokuratora, jak i przez pozwanego. Odwołanie zależy od tego, który sąd orzekł w pierwszej instancji i jaka jest forma (zaskarżonej) decyzji.

3. Dalsze zadania:

Ponadto do obowiązków prokuratury należą również: przeprowadzanie procedury ekstradycji, wydawania oskarżonego, pomoc prawna, a także powództwo o unieważnienie małżeństwa.

Zadania Prokuratora Generalnego

Szczególne stanowisko zajmuje Prokurator Generalny funkcjonujący przy Sądzie Najwyższym. Prokurator Generalny podlega bezpośrednio Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości i sam nie ma uprawnień do wydawania poleceń prokuratorom ani prokuratorom wyższego szczebla. Nie jest też oskarżycielem, gdyż powierzono mu zadanie wsparcia Sądu Najwyższego. Prokurator Generalny jest uprawniony przede wszystkim do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, w sprawach, w których strony nie mają już możliwości wykorzystania drogi sądowej. Prokuratura Generalna pełni zatem ważną funkcję w zakresie ochrony jednności prawnej i pewności prawa w prawie karnym⁶⁰.

Do działań Prokuratury Generalnej należy również przygotowywanie uwag do skarg o stwierdzenie nieważności orzeczeń sądów karnych. W rozprawach przed Sądem Najwyższym uczestniczy również Prokurator Generalny. W przypadkach, gdy Prokurator Generalny dochodzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności należy rozstrzygnąć na publicznej rozprawie przed Sądem Najwyższym, wydaje pisemne oświadczenie (*croquis*), szczegółowo przedstawiając swoje stanowisko w odniesieniu do wszystkich pytań podniesionych w odwołaniu i przedstawia swoją opinię o prawidłowym stosowaniu prawa.

Zgodnie z pełnioną funkcją najwyższego strażnika właściwego stosowania prawa, Prokurator Generalny wyraża opinię bezstronną i niezależną, niezależnie od tego, czy środek odwoławczy został wniesiony przez oskarżonego, osobę prywatną przystępującą do postępowania karnego, czy też przez prokuraturę. Ponieważ Prokurator Generalny nie pełni funkcji oskarżyciela i w związku z tym nie jest uprawniony do ingerowania w akt oskarżenia, a wszelkie stanowiska,

⁶⁰ <https://www.justiz.gv.at/home/staatsanwaltschaften/generalprokuratur>

jakie może wyrazić przeciwko stanowisku prokuratora, nie skutkują cofnięciem przysługującego mu środka prawnego.

W sprawach, w których Prokurator Generalny uzna skargę o stwierdzenie nieważności za wymagającą przeprowadzenia rozprawy na posiedzeniu niejawnym przed Sądem Najwyższym, przedstawia opinię w tej sprawie. W zależności od przypadku opinia ta może być również wyrażona w formie krótkiego podsumowania. Jednak najważniejszym i wyłącznym uprawnieniem Prokuratora Generalnego w zakresie praworządności, mającym na celu zachowanie integralności prawa, jest uprawnienie do wniesienia odwołania od orzeczeń sądów karnych, opartych na naruszeniu lub nieprawidłowym zastosowaniu przepisów prawa (*Wahrungsbeschwerde*), a także przeciwko wszelkim niezgodnym z prawem orzeczeniom lub działaniom sądu karnego, o których dowiedział się w jakikolwiek sposób (np. informacje przekazane przez sądy, prokuratury lub osoby prywatne lub informacje uzyskane z własnej inicjatywy), a także wezwania Sądu Najwyższego do stwierdzenia ich niezgodności z prawem. Głównym celem tego odwołania, które nie podlega żadnemu terminowi, niezależnie od tego, czy orzeczenie stało się prawomocnym wyrokiem, jest zapewnienie jednolitości i prawidłowości stosowania prawa w celu zapobiegania takim samym rodzajom naruszenia prawa w przyszłości i promowanie dalszego rozwoju prawa karnego. W związku z tym apel o nieważność w celu zachowania integralności prawa ma zasadnicze znaczenie we wspieraniu dobrze funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości. Jednak w wielu przypadkach zapewnia również środek odwoławczy osobom niesłusznie skazanym, oskarżonym bezprawnie i pokrzywdzonym przez sąd karny. W takich przypadkach Sąd Najwyższy może usunąć niedogodności prawne w postępowaniach wszczętych przez Prokuraturę Generalną na korzyść pokrzywdzonych. Ta możliwość zastosowania odwołania o nieważność, która zapewnia ochronę praw jednostki, a także podstawowych praw konstytucyjnych, została zmieniona 1 stycznia 2011 r., wykraczając poza orzeczenia i środki sądowe, a dodatkowo obejmując środki podejmowane przez policję śledczą i prokuraturę.

Paragraf 23 ust. 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że Prokurator Generalny może z urzędu lub w imieniu Federalnego Ministra Sprawiedliwości wnieść apelację od orzeczeń sądów karnych opartych na naruszeniu lub niewłaściwym zastosowaniu prawa, a także od wszelkich niezgodnych z prawem decyzji lub działań sądu karnego, w celu zachowania stabilności prawa, w tym po prawomocnym wyroku decyzji, a także jeżeli upoważnione osoby nie skorzystały ze środka prawnego lub środka odwoławczego w ustawowym terminie. .

Zgodnie z § 23 ust. 1a na wniosek pełnomocnika Prokurator Generalny może odwołać się od niezgodnego z prawem wykonania środka przymusu przez policję kryminalną lub bezprawnego zarządzenia środka przymusu, a także od decyzji prokuratury o umorzeniu postępowania przygotowawczego w celu zachowania zgodności z prawem, jeżeli osoby uprawnione do wniesienia środka

odwoławczego nie wniosły takiego środka lub osoba upoważniona nie mogła zostać zidentyfikowana.

Należy jednak zaznaczyć, że wszelkie inne procesy prokuratur, sądów cywilnych i sądów administracyjnych nie podlegają kontroli w drodze skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej w celu zachowania integralności prawa. Ponadto odwołanie o nieważność w celu zachowania integralności prawa dotyczy tylko błędów związanych z prawidłowym stosowaniem prawa, podczas gdy jakiegokolwiek ustalenia dotyczące stanu faktycznego sprawy nie mogą być kwestionowane w drodze odwołania.

Jeżeli Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdzi, że zostało naruszone podstawowe prawo przyznane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, w przypadkach, w których nie można wykluczyć, że naruszenie miało negatywny wpływ na istotę orzeczenia sądu w stosunku do zainteresowanego, Prokuratorowi Generalnemu (oraz stronie, której dotyczy naruszenie) przysługuje, zgodnie z art. 363a austriackiego Kodeksu postępowania karnego (StPO) o złożenie wniosku do Sądu Najwyższego o ponowne rozpatrzenie postępowania, w tym w sprawach, w których krytyka kierowana jest do samego Sądu Najwyższego.

Nadzwyczajne wznowienie sprawy

Błędne orzeczenia sądowe w sprawach faktycznych, a nie prawnych, nie podlegają zaskarżeniu w drodze odwołania w sprawie nieważności w celu zachowania integralności prawa. Jednak zgodnie z ust. 362 ust. 1 nr. 2 Kodeksu postępowania karnego (StPO), Prokurator Generalny może złożyć wniosek o wznowienie postępowania karnego jako środka nadzwyczajnego na korzyść osoby skazanej na podstawie istotnych zastrzeżeń co do prawdziwości stanu faktycznego, na podstawie którego wydano orzeczenie.

Decyzje dotyczące kompetencji

Zgodnie z ust. 28 Kodeksu postępowania karnego (StPO) Prokuratura Generalna rozstrzyga spory kompetencyjne prokuratury we wstępnym postępowaniu karnym i może (z urzędu lub na wniosek) przenieść postępowanie, z ważnej przyczyny, z jednej prokuratury do innej. W przypadkach, w których kompetencji Prokuratury nie można wyprowadzić z ustawowych przepisów regulujących właściwość miejscową, w niektórych sprawach prawnych (§ 25 ust. 1 do 3 StPO) Prokuratura Generalna zadecyduje, która prokuratura jest odpowiedzialna za przeprowadzenie wstępne postępowania karnego (§ 25 ust. 4 StPO).

Postępowanie dyscyplinarne

Ponadto Prokurator Generalny uczestniczy w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, notariuszom, prawnikom, kandydatom na prawników i członkom Sądu Administracyjnego, a także członkom lub zastępcom członków Trybunału Konstytucyjnego w przypadku postępowań o postawienie zarzutów.

W wielu z tych przypadków Biuro Prokuratora Generalnego wydaje obszernie oświadczenia, w których komentuje kwestie poruszone w ramach środków odwoławczych, a wyrażając swoją opinię, przyczynia się do prawidłowego stosowania prawa.

Poza postępowaniem odwoławczym wnosi odwołanie do Sądu Najwyższego od stwierdzenia nieważności o utrzymanie prawa w celu kontroli legalności orzeczeń karnych, wyjaśnienia otwartych kwestii prawnych, zachowania jednności orzecznictwa, a tym samym przyczynienia się do wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Prokurator Generalny, jako najwyższy w hierarchii, podejmuje decyzje w sprawach rozstrzygania sporu kompetencyjnego prokuratorów w postępowaniu wyjaśniającym. Kolejnym zadaniem Prokuratora Generalnego jest udział w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziom, notariuszom, adwokatom, kandydatom na adwokatów i członkom Sądu Administracyjnego, a także w postępowaniu odwoławczym przeciwko członkowi lub zastępcy członka Trybunału Konstytucyjnego.

Instrukcje

Prokuratorzy są niezależnymi organami sądownictwa, ale nie posiadają niezależności. Są zorganizowani hierarchicznie i obowiązują ich instrukcje Prokuratora Najwyższego, a ostatecznie Federalnego Ministra Sprawiedliwości. Prawo do wydawania instrukcji jest ściśle regulowane przez prawo. Instrukcje Najwyższego Prokuratora i Federalnego Ministra Sprawiedliwości mogą być wydawane wyłącznie na piśmie i z uzasadnieniem. Ponadto w akcie karnym należy odnotować instrukcję. Minister federalny musi skierować sprawę do Rady Nadzorczej przed wydaniem instrukcji. Jest on również odpowiedzialny za sprawy ministerialne i zobowiązany do przekazywania parlamentowi informacji i odpowiedzialności.

Podstawy wydawania instrukcji

W prawie austriackim instrukcje definiuje się jako ogólne polecenie organu nadrzędnego kierowane do organu podległego w kwestii działania w określonych sprawach i w określony sposób. Zgodnie z art. 20 Konstytucji organy administracyjne są związane instrukcjami przełożonych, chyba że prawo konstytucyjne stanowi inaczej. Instrukcja jest kierowana tylko w kontekście administracyjnym, jako wewnętrzna norma prawna, a jej skutek prawny jest ograniczony do wydającego i odbiorcy instrukcji. Instrukcje należy zatem postrzegać jako akty zwierzchnictwa, ale niekiedy mogą również zawierać kwestie niezwiązane bezpośrednio ze zwierzchnictwem. W odniesieniu do prokuratury przez polecenie należy rozumieć każdy rodzaj prawnie wiążącego nakazu w ramach administracji sądowej.

W poszczególnych prokuraturach podlegli prokuratorzy zobowiązani są stosować się do poleceń prokuratora kierującego daną prokuraturą. Jeśli jednak prokurator podległy uzna polecenie za niezgodne z prawem, może poprosić o sporządzenie instrukcji na piśmie, a nawet przestać zajmować się daną sprawą karną.

Kompetencje do wydawania instrukcji regulują precyzyjnie przepisy ustawowe. Instrukcje prokuratury naczelnej lub Federalnego Ministra Sprawiedliwości wydawane są wyłącznie w formie pisemnej. Muszą być opatrzone uzasadnieniem. Ponadto w aktach sprawy karnej należy odnotować treść otrzymanych instrukcji. Federalny Minister Sprawiedliwości ponosi ministerialną odpowiedzialność, stąd też ma obowiązek sprawozdawczy wobec parlamentu, przed którym odpowiada. Pracownicy poszczególnych prokuratur wykonują instrukcje. Jeżeli jednak dany pracownik prokuratury uzna otrzymaną instrukcję za sprzeczną z prawem, może żądać pisemnego polecenia dotyczącego treści instrukcji, a nawet zwrócić się o odsunięcie od danej sprawy karnej. Prokuratury są zorganizowane w porządku hierarchicznym, ze szczeblami podległymi i nadrzędnymi. Jest to konieczne ze względu na to, że – odwrotnie niż w przypadku orzeczeń sądów – ich decyzje nie podlegają zaskarżeniu na drodze prawnej.

Prokuratorzy powołani i stale czynni w prokuraturach są organami jurysdykcji powszechnej. Pełnią funkcje śledcze i prokuratorskie w postępowaniach o czyny zagrożone karą sądową. Prokuratorzy wykonują swoje obowiązki, a w szczególności funkcje śledcze i oskarżycielskie w postępowaniach o czyny zagrożone karą sądową. W 2008 r. w wyniku reformy postępowania karnego zostały one włączone do Konstytucji Federalnej jako „organy wymiaru sprawiedliwości” (art. 90a B-VG), a w konsekwencji do regulacji dotyczących sędziów w zakresie pragmatyki służbowej i uposażenia⁶¹.

W przeciwieństwie do sędziów są oni związani poleceniami swoich nadrzędnych organów. W dziedzinie prawa cywilnego prokuratorzy mają tylko niewielki obszar dotyczący nieważności małżeństwa.

Obowiązki sprawozdawcze prokuratorów

Przepisy normatywne, określające obowiązki sprawozdawcze zawarte zostały w ustawie o prokuraturze (StAG), rozporządzeniu w sprawie wykonania ustawy o prokuraturze (DV-StAG)⁶² oraz związanych z nimi zarządzeniach o obowiązkach sprawozdawczych⁶³, a także obowiązkach sprawozdawczych prokuratur wyższego szczebla. Ponadto przepisy szczególne, takie jak rozporządzenie

⁶¹ Bundesministerium Für Justiz Die Organisation Der Rechtsberufe In Österreich Ein Überblick Stand: 1. März 2014 V. Beruf Staatsanwältin file:///C:/Users/MPODGR~1/AppData/Local/Temp/silo.tips_die-organisation-der-rechtsberufe-in-sterreich.pdf

⁶² IdF BGBl II 2015/388.

⁶³ Erlassdes BMJvom 18.12.2015.

w sprawie ekstradycji i wzajemnej pomocy (ARHV) lub federalna ustawa o współpracy sądowej w sprawach karnych z państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE-WSiSW) także określają specjalne obowiązki sprawozdawcze.

Dodatkowo istnieje także konieczność sporządzania informacji przez prokuratorów w związku ze stosowaniem systemu łągodzenia kar.

Podstawową normą regulującą te zagadnienia jest przepis § 8 StAG. Określa on w skrócie obowiązki sprawozdawcze prokuratur w następujący sposób:

Prokuratury są zobowiązane do składania prokuraturze wyższego szczebla sprawozdań w sprawach karnych, w których istnieje szczególnie interes publiczny ze względu na znaczenie przestępstwa, które ma być przedmiotem dochodzenia, lub funkcję podejrzanego w życiu publicznym, lub w których należy ocenić kwestie prawne o podstawowym znaczeniu, które nie zostały jeszcze wystarczająco wyjaśnione.

Sformułowanie tej normy budzi wątpliwości interpretacyjne i prowadzi do sytuacji, że prokuratorzy muszą sami ocenić znaczenie przestępstwa, a jeżeli jest ono wystarczająco istotne – wedle własnego uznania.

W praktyce koncentruje się to zwykle na echu medialnym przestępstwa, ale oznacza to również, że istnieje de facto ponadregionalna kontrola mediów nad tym, czy dana sprawa kryminalna podlega zgłoszeniu, czy nie. W ocenie środowiska prokuratorów pierwsza przesłanka z § 8 ust. 1 StAG powinna zostać uchylona.

Sprawozdania zbiorcze powinny zostać sporządzone na piśmie dla prokuratorów wyższego szczebla wykonujących uprawnienia nadzorcze i instruktażowe, w szczególności w celu promowania jednolitego stosowania prawa.

Wszyscy czterej prokuratorzy naczelni (Wiedeń, Linz, Graz i Innsbruck) korzystali z upoważnienia ustawowego i wydali odpowiednie dekryty, szczegółowo określając sposób wykonywania obowiązków sprawozdawczych. Dekryty nie są publikowane. Należy zauważyć, że pomiędzy poszczególnymi regulacjami prokuratorów naczelnych istnieją rozbieżności między tymi dekretami, co tłumaczone jest regionalnym potrzebom lub odrębnościami poszczególnych apelacji.

Najszerzy zakres sprawozdań wprowadzono w Prokuraturze Apelacyjnej w Wiedniu. Przygotowywane są tu sprawozdania z:

- ostatecznego rozstrzygnięcia w przypadkach domniemanego złego traktowania z powodzeniem naruszenia przez organy służby bezpieczeństwa publicznego;
- ostatecznego rozstrzygnięcia i wyniku postępowania, w którym wnioski o umorzenie postępowania (§ 108 StPO)⁶⁴ i wnioski o kontynuację postępowania (§ 195 StPO) zostały zrealizowane przez prokuraturę lub rozstrzygnięte przez sąd;

⁶⁴ Strafprozeßordnung StPO Kodeks postępowania karnego BGBl. Nr 631/1975.

- planowanego nakazu przeszukania w siedzibie instytucji kredytowych lub firm medialnych;
- wystąpienia spraw karnych, w których sędziowie, prokuratorzy i inni pracownicy sądu lub prokuratury są zaangażowani w postępowanie jako ofiary, pod warunkiem że przestępstwo nie może zostać wykluczone w trakcie lub w związku z ich działalnością służbową.

Natomiast dekrety pozostałych trzech najwyższych prokuratorów stanowych przewidują nieco bardziej ograniczone wymogi sprawozdawcze. Być może wynika to z faktu, że niektóre dochodzenia są tak rzadko prowadzone poza Wiedniem, że nie ma potrzeby wykonywania szczególnie rozbudowanej sprawozdawczości do celów nadzorczych.

Oprócz obowiązków sprawozdawczych, o których mowa w § 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze, Federalny Minister Sprawiedliwości, wykonując swoje uprawnienia nadzorcze i instruktażowe może także zażądać od prokuratur sprawozdań z załatwienia sprawy w poszczególnych postępowaniach.

W pierwszej kolejności wymienia się poszczególne rodzaje postępowań, które powodują obowiązek zgłoszenia, takie jak postępowanie na podstawie § 283 Kodeksu karnego oraz postępowania karne przeciwko funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości. Poszczególne sprawozdania zbiorcze przypadków na podstawie § 8 ust. 2 StAG, § 8 ust. 2 StAG upoważniają również do zlecenia raportów w indywidualnych przypadkach, tj. niezależnie od warunków określonych w § 8 ust. 1 StAG oraz poza istniejącymi obowiązkami zbiorczymi. Przepis ten powinien umożliwić wyższym prokuratorom wykonywanie ich uprawnień nadzorczych i instruktażowych w indywidualnych przypadkach. W praktyce takie sprawozdania są najczęściej zlecane przede wszystkim, ale nie tylko, po (negatywnym) relacjonowaniu tych spraw w mediach.

W sprawach podlegających zgłoszeniu ustawa o prokuraturze StAG zna różne rodzaje sprawozdań: sprawozdanie z planowanej procedury. W przypadku bezpośredniego niebezpieczeństwa projekt może zostać zrealizowany natychmiast, co należy zgłosić niezwłocznie z mocą wsteczną (§ 8 ust. 4 StAG).

Paragraf 8 ust. 3 StAG reguluje, które projekty podlegają w szczególności zgłoszeniu:

- powstrzymanie się od wszczęcia postępowania wyjaśniającego (§ 35c StAG);
- zakończenie postępowania wyjaśniającego;
- wniesienie aktu oskarżenia [§ 210 Kodeksu postępowania karnego (StPO)];
- rezygnacja z aktu oskarżenia [§ 227 Kodeksu postępowania karnego (StPO)];
- decyzja o odstąpieniu od odwołania lub wykonaniu odwołania.

W przypadku wniosku o umorzenie na podstawie § 108 Kodeksu postępowania karnego (StPO), jeżeli prokuratura chce zastosować się do tego wniosku, musi złożyć sprawozdanie z projektu, ale nadal podlega czterotygodniowemu terminowi zgodnie z § 108 ust. 2 StPO. Jeżeli prokuratura nie chce zastosować się do wniosku, przedkłada akta dochodzenia Sądowi I Instancji z negatywną opinią i zgłasza je z mocą wsteczną.

Podsumowując, zakończenie postępowania wyjaśniającego podlega zasadniczo obowiązkowi zgłoszenia niemal w każdym przypadku. Prokuratorzy muszą przedłożyć swoje uzasadnione sprawozdanie z projektu prokuratorowi wyższego szczebla za nie odpowiedzialnemu. W sprawach karnych, o znaczeniu ponadregionalnym, w których istnieje szczególny interes publiczny ze względu na wagę przestępstwa będącego przedmiotem dochodzenia lub funkcję podejrzanego w życiu publicznym, lub w których kwestie prawne o fundamentalnym znaczeniu, które nie zostały jeszcze odpowiednio wyjaśnione, prokurator wyższego szczebla jest odpowiedzialny za ostateczne rozstrzygnięcie.

Prokuratura Generalna ma możliwość zatwierdzenia raportu, zwrócenia w celu poprawy bez dalszego badania merytorycznego, co jest możliwe, w szczególności w przypadku wad formy lub treści, lub wydania instrukcji obróbki materiału (§ 29 StAG). Instrukcja nie zatwierdza zatem treści projektu prokuratury i nakazuje (najwyżej częściowo) inną procedurę merytoryczną. Instrukcje muszą być wydane na piśmie i uzasadnione, kopia musi być załączona do akt dochodzeniowych (§ 29 ust. 3 StAG). W sprawach karnych podlegających zgłoszeniu projektu do Ministra Sprawiedliwości wyższe prokuratury muszą przedłożyć sprawozdania z propozycji prokuratury wraz z oświadczeniem, czy istnieje sprzeciw wobec takiego rozstrzygnięcia, na mocy którego wyższe prokuratury mogą uprzednio wydać wszelkie nakazy usunięcia wad. Minister może następnie zatwierdzić projekt, wydać nakaz uzupełnienia raportów lub postępowania zgodnie z instrukcjami.

Obowiązki sprawozdawcze mają służyć przejrzystości postępowań, umożliwić właściwy nadzór służbowy.

Kilka przepisów prawnych sprzyja realizacji postulatu przejrzystości w sensie możliwości obserwowania z zewnątrz procesu decyzyjnego. Na przykład Federalny Minister Sprawiedliwości musi co roku składać Radzie Narodowej i Radzie Federalnej sprawozdanie z wydanych przez niego instrukcji po zakończeniu procedury, na której opiera się instrukcja (§ 29a ust. 3 StAG).

Wykonywanie nadzoru służbowego prokuratorzy nadrzędni lub Minister Sprawiedliwości mogą wykonywać tylko wtedy, gdy posiadają wystarczające informacje. Sprawozdawczość jest zatem rozumiana jako podstawowy element niezbędny do przepływu informacji. Ogólny obowiązek sprawozdawczy w przypadku niejasnych kwestii prawnych ma zasadnicze znaczenie w kontekście jednolitego orzecznictwa. Pozostaje jednak wątpliwe, dlaczego na przykład postępowanie karne przeciwko osobom, w stosunku do których istnieje szczególny interes publiczny ze względu na ich funkcję w życiu publicznym, podlega bez wyjątku sprawozdawczości projektowej. Nie można tego uzasadnić koniecznym wykonywaniem zadań nadzorczych. Jednak właśnie to sprawia wrażenie w opinii publicznej, że postępowanie karne przeciwko takim osobom jest lub może być co do zasady umotywowane politycznie lub że ta grupa osób powinna podlegać szczególnej uwadze.

Procedura postępowania ze sprawozdaniami z projektów jest uciążliwa, wyraźnie powoduje opóźnienie w prowadzeniu postępowania karnego w praktyce i jest krytykowana przez prokuratorów.

Obowiązki sprawozdawcze wynikające z ustawy o prokuraturze StAG stanowią jednak podstawowe narzędzia umożliwiające prokuratorom przełożonym wykonywanie swoich zadań w zakresie nadzoru technicznego i administracyjnego, chociaż często są elementem opóźniającym postępowanie.

Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów

Odpowiedzialność prawna prokuratorów odpowiada odpowiedzialności sędziów. Odpowiedzialność dyscyplinarna, karna i cywilna prokuratorów jest uregulowana tak samo jak w przypadku sędziów o zwykłej jurysdykcji.

Prokuratorzy, którzy w sposób zawiniony naruszają obowiązki zawodowe i służbowe, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Może to również dotyczyć orzecznictwa, tak aby sędziowie nie korzystali z immunitetu. Postępowania prowadzone są przed sądem dyscyplinarnym, powołanym przy Wyższym Sądzie Krajowym lub Sądzie Najwyższym, składającym się wyłącznie z sędziów. O ile naruszenie obowiązków zawodowych ma również znamiona przestępstwa, prokuratorzy muszą również odpowiedzieć przed sądem karnym. Kodeks karny przewiduje, że urzędnicy państwowi popełniają przestępstwa urzędowe, takie jak: nadużycie władzy publicznej, przekupstwo i naruszenie tajemnicy służbowej. Prokuratorzy nie mogą być pozywani przez strony zgodnie z prawem cywilnym.

Odpowiedzialność cywilnoprawna prokuratora za szkody wyrządzone przy wykonywaniu obowiązków uregulowana jest w ustawie z 18 grudnia 1948 r. o odpowiedzialności odszkodowawczej państwowych jednostek organizacyjnych oraz innych jednostek i zakładów prawa publicznego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu ustaw 153 (AHG)⁶⁵. Ustawa ta odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich urzędników państwowych i ustanawia jednakowe zasady odpowiedzialności państwa za nich. Podstawą regresów podmiotów publicznych, które uiściły odszkodowanie względem prokuratorów, jest art. 23 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten określa jednocześnie na poziomie konstytucyjnym przesłanki takiego regresu. Zgodnie z nim osoby, które działają jako organy podmiotów publicznych (a więc także sądów), są odpowiedzialne wobec tych podmiotów za szkody, które naprawił ten podmiot, o ile można przypisać im zamiar lub rażącą lekkomyślność.

⁶⁵ Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden, BGBl. Nr 20/1949 w brzmieniu BGBl. I Nr 194/1999.

6. Potrzeby prokuratur, zalecenia i rekomendacje wnioski.

Interesy publiczne w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych reprezentowane są przez prokuratury, prokuraturę korupcyjną, prokuratury wyższego szczebla oraz Prokuraturę Generalną i obejmują rocznie około 0,5 mln spraw gospodarczych (z wyłączeniem sędowo-administracyjnych)⁶⁶. Łącznie 264 071 osób zostało objętych postępowaniem karnym rozstrzygniętym ostatecznie przez prokuraturę w 2017 r. W stosunku do 23,7% spraw rozpoczęto główne postępowanie sądowe.

Przedstawiciele środowiska, reprezentowani głównie przez Stowarzyszenie Prokuratorów Austriackich (StAV), domagają się niezależnego Prokuratora Generalnego. Widoczny problem, który nieuchronnie wynika z faktu, że członek rządu stoi na czele instrukcji prokuratorów, ich zdaniem, szkodzi wymiarowi sprawiedliwości, ale także polityce. W Austrii szefem prokuratury pozostaje Minister Sprawiedliwości, a tym samym członek rządu, który regularnie aktywnie uczestniczy w wydarzeniach (partyjnych) politycznych. Tym samym ze strukturalnego punktu widzenia istnieje niebezpieczeństwo wpływu na dochodzenia prowadzone przez prokuraturę. To szkodzi sprawiedliwości i polityce. Szef prokuratury powinien być postrzegany przez organ sądowy, taki jak prokurator generalny lub prokurator federalny, jako całkowicie oderwany od polityki i mianowany przez prezydenta federalnego. Dzięki wieloletniemu doświadczeniu w dziedzinie prawa karnego, jako czynny prokurator lub sędzia odpowiedzialności wobec najwyższych prokuratur, lub urzędów sądowych oraz odpowiednio długiemu (nieodnawialnemu) okresowi mianowania, powinien mieć zapewnioną niezależność.

Zdaniem Stowarzyszenia Prokuratorów Austriackich konieczne są zmiany przepisów regulujących instrukcje. Celem reformy tego prawa, które obowiązuje obecnie, powinno być wzmocnienie niezależności pracy śledczej prokuratorów poprzez odseparowanie ich od polityki. Taki rozdział powinien być również wprowadzony w procesie mianowania i zwalniania prokuratorów. Według postulujących prokuratorów działania prokuratorów publicznych powinny w dalszym ciągu podlegać kontroli. Powinno to jednak mieć charakter prawny, a nie polityczny. Niezależność tej kontroli może być w pełni zagwarantowana przez sądy.

Rzecznik Praw Obywatelskich Werner Amon (ÖVP) wypowiada się za przeniesieniem prawa do wydawania prokuratorom instrukcji z Ministerstwa Sprawiedliwości na Prokuratora Federalnego. To nie odpowiada linii partyjnej, ÖVP zawsze stanowczo odrzucał Prokuratora Federalnego. Ciągłym żądaniem ÖVP jest kontrola nad StA przez parlament. Prokuratury nie posiadają kontroli zewnętrznej i towarzyszącej. Byłbyś „jedynym autorytetem, który sam siebie ocenia, to niedobrze”. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie otrzymuje

⁶⁶ <https://www.justiz.gv.at/home/justiz/justiz-macht-schule~2c94848b5af5744b015af-f9e19a40060.de.html?highlight=true>

skargi, np. „Że nie ma dochodzenia, chociaż jest to wskazane lub że postępowanie trwa zbyt długo”. Dlatego też, zdaniem byłego RPO, wszystkie prokuratury powinny zostać poddane kontroli, na przykład przez stałą podkomisję parlamentu. Na ich czele powinien stać prokurator federalny, który jest powoływany przez parlament i przed nim odpowiedzialny. Amon uważa, że prawo Ministra Sprawiedliwości do wydawania instrukcji jest „martwym prawem”, ponieważ rzadko z niego korzysta i jest to „faktycznie niepożądane”⁶⁷.

Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych służy zapewnieniu porządku prawnego w kraju. Prokuratury austriackie prowadzą rocznie około 465 tys. postępowań przygotowawczych. Prokuratorzy mają także istotny wkład w prewencyjne działania na rzecz bezpieczeństwa poprzez prowadzenie sprawnego i efektywnego postępowania karnego. Aby mogli swoje zadania realizować, powinni mieć zapewnione ku temu warunki.

Wielokrotnie wskazywano na mankamenty w obowiązujących przepisach oraz organizacji pracy prokuratur, które utrudniają efektywne realizowanie przypisanej im konstytucyjnie i ustawowo funkcji. Osiągnięcie skuteczności działania wymaga sprawnej współpracy pomiędzy policją kryminalną, prokuratorem i sądem. Szybkie ściganie może być skuteczne tylko wtedy, gdy wszystkie te instytucje są wyposażone w niezbędne zasoby, a systemy wspierające te działania są sprawne i nowoczesne. Stowarzyszenie Austriackich Prokuratorów i Związek Zawodowy Sędziów i Prokuratorów⁶⁸ podkreślają, że aby zagwarantować bezpieczeństwo i praworządność obywatelom prokuratura musi być silna. Aby móc wypełniać swoje obowiązki i prowadzić dochodzenia w sprawie przestępstw tak szybko i kompleksowo, jak to możliwe, konieczne są pilne środki gwarantujące realizację tych działań.

Pierwszym warunkiem jest dostatecznie liczna kadra. Prokuratorzy mają do czynienia z coraz bardziej czasochłonnymi i pracochłonnymi zadaniami, powodują to zwłaszcza rozbudowane obowiązki sprawozdawcze. Walka z przestępczością staje się coraz bardziej złożona, rozległe postępowania w sprawach gospodarczych, cyberprzestępczość, „nienawiść i przemoc w Internecie”, postępowania związane z przestępczością o charakterze terrorystycznym itp. Takie postępowania prowadzone są z niewystarczająco obsadzonym personelem, co nieuchronnie prowadzi do przewlekłości. Prokuratorzy, skupieni w Stowarzyszeniu Prokuratorów Austriackich (Vereinigung Österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) apelują, że pilnie należy sprostać tym wyzwaniom i odpowiednio zwiększyć liczbę stanowisk prokuratorów.

W celu dostosowania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania zawodu prokuratora do nieustannego rozwoju i wyzwań niezbędne jest kształcenie ustawiczne. Regularne szkolenia przez prokuratorów wyższego

⁶⁷ <https://orf.at/stories/3176503/>

⁶⁸ <https://staatsanwaelte.at/wp-content/uploads/2019/09/Notwendigkeiten-der-Staatsanwaltschaften.pdf>

stopnia służyć mogą przekazywaniu wiedzy i wzajemnemu zrozumieniu między poszczególnymi poziomami prokuratur.

Wsparcie prokuratorów w zakresie administracyjno-biurowym jest również bardzo istotne. Ze względu na olbrzymie braki kadrowe grupie urzędników i pracowników prokuratur w ostatnich latach nie można już zagwarantować bezproblemowej realizacji spraw prokuratorów i sędziów we wszystkich dziedzinach. Pilnie potrzebne jest wzmocnienie procesu rekrutacyjnego, tworzenie dodatkowych stałych miejsc pracy i podniesienie atrakcyjności tego zawodu.

Kolejnym postulatem jest efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów. Austriacki resort sprawiedliwości pokrywa liczne koszty, które są albo nieproporcjonalnie wysokie w porównaniu z innymi krajami europejskimi, albo nie są związane wprost z głównym obszarem działalności (np. koszty wizyt ekspertów w celu oceny nośników danych lub badań substancji w kierunku obecności narkotyków, badań DNA itp.). Wykorzystanie środków budżetowych, które koncentrują się na podstawowych potrzebach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jest zatem pierwszym niezbędnym środkiem umożliwiającym pokrycie dodatkowych potrzeb budżetowych, o których mowa powyżej⁶⁹.

Aby utrzymać konkurencyjność w ubieganiu się o najlepszych młodych pracowników, oraz motywować do pracy i zdobywania dodatkowych kwalifikacji, wymagany jest atrakcyjny system wynagrodzeń oraz dodatkowy system premii lub nagród. Prokuratorzy wymagają także wsparcia w pracy z mediami. W przekazie medialnym postępowania karnego coraz częściej obserwuje się pewną nierównowagę. Z jednej strony możliwości pracy w mediach prokuratury w (ogólnie niepublicznym) postępowaniu wyjaśniającym, które jest ograniczone ze względu na wymogi prawne, z drugiej strony oskarżeni i inne strony postępowania korzystają z profesjonalnego wsparcia, aby przedstawić swoją pozycję w postępowaniu w jak najlepszym dla nich świetle. Wpływa to na prawidłowe wykonywanie pracy prokuratury, a tym samym na zaufanie społeczne do tej ważnej części systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Coraz ważniejszej pracy medialnej prokuratorów nie można już wykonywać kosztem ich rzeczywistego zadania – egzekwowania prawa – ale należy ją wspomóc dodatkowymi stanowiskami. Środowisko śledczych apeluje także, aby istniejący model ekspercki funkcjonujący w niektórych dziedzinach (eksperci ekonomiczni i informatyczni, zwłaszcza w WKStA) został rozszerzony. Wsparcie w nabywaniu technicznych kompetencji dochodzeniowych (do oceny dużych ilości danych i ich przygotowania) pozwoliłoby bardziej wykorzystać posiadane zasoby w celu usprawniania postępowań.

⁶⁹ <https://staatsanwaelte.at/was-wir-zu-sagen-haben/forderungen/>

Bibliografia

- P. Czarny, B. Naleziński, *Wstęp*, [w:] *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2004.
- P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- A. Nitzske, *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych*, Kraków 2013.
- W. Platzgummer, *Grundzüge des österreichischen Strafverfahrens* (1997)
- I. Reiter-Zatloukal, *Staatsanwaltschaft und Sozialistenverfolgung in Osterreich im. 19. Jahrhundert*, [w:] *...das Interesse des Staates zu wahren*.
- W. Berka, *Lehrbuch Verfassungsrecht: Grundzüge des Österreichischen Verfassungsrechts*, 2008 Rz 11.
- Soyer, *Staatsanwaltschaft und Strafverteidigung*, „Staatsanwalt im 21. Jahrhundert” (2001), 267,(281).
- Schroll in *Fuchs/Ratz Strafprozessordnung*, Komentarz do kodeksu postępowania karnego 2017 do § 19ff.
- T. Ohlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht, Überarbeitete Auflage*, Wien 2016, s. 281–282.
- E. Wiaderin, *Der Staatsanwalt im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Kontrolle*, „[Österreichische] Richter-Zeitung” 2012, s. 28–35, RZ 2012, 28 (29).
- W. Berka, *Verfassungsrecht* (2014) 807.
- A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006.
- A. Leciak, *Wybrane europejskie modele szkolenia wstępnego kadr sądownictwa i prokuratury*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, zesz. specjalny, s. 65–84.
- Ł. Piebiak, *System sądownictwa Republiki Austrii*, „IUSTITIA” 2012, 3(9), dodano 26 listopada 2012.
- Storr, *Der Staatsanwalts als Organ der Gerichtsbarkeit*, *Zeitschrift für öffentliches Recht ZÖR*, 2010, s. 269.
- J. Bilewicz, *Możliwość wydawania poleceń przez Ministra Sprawiedliwości a gwarancje niezależności prokuratorów w wybranych krajach UE*, „In Gremio” 2017, marzec.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna – wersja ujednoliconą w języku polskim: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf [27.12.2022]
- Bundesministerium Für Justiz Die Organisation Der Rechtsberufe In Österreich Ein Überblick Stand: 1. März 2014 V. Beruf Staatsanwältin: <https://silo.tips/download/die-organisation-der-rechtsberufe-in-sterreich> (dostęp: 19.08.2020).

Akty prawne

Akty prawne obowiązujące zostały zaczerpnięte z Systemu informacji prawnej Rządu Federalnego (RIS) <https://www.ris.bka.gv.at/> [dostęp: 27.12.2022], oraz z bazy aktów ujednoliconych (*Bundesrecht konsolidiert*).

Akty prawne historyczne zostały zaczerpnięte z bazy:

<http://alex.onb.ac.at> [dostęp: 27.12.2022] – Alex – Historische Rechts- und Gesetzestexte

Raporty Komisji Konstytucyjnej zostały zaczerpnięte z bazy <https://www.parlament.gv.at> [dostęp: 27.12.2022]

Sygnatury i tytuły aktów prawnych przywoływanych w opracowaniu:

RGBI 1849/149
RGBI 1849/150
RGBI 1849/278
BGBl. I Nr 108/2010
RGBI 278/1849
RGBI Nr 325/1850
BGBl. Nr 631/1975
BGBl. Nr 164/1986
BGBl. Nr 305/1961
BGBl. Nr 338/1986

Kaiserliche Entschliessung Vom 14. Juni 1848, RGBI 278/1849 Postanowienie Cesarskie.
Strafprozeßordnung 1975 (StPO) Kodeks postępowania karnego StF: BGBl. Nr 631/1975.
Staatsanwaltgesetz – StAG ustawa o prokuraturze, BGBl. Nr 164/1986.

Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtswärterinnen und Richteramtswärter (Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) BGBl. Nr 305/1961.

Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 16. Juni 1986 zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes (DV-StAG) StF: BGBl. Nr 338/1986.

Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz BGBl. Nr 264/1951.

Bundesgesetz vom 10. März 1967 über die Personalvertretung bei den Dienststellen des Bundes (Bundes-Personalvertretungsgesetz – PVG) StF Ustawa federalna o reprezentacji personelu w urzędach federalnych (BGBl. Nr 133/1967).

Bundesgesetz über die Errichtung einer Justizbetreuungsagentur (Justizbetreuungsagentur-Gesetz – JBA-G) Ustawa federalna o utworzeniu agencji wsparcia sądowego (Justizbetreuungsagentur-Gesetz – JBA-G) BGBl. I Nr 101/2008.

Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 16. Juni 1986 zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes (DV-StAG) StF: BGBl. Nr 338/1986.

Adresy stron internetowych

<https://www.generalprokuratur.gv.at/>
http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml
<http://lexso.org.pl/>
<https://staatsanwaelte.at/>
<https://www.justiz.gv.at/>
<https://richtervereinigung.at/>
<https://orf.at/stories/3176503/>
<http://alex.onb.ac.at>
<https://www.ris.bka.gv.at/>
<https://zus.lexisnexus.at>
<https://beck-online.beck.de>
<https://rdb.manz.at/home>
<https://www.verlagoesterreich.at/>

Dr Marcin Łukaszewski

Belgia

Część I. Status ustrojowy prokuratury

1. Wprowadzenie¹

Belgia (Królestwo Belgii (niderl. *Koninkrijk België*, fr. *Royaume de Belgique*, niem. *Königreich Belgien*) jest państwem związkowym położonym w zachodniej Europie. Graniczy z Francją, z Luksemburgiem, z Niemcami i z Holandią. Należy przy tym wskazać, że często podawane jest jako przykład państwa, które na drodze ewolucji zostało przekształcone z państwa unitarnego (tak stanowiła pierwotnie konstytucja tego państwa) w państwo federalne o stosunkowo szerokich atrybutach władzy przyznanych częściom składowym federacji.

Jest państwem członkowskim wielu organizacji międzynarodowych, na czele z Radą Europy, Unią Europejską, Organizacją Narodów Zjednoczonych i Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Już w pierwszych artykułach konstytucji² podkreślony jest federalny charakter państwa: podział na 3 wspólnoty (Wspólnotę Francuską, Wspólnotę Flamandzką i Wspólnotę Niemieckojęzyczną), 3 regiony (Region Waloński, Region Flamandzki i Region Brukselski) oraz 4 regiony językowe (region języka francuskiego, region języka niderlandzkiego, dwujęzyczny region stołeczny Brukseli i region języka niemieckiego). Oba regiony, tj. Flamandzki i Waloński (region stołeczny nie podlega temu podziałowi), są podzielone na 5 prowincji. W ich ramach funkcjonują ponadto *arrondissements*³ oraz gminy⁴.

¹ Co do zasady w opracowaniu znajdują się francuskie nazwy organów i innych instytucji. Korzystano z francuskiej wersji aktów prawnych.

² Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., art. 2, 3 i 4.

W związku z tym, że najnowsze opracowanie w języku polskim belgijskiej ustawy zasadniczej (przygotowane przez Wydawnictwo Sejmowe) obejmuje jej nowelizacje jedynie do 2008 r., konieczne było skorzystanie z oryginalnej wersji zawierającej informacje o przyjętych nowelach zamieszczonych na oficjalnej stronie belgijskiego Senatu: *La Constitution Belge*, Le Sénat de Belgique, https://www.senate.be/doc/const_fr.html, [dostęp: 10.10.2020].

³ W polskiej literaturze termin ten tłumaczy się jako okręg bądź – co zdarza się dużo częściej – nie jest tłumaczony.

⁴ O organizacji najniższego szczebla samorządu terytorialnego dość szczegółowo pisze m.in. J. Łaptos. Zob. szerzej: idem, *Belgia*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2010, nr 4, ss. 17–30.

Tych ostatnich jest łącznie 581 (19 w regionie stołecznym, 300 we Flamandzkim i 262 w Walońskim).

Belgia jest, co wynika z jej oficjalnej nazwy, królestwem, na czele którego stoi król wykonujący typowe dla współczesnych monarchii parlamentarnych funkcje reprezentacyjne. Głowa państwa podlega dziedziczeniu w bezpośredniej linii zstępnej Jego Królewskiej Mości Leopolda, Jerzego, Krystiana, Fryderyka Sasko-Koburskiego w porządku pierworództwa.

2. Rys historyczny

Historia współczesnego ustroju konstytucyjnego państwa związana jest z wydarzeniami z pierwszej połowy XIX w., kiedy to w skutek tzw. rewolucji belgijskiej (1830–1831) doszło do faktycznego rozkładu Królestwa Niderlandów, od którego oderwała się Belgia. Różnice w ramach tego organizmu państwowego były wyraźne: mieszkańcy południowej części Królestwa Niderlandów posługiwali się głównie językiem flamandzkim, a elity językiem francuskim. Na północy zamieszkiwali głównie protestanci, a na południu katolicy. Różnice dotyczyły też kwestii edukacji czy gospodarki: północna część zdominowana była przez edukację świecką, a południowa nadzorowana przez Kościół katolicki. Część holenderska zdominowana była przez handel i żeglugę, a belgijska – rolnictwo i przemysł⁵. Tak duże rozbieżności musiały doprowadzić do rozpadu organizmu państwowego, do czego ostatecznie doszło w 1831 r.

Niepodległe państwo miało być monarchią. Należy wskazać przy tym, że sama instytucja monarchii powstała nie w procesie ograniczania nieograniczonej wcześniej monarszej władzy, ale w drodze decyzji Kongresu⁶, a zatem jego legitymacja związana jest z wolą ludu i to z jego namaszczenia pochodzą wszystkie władze, co wyraźnie wskazane zostało w ustawie zasadniczej. Nie pozostaje to bez związku z oficjalną tytulaturą belgijskiego króla, który jest monarchą nie Belgii, a Belgów (*koning der Belgen/ Roi des Belges / König der Belgier*)⁷. Konstytucja jest zatem aktem nieoktrojowanym przez nieograniczonego w zakresie władzy monarchę, ale wyrazem woli suwerena, którym jest naród i aktem tym nadaje monarsze przywilej bycia głową państwa⁸.

Na tronie zasiadł wówczas Leopold, który jako Leopold I Koburg panował do 1865 r. Rządy po nim sprawowali kolejno: Leopold II, Albert I i Leopold III. Panowanie pierwszego z nich przeszło do historii głównie ze względu na jego

⁵ E. Kuźelewska, *Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1, s. 21.

⁶ Specjalna komisja podjęła decyzję o przyjęciu formuły monarchii konstytucyjnej 12 października 1830 r., czyli zaledwie kilka dni po ogłoszeniu niepodległości (4 października). L. van der Essen, *A Short History of Belgium*, Chicago 1915, s. 154.

⁷ H. Rolin zwraca uwagę, że taka tytulatura powstała na wzór francuskiego monarchy – Ludwika Filipa I, który również był królem ludu – Francuzów (*Roi des Français*). Idem, *The Constitutional Crisis in Belgium*, „Foreign Affairs”, Vol. 24, No. 2 (Jan., 1946), s. 301.

⁸ Ibidem, s. 300.

panowanie nad kolonią w Kongo (początkowo była to jego prywatna własność, a w 1908 r. została odsprzedana państwu belgijskiemu) i rabunkowej gospodarki, która doprowadziła do śmierci milionów miejscowej ludności zmuszanej do niewolniczej pracy⁹. Podczas panowania Alberta I, po tym jak jeszcze w 1839 r. ustalono granice i neutralność państwa, doszło do jej złamania przez Niemcy podczas I wojny światowej. To z kolei spowodowało przystąpienie Wielkiej Brytanii do wojny przeciwko Niemcom.

Leopold III zyskał przychyłność poddanych, gdy odmówił ewakuowania się za granicę po klęsce wojsk alianckich w wojnie z III Rzeszą. Po tym jak w 1944 r. król został przez nazistów wywieziony do Niemiec, a potem do Austrii, ostatecznie wraz z rodziną osiadł w Szwajcarii. Do ojczyzny powrócił w 1950 r., jednak w wyniku kryzysu politycznego jeszcze w tym samym roku zdecydował się na abdykację na rzecz swojego syna, do czego formalnie doszło w połowie roku kolejnego.

Druga połowa XX w. to dla Belgii rozwój współpracy z sąsiadami (w 1948 r. wraz z Luksemburgiem i Holandią utworzono unię celną, a 12 lat później unię gospodarczą), ale i na arenie międzynarodowej: w 1949 r. rezygnując ze statusu państwa neutralnego, Belgia przystąpiła do NATO. W tym samym roku wraz z 9 innymi państwami Belgia podpisała konwencję, dzięki której powstała Rada Europy. Belgia była także państwem założycielskim Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W latach 60. kolejne belgijskie posiadłości kolonialne uzyskiwały niepodległość.

Baldwin I Koburg panował z dwudniową przerwą aż do 1993 r. Owa dwudniowa przerwa spowodowana była odmową podpisania ustawy liberalizującej zasady przerywania ciąży (wówczas ustawę podpisali w jego zastępstwie ministrowie). Po śmierci Baldwina głową państwa został jego brat – Albert II – który pozostawał na tronie do 2013 r., kiedy ze względu na stan zdrowia zrzekł się tronu na rzecz swego najstarszego syna. Filip I obecnie pozostaje głową państwa belgijskiego.

3. Zarys ustroju konstytucyjnego

Belgia jest monarchią parlamentarną, w której głowa państwa wypełnia typowe dla monarchii ograniczone funkcje ceremonialne. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że lektura ustawy zasadniczej może prowadzić do odmiennych wniosków, gdyż praktyka polityczna doprowadziła do ograniczenia dość silnie

⁹ Ta czarna karta w historii Belgii i dość nieumiejętne się z nią rozliczenie skutkowało niedawnym obaleniem pomnika króla Leopolda II w Antwerpii. Zob. szerzej: W. Kumór, *Ludobójstwo w imię kauczuku. Dlaczego Belgowie (wreszcie) obalili pomnik króla Leopolda?*, <https://www.newsweek.pl/wiedza/historia/belgia-król-leopold-ii-i-ludobójstwo-w-imie-kauczuku-w-kongo-czy-pomnik-leopolda-ii/c4e1mxj>, [dostęp: 23.10.2020].

Zob. szerzej: E. Lechwar-Wierzbicka, „*Misja cywilizacyjna*” Belgów w Kongu, „Historia i Polityka” 2011, nr 6(13), ss. 187–201; M. G. Stanard, *Selling the Congo: A History of European Pro-Empire Propaganda and the Making of Belgian Imperialism*, London 2011.

ustrojowo ukształtowanej pozycji głowy państwa. Jeszcze w połowie XX w. H. Rollin zestawiał pozycję ustrojową króla z prezydentem USA, wskazując, że ten pierwszy ma w niektórych aspektach dużo mniejsze uprawnienia. Było to o tyle prawdziwe, że ów autor pisał o faktycznych możliwościach realizowania własnej polityki przez głowę państwa¹⁰. Ów proces ewolucyjnego ograniczania roli (a przez to i pozycji) monarchy względem rządu został nie został zachwiany przez wspomniany wyżej epizod odmowy udzielenia sankcji królewskiej pod zaakceptowaną przez większość parlamentarną ustawą. Nie oznacza to jednak, że obecna pozycja monarchy sprowadza się jedynie do wspomnianych wyżej funkcji ceremonialnych. Nie podlega wątpliwości, że autorytet króla i jego miejsce w systemie konstytucyjnym Belgii daje mu przywilej pełnienia funkcji arbitra łagodzącego konflikty polityczne, które są domeną współczesnej praktyki politycznej głównie przez spory partyjne wokół tworzenia stabilnej większości parlamentarnej zapewniającej wsparcie dla rządu, co stało się już swego rodzaju normą w ramach belgijskiej polityki ostatnich kilkudziesięciu lat¹¹.

Konstytucja omawianego państwa została przyjęta w 1831 roku, a jej przygotowanie zabrało jedynie 5 (sic!) dni¹². O ile konstytucja belgijska jest stosunkowo często nowelizowanym aktem, to do pierwszej nowelizacji doszło dopiero po ponad półwieczu¹³. Ustrojodawca przyjął zasadę zwierzchnictwa narodu, powierzając władzę ustawodawczą monarsze i dwuizbowemu parlamentowi. Również monarchę umieścił podmiotem władzy wykonawczej. Ta w praktyce miała być ograniczona przez obowiązek uzyskania kontrasygnaty, łącząc tym samym akt współpodpisu z przenoszeniem na siebie odpowiedzialności prawnej, gdyż polityczna należała do monarchy, w gestii monarchy było prawo powoływania i odwoływania ministrów. Obie izby parlamentu (Izba Reprezentantów i Senat) pochodziły z wyborów początkowo jednak dość mocno ograniczonych poprzez zastosowanie cenzusu majątkowego. E. Kuźlewska zwraca uwagę na to, że systematyka konstytucji w zasadzie nie odzwierciedla monarchicznego charakteru formy rządów, wysuwając na czoło regulacje dotyczące praw i wolności jednostki oraz kompetencje i relacje władz państwowych, a regulacje dotyczące monarchy i rządu federalnego przesuując na dalsze miejsce¹⁴.

Monarcha związany jest przepisami prawa, nie ponosi odpowiedzialności politycznej za podpisywane akty. Wydaje rozporządzenia i postanowienia niezbędne do wykonania ustaw, nie może jednak ani ustaw zawieszać, ani kogokolwiek

¹⁰ H. Rolin, op. cit., s. 301.

¹¹ Rolę monarchy w procesie powstawania rządu po wyborach parlamentarnych dość dobrze obrazuje schemat w podręczniku autorstwa Roda Hague'a i Martina Harropa – *Comparative Government and Politics*, Basingstoke 2013, s. 309.

¹² M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016, s. 125.

¹³ J. M. Vincent, A. S. Vincent, *Constitution of the Kingdom of Belgium*, Supplement to the „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1896, May, nr 11, s. 303.

¹⁴ E. Kuźlewska, op. cit., s. 22.

uwolnić od obowiązku ich wykonania, a także zatwierdza ustawy, podpisuje je i ogłasza. Spośród klasycznych i typowych dla monarchów w państwach demokratycznych uprawnień król ma prawo łaski (ma prawo darować lub złagodzić karę orzeczoną przez sąd¹⁵, nadawania tytułów szlacheckich (jednak bez łączenia z nimi jakichkolwiek przywilejów) i odznaczeń.

O tym, jaką drogę przeszła belgijska ustawa zasadnicza do czasów współczesnych, niech świadczy fakt, że pierwotna wersja ustawy zasadniczej ustanawiała unitarną formę ustroju terytorialnego. Do zmiany w formę federalną doszło na drodze ewolucyjnej po reformach konstytucyjnych z 1970 i 1980 r., którego ostatecznym krokiem była reforma z 1993 r.¹⁶ R. Żelichowski wskazuje na sześć etapów reform konstytucyjnych:

- 1970 – wprowadzono parytet między niderlandzko- i francuskojęzycznymi społecznościami w Radzie Ministrów; tzw. procedurę alarmową w przypadku naruszania interesu jednej ze stron; uzgodniono wprowadzenie autonomii w zakresie języka i kultury, a także w bardzo ograniczonym zakresie – edukacji¹⁷;
- 1980 – utworzone zostały dwa regiony: Region Flamandzki i Region Waloński; wspólnoty i regiony zyskały uprawnienia ustawodawcze – własne rządy i jednoizbowe parlamenty; we Flandrii rząd i Rada Regionu Flamandzkiego połączyła się z rządem i Radą Wspólnoty Flamandzkiej, tworząc jeden wspólny rząd dla wspólnoty i regionu oraz jedną Radę;
- 1988–1989 – uprawnienia wspólnot zostały rozszerzone na niemal całą edukację; Trybunał arbitrażowy zyskał możliwość uchylania ustaw i dekretów związanych z oświatą, tak aby żaden z modeli nie dominował nad innym oraz ostateczną formę otrzymał Region Stołeczny Brukseli (uzyskał własne instytucje w formie rządu i parlamentu);
- 1993 – Belgia formalnie stała się federacją (m.in. podmioty federacji uzyskały uprawnienia do zawierania umów międzypaństwowych w zakresie ich kompetencji), a stabilność rządu zabezpieczono wprowadzeniem instytucji konstruktywnego wotum nieufności;
- 2000–2003 – regiony otrzymały dodatkowe uprawnienia w zakresie handlu zagranicznego i rolnictwa; odpowiedzialność za organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego przechodziła na regiony; rozszerzono ich uprawnienia fiskalne;
- 2011–2013 – m.in. podział okręgu wyborczego Bruksela-Halle-Vilvoorde¹⁸.

¹⁵ Prawo to, co do zasady, nie przysługuje w odniesieniu do ministrów oraz członków rządów wspólnot i regionów. Takie prawo monarcha może zastosować jedynie na wniosek Izby Reprezentantów lub właściwego parlamentu.

¹⁶ J. T. Ishiyama, *Comparative Politics. Principles of Democracy and Democratization*, Chichester 2012, s. 216.

¹⁷ Zob. szerzej: R. Żelichowski, *Królestwo Belgii – szósta reforma ustrojowa*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2014, nr 02(14), s. 2.

¹⁸ Bardzo ciekawą analizę tych zmian przygotował R. Żelichowski. Por. ibidem.

Belgijska ustawa zasadnicza, jak już wcześniej wspomniano, podlegała wielu nowelizacjom¹⁹. W 1994 r. po raz pierwszy przygotowano skonsolidowaną wersję konstytucji w ramach specjalnej procedury (uruchomiono ją rok wcześniej). Wówczas w belgijskim dzienniku urzędowym ukazał się tekst konstytucji w odnowionym brzmieniu (stąd w nielicznych źródłach internetowych właśnie ta data podawana jako data powstania aktu). Tekst jednolity został ogłoszony 14 lutego 1994 r. w urzędowym organie publikacyjnym Belgii („Moniteur Belge – Belgisch Staatsblad”).

Po 1994 r. ponad trzydziestokrotnie nowelizowano konstytucję, a samych zmian (derogacji, zmian brzmienia etc.) było prawie 80. Jeżeli chodzi o kolejne nowelizacje konstytucyjne, to poza wspomnianymi wcześniej warto odnotować chociażby upodmiotowienie Trybunału (Sądu) Arbitrażowego w 2003 r., który w 2007 r. został przemianowany na Trybunał Konstytucyjny. Przy tej okazji warto wskazać na sztywność belgijskiej ustawy zasadniczej. W 2012 r. treść art. 195, w którym opisany jest przebieg nowelizacji konstytucji, została zmieniona, przy czym same ramy tej procedury pozostały niezmienione²⁰. Opierają się one na założeniu, że zmiana konstytucji wymaga nie tylko wyższej większości parlamentarnej (w stosunku do tej potrzebnej do uchwalenia ustaw zwykłych), ale i przerwania kadencji parlamentu i tym samym powierzenia misji zatwierdzenia nowelizacji przez nowo obrany parlament²¹. R. Grabowski słusznie zdaje się sugerować, że o ile parlament uchwalić może deklarację o konieczności dokonania zmiany ustawy zasadniczej, to wybrany w wyniku uruchomienia tej procedury nowy parlament może z tego prawa nie skorzystać²².

Jeżeli chodzi o organy na szczeblu federalnym, to konstytucja wymienia monarchę (piastuna władzy wykonawczej), Izbę Reprezentantów i Senat, przy czym wszystkie te 3 organy (a nie tylko obie izby parlamentarne) zostały wyposażone w federalną władzę ustawodawczą, Radę Ministrów i Rząd Federalny, Radę Państwa, Sąd Konstytucyjny, Sąd Kasacyjny oraz Najwyższą Radę

¹⁹ M. Rakowski zwraca uwagę, że do I wojny światowej (a zatem prawie całe stulecie) dokonano zaledwie jednej nowelizacji: w 1893 r. znowelizowano przepisy konstytucyjne dotyczące praw wyborczych i składu Senatu; idem, op. cit., s. 127.

²⁰ Szczegółowo przedmiot zmiany konstytucji z 2012 r. analizuje R. Grabowski w *Zasadach zmiany Konstytucji Królestwa Belgii w świetle postanowień przejściowych z 2012 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4 (16), s. 41–49.

Na temat procedury zmiany konstytucji zob. też: W. Skrzydło, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, R. Grabowski, S. Grabowska (red.), Warszawa 2008.

²¹ Na temat procedury zmiany konstytucji zob. szerzej: M. Covell, *Political conflict and constitutional engineering in Belgium*, „International Journal of the Sociology of Language” 1993, nr 104, s. 67 i nast.; J. A. Dunn, Jr., *The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict*, „The Western Political Quarterly” 1974, Vol. 27, No. 1, s. 151.

²² R. Grabowski, op. cit., s. 45.

Sprawiedliwości. Władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, a wyroki i orzeczenia są wydawane w imieniu króla.

Obecną pozycję ustrojową monarchy określa przede wszystkim rozdział III ustawy zasadniczej, który reguluje uprawnienia obu członów egzekutywy (króla i rządu). Konstytucja w pierwotnym brzmieniu nie знаła pojęcia rządu, a ministrowie byli po prostu osobami odpowiedzialnymi przed monarchą²³. Obecnie organem, w ramach którego ministrowie sprawują władzę wykonawczą, jest Rząd Federalny, przy czym władza konstytucyjna monarchy, w myśl art. 90 ustawy zasadniczej, jest wykonywana przez ministrów zebranych w Radę Ministrów i na ich odpowiedzialność. Owa różnica terminologiczna jest nieco podobna do rozwiązań francuskich. Najszerszym terminem jest „Rząd Federalny”, który obejmuje oprócz premiera, ministrów i federalnych sekretarzy stanu (czyli odpowiednik francuskiego „rządu”). Konstytucja w art. 104 wskazuje, że ci ostatni: są powoływani i odwoływani przez monarchę; są oni zastępcami ministrów, a monarcha określa ich kompetencje i granice, w jakich mogą oni udzielać kontrasygnaty. Rząd Federalny powstał na drodze ewolucji Rady Gabinetowej. W przypadku przejścia przewodniczenia obradom przez monarchę organ ten występuje jako Rada Korony, przy czym należy podkreślić, że do jej zwołania w całej historii Królestwa doszło jedynie kilka razy, a do ostatniego doszło w 1960 r.²⁴ Rada Ministrów natomiast to zebrania ministrów (konstytucja wskazuje, że nie może być ich więcej niż 15) bez sekretarzy stanu²⁵.

W ramach izb parlamentarnych obowiązuje zakaz piastowania funkcji ministerialnych z mandatem parlamentarnym (podobnie jak we Francji). Izba niższa (Izba Reprezentantów) obsadzana jest w wyniku wyborów, które mają charakter proporcjonalny i – co jest jedną z cech charakterystycznych belgijskiej ordynacji wyborczej – obowiązkowy. Izba składa się z 150 posłów. Czynny wiek wyborczy określono na 18 lat. W niedawno znowelizowanej wersji ustawy zasadniczej (2014) wiek biernego prawa wyborczego z 21 lat zrównano z czynnym. W tym samym roku kadencję wydłużono z 4 do 5 lat. W przypadku izby wyższej liczba senatorów została zredukowana z 71 do 60. Wybór senatorów zależy od poszczególnych części składowych federacji: 50 wybieranych jest przez poszczególne wspólnoty lub parlamenty, a pozostałych 10 wskazują sami

²³ E. Kuźelewska, op. cit., s. 22.

²⁴ W obradach uczestniczyć mogą też ministrowie stanu – osoby, które ze względu na swój autorytet, dorobek polityczny (tj. byli premierzy, mężowie stanu) otrzymały od monarchy taki tytuł. *Le gouvernement fédéral*, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_18_00.pdf [dostęp : 25.10.2020]; *Charles Michel distingué du titre honorifique de ministre d'Etat*, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_charles-michel-distingue-du-titre-honorifique-de-ministre-d-etat?id=10355304 [dostęp: 25.10.2020]; *Ministre d'Etat: un titre purement honorifique reçu par Charles Michel*, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_ministre-d-etat-un-titre-purement-honorifique-recu-par-charles-michel?id=10355450 [dostęp: 25.10.2020]

²⁵ Obecny rząd (28.12.2020 r.) składa się z 15 ministrów (w tym premiera) i 5 sekretarzy stanu.

senatorowie określonych kategorii²⁶. Z ustawy zasadniczej w 2014 r. wykreślono art. 72, w myśl którego dzieci króla (a w razie ich braku, księżęta belgijscy tej gałęzi rodziny królewskiej, która jest uprawniona do następstwa tronu) są senatorami z mocy prawa po ukończeniu 18 roku życia²⁷. Wiek określający barierę dla kandydata na senatora, podobnie jak w przypadku deputowanych do izby niższej, obniżono z 21 do 18 roku życia.

4. Konstytucyjne ramy wymiaru sprawiedliwości

Konstytucja z 1831 r. dość szeroko zakreśliła prawa i wolności jednostki, wysuwając je na czoło postanowień: po trzech artykułach tytułu I (dotyczącego terytorium), w tytule II umieszczono 21 artykułów dotyczących m.in. zasady równości wobec prawa, zasady *nullum crimen sine lege*, wolności osobistej, wolności prasy, wolności zgromadzeń, prawa zrzeszania się. Władza sądownicza została powierzona sądom i trybunałom wykonującym wyroki w imieniu króla. Formuła wyrażona w art. 30 pozostała niezmienną²⁸. Pierwotna wersja konstytucji nie zawierała odniesień do działań prokuratury.

Przechodząc do rozwiązań ustrojowych władzy sądowniczej i organów ją wspomagających, warto wskazać na następujące organy: Rada Państwa, Sąd Konstytucyjny, Najwyższa Rada Sądownictwa i Sąd Kasacyjny. Rada Państwa przypomina swoją pozycją ustrojową francuską Radę Stanu, gdyż w obu państwa funkcjonuje jako sąd administracyjny. Konstytucja bardzo oszczędnie opisuje jej kompetencje, wskazując na nie tylko w jednym artykule (160). Również pozycja Sądu Konstytucyjnego jest opisana dość oszczędnie (142). Sąd Kasacyjny funkcjonuje jako sąd ostatniej instancji, przy czym konstytucja wyraźnie wskazuje, że nie rozpoznaje spraw pod kątem merytorycznym. Art. 158 przyznaje temu Sądowi prawo rozstrzygania sporów o właściwość sądów według norm określonych w ustawie. Konstytucja określa też sposób powoływania jego składu. Ostatni z wyżej wskazanych organów – Najwyższa Rada Sądownictwa – została powołana do wskazywania kandydatów na stanowiska sędziego i prokuratora. Jest to organ stosunkowo młody, gdyż powstał dopiero pod koniec lat 90., a sama Rada swoje funkcje sprawuje formalnie od 2000 r.²⁹

Zadaniem Sądu Konstytucyjnego, powołanego dla całej federacji, jest przede wszystkim czuwanie nad jednolitością i zgodnością belgijskiego prawodawstwa przez rozstrzygnięcie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy ustawą a dekretem,

²⁶ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., art. 67.

²⁷ Przepis ten zastrzegął, że prawo udziału w głosowaniu uzyskiwali dopiero po osiągnięciu 21 lat. Nie brało się ich pod uwagę przy ustalaniu kworum izby.

²⁸ Zmieniła się jedynie jednostka redakcyjna. Wówczas był to art. 30, a obecnie to art. 40.

²⁹ M. Maksymiuk, *Belgia*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, A. Pogłódek (red.), Warszawa 2019, s. 128.

a zatem kolizji pomiędzy przepisami prawa stanowionego przez federację, wspólnoty i regiony³⁰.

Najwyższa Rada Sądownictwa (*Conseil supérieur de la justice*) odgrywa kluczową rolę w procedurze powoływania sędziów (ma zapewnić bezstronność i apolityczność tego procesu). Dodatkowo sprawuje zewnętrzną kontrolę nad funkcjonowaniem sądownictwa, łącznie z rozpatrywaniem skarg, a także jest organem uprawnionym do formułowania opinii, co do ewentualnych koniecznych kierunków zmian nastawionych na poprawę funkcjonowania sądów.

Przechodząc wreszcie do sądów, należy podkreślić, że konstytucja w sposób dość szczegółowy dokonuje określenia zasad funkcjonowania organów tej władzy. O ile w przypadku zarówno Sądu Konstytucyjnego, jak i Rady Państwa ich ustroj regulowany jest przez 1–2 artykuły, to sądy są już opisane w kilkunastu. Najważniejsze postanowienia to:

- przyznanie sądom pierwszej instancji jurysdykcji nad sporami o prawa polityczne (art. 145) i nad sporami o prawa obywatelskie (art. 144), przy czym w 2014 r. w wyniku nowelizacji konstytucji upoważniono Radę Państwa i federalne sądy administracyjne do orzekania w sprawach cywilnych skutków ich decyzji;
- zakaz tworzenia komisji i sądów nadzwyczajnych oraz reguła tworzenia sądów (i organów sądowych) wyłącznie na podstawie ustawy (art. 146);
- wspomniane wcześniej ograniczenie kompetencji federalnego Sądu Kasacyjnego (art. 147);
- jawność rozpraw sądowych ograniczona wyłącznie w odniesieniu do zagrożenia porządku publicznego lub dobrych obyczajów (w przypadku przestępstw politycznych i prasowych decyzja w sprawie uchylenia jawności rozprawy musi być podjęta jednomyślnie) (art. 148);
- konieczność uzasadniania orzeczeń sądowych, a od nowelizacji konstytucji z 2019 r. nałożenie na sąd obowiązku ogłaszania sentencji na rozprawie publicznej, jeżeli rozpatrywana jest sprawa karna (art. 149);
- formuła sądu przysięgłych dla rozpatrywania wszystkich spraw karnych, przestępstw politycznych i prasowych (ale z wyłączeniem przestępstw prasowych inspirowanych przez rasizm i ksenofobię) (art. 150).

Artykuł 151 jest najobszerniejszy z tych dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W 2014 r. doszło do jego rozbudowania o kolejne postanowienia (dodano dwa ustępy do paragrafu 1). Artykuł ten jest konstytucyjną gwarancją niezależności sędziów i prokuratorów w zakresie wykonanych funkcji: sędziowie są niezawisli w zakresie orzekania, a prokuratura jest niezależna w prowadzeniu indywidualnych śledztw i ścigania. Przy czym konstytucja zastrzega, że nie narusza

³⁰ A. Pyrzyńska, „*W jedności siła?*”: o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, [w:] *Państwo w państwie: terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej*, M. Rączkiewicz (red.), Łódź 2015, s. 174.

to uprawnień właściwego ministra do nakazania wszczęcia postępowania i określania wiążących wytycznych w zakresie polityki karnej, w tym dotyczącej ścigania i prowadzenia dochodzeń. Tym samym, o ile minister zasięgnąwszy opinii Kolegium Prokuratorów Generalnych, może wydać wiążące dyrektywy w zakresie polityki kryminalnej i praktyki ścigania karnego, a także nakazać wszczęcie postępowania, o tyle nakazanie prokuratorowi umorzenia danego postępowania byłoby rażącym naruszeniem zarówno ustawy zasadniczej, jak i odpowiednich ustaw określających ustrój prokuratury.

W 2014 r., o czym wspomniano wyżej, uzupełniono te postanowienia o przyznanie odpowiednim organom wspólnot i regionów prawa zarządzania ścigania w sprawach należących do ich właściwości (za pośrednictwem odpowiedniego ministra). Dodatkowo zapewniono prawo udziału wspólnot i regionów w planowaniu polityki bezpieczeństwa oraz udziału ich przedstawicieli w posiedzeniach Kolegium Prokuratorów Generalnych (*Collège des procureurs généraux*).

W paragrafie drugim tego samego artykułu określono zasady funkcjonowania Najwyższej Rady Sprawiedliwości (w tym m.in. obecność w ramach tego organu kolegium francuskojęzycznego i kolegium niderlandzkojęzycznego). Konstytucja podkreśla zasadę parytetu: z jednej strony sędziów i prokuratorów wybranych bezpośrednio przez ich środowiska, z drugiej zaś z członków powołanych przez Senat większością kwalifikowaną ($\frac{2}{3}$ oddanych głosów). Szczegóły organizacji organu ustrojodawca nakazał ustawodawcy zwykłemu, zastrzegając jednak, że w łonie każdego z kolegiów działa komisja nominacji i powołań, a także komisja opiniodawcza i śledcza. W paragrafie trzecim określono kompetencje tego organu do:

- przedstawiania kandydatów do nominacji sędziowskich³¹ i prokuratorowskich;
- przedstawiania kandydatów do powołania na funkcje kierownicze w sądownictwie (Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego, pierwsi prezesi sądów apelacyjnych i prezesi sądów pierwszej instancji) i prokuraturze oraz określenia generalnych profili w zakresie tych powołań;
- dostępu do urzędu sędziego lub prokuratora;
- kształcenia sędziów i prokuratorów;
- wydawania opinii i propozycji dotyczących funkcjonowania i organizacji sądownictwa;
- nadzoru ogólnego i promocji wykorzystania środków kontroli wewnętrznej;
- z wyłączeniem wszystkich kompetencji dyscyplinarnych i karnych: przyjmowania i śledzenia biegu wszystkich skarg dotyczących funkcjonariuszy sądowych oraz przeprowadzania badań w zakresie funkcjonowania sądownictwa.

Zarówno sędziowie, jak i prezesi odpowiednich sądów powoływani są przez monarchę. Konstytucja opisuje też dość szczegółowo proces nominacyjny

³¹ Mowa tutaj o: sędziach pokoju, sędziach sądów pierwszej instancji, sędziach radcach sądów apelacyjnych oraz sędziach Sądu Kasacyjnego.

sędziów (w tym m.in. obowiązek przedstawiania opinii zgromadzeń ogólnych w przypadku nominacji sędziów – radców sądów apelacyjnych i sędziów Sądu Kasacyjnego). Konstytucja w par. 6 nakłada obowiązek przeprowadzania oceny prokuratorów, sędziów i prezesów odpowiednich sądów, który ma zostać opisany w ustawie.

W artykule 152 pojawiają się gwarancje niezależności sędziego: są oni powoływani dożywotnio (przechodzą w stan spoczynku w wieku określonym w ustawie), przysługuje im przewidziana ustawą emerytura. Dodatkowo sędziów chroni się przed arbitralnym pozbawianiem stanowiska lub zawieszania w czynnościach, do których może dojść jedynie na mocy orzeczenia sądu. Jeżeli natomiast chodzi o przeniesienie sędziego, to może do niego dojść jedynie w drodze nowego powołania i wyłącznie za jego zgodą.

Artykuł 153 stanowi właściwie jedyny artykuł belgijskiej konstytucji, który dotyczy wyłącznie prokuratury. Jest to jednak tylko przyznanie głowie państwa kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania prokuratorów działających przy sądach, co należy uznać za bardzo ograniczoną formułę, w szczególności w odniesieniu do bardzo dużego katalogu artykułów dotyczących ustroju sądów³². Artykuł 154 gwarantuje uposażenia członków wymiaru sprawiedliwości w odpowiedniej ustawie, a kolejny zabrania sędziemu przyjmowania od rządu jakichkolwiek funkcji płatnych³³. Konstytucja określa również jurysdykcję terytorialną poszczególnych sądów apelacyjnych, co jest rozwiązaniem dość szczegółowym, a przez to wyjątkowym jak na zapisy konstytucyjne³⁴.

W artykule 157 dopuszczono działalność sądów wojskowych, jednak w zakresie ich organizacji ustrojodawca odesłał do ustawy. Ten sam artykuł ogólnie określa działalność w systemie wymiaru sprawiedliwości jeszcze innych sądów: sądów gospodarczych, sądów pracy i sądów policyjnych. W 2014 r. znowelizowano konstytucję, dodając art. 157bis, w którym zapisano, że zasadnicze elementy reformy dotyczące używania języków w sprawach sądowych w okręgu sądowym Brukseli, a także powiązane aspekty związane z prokuraturą, siedzibą i jurysdykcją mogą zostać zmienione jedynie specjalną ustawą. W artykule 159 ustrojodawca nakazuje stosowanie przez sądy rozporządzeń i przepisów ogólnopaństwowych, prowincji i lokalnych, o ile te są zgodne z ustawami.

³² Podobnie stwierdzają A. Szymańska i J. Doellinger w *Pozycji prokuratury w polskim porządku prawnym*, R. Chęciński, T. Mądry, J. Sekuński (red.), Poznań 2012, s. 12.

³³ Taki sędzia, któremu zaoferowano funkcję, może ją wykonywać, ale wyłącznie bezpłatnie i o ile dane stanowisko nie jest przewidziane w ustawie jako niepołączalne ze stanowiskiem sędziego.

³⁴ Zgodnie z art. 156 w omawianym państwie działa 5 sądów apelacyjnych: (1) w Brukseli, obejmujący prowincje: Brabancję walońską, Brabancję flamandzką, a także dwujęzyczny Region Stołeczny Brukseli; (2) w Gandawie, obejmujący prowincje: Flandrię zachodnią i Flandrię wschodnią; (3) w Antwerpii, obejmujący prowincje: Antwerpię i Limburgię; (4) w Liege, obejmujący prowincje: Liege, Namur i Luksemburg; (5) w Mons, obejmujący prowincję Hainaut.

5. Status prokuratury

Spoglądając na trójpodział władzy, należy przede wszystkim podkreślić, że w Belgii pozycja prokuratora wydaje się „dwojakiej natury”, jako że podmiot ten należy instytucjonalnie zarówno do systemu władzy wykonawczej, jak i do systemu sądownictwa³⁵. Warto przy tym wspomnieć, że jego umiejscowienie w konstytucji wskazuje na bliskość władzy sądowniczej, jednak konstrukcja (a dokładniej miejsce względem rządu, a zatem organu władzy wykonawczej) powoduje trudność w jednoznacznym określeniu tego miejsca. H. Zięba-Załużka Belgię w podziale na cztery modele prokuratury w państwach europejskich umieszcza w dwóch [sic!]: „prokuratura podległa głowie państwa (Belgia, Bułgaria, Grecja, Norwegia, Hiszpania); prokuratura podporządkowana ministrowi sprawiedliwości (Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Rumunia)”. Takie umieszczenie omawianego państwa w dwóch kategoriach wynika zapewne z przyznania monarsze prawa do odwoływania prokuratora, co zapisane jest w ustawie zasadniczej, przy jednoczesnym przyznaniu ministrowi bardzo ograniczonych narzędzi swoistego nadzoru nad działalnością prokuratorów³⁶.

A. Ważny zwraca uwagę, że o ile sami prokuratorzy i sędziowie będąc powoływanymi przy sądach i trybunałach, a zatem znajdują się niejako w „jednolitym stanie sędziowskim”, o tyle to prokuratura jednocześnie podporządkowana jest członkowi władzy wykonawczej – ministrowi. Prokurator jest powoływany i odwoływany przez monarchę, jednak głowa państwa czyni to na odpowiedni wniosek ministra sprawiedliwości, co oznacza, że ewentualny awans prokuratora w ramach całej struktury prokuratury zależy od decyzji ministra³⁷.

Ów minister ma prawną możliwość wpływu na prowadzenie śledztw. Wydaje się, że najbardziej dostrzegalną sprzecznością w konstrukcji ustrojowej prokuratury jest właśnie konstytucyjna gwarancja niezależności w prowadzeniu indywidualnych śledztw i ścigania – co stwierdza art. 51 par. 1 zd. 2 – przy wskazaniu w zd. 3 tego samego paragrafu, że minister dysponuje prawem nakazania wszczęcia postępowania i określania wiążących wytycznych w zakresie polityki karnej, w tym dotyczącej ścigania i prowadzenia dochodzeń³⁸.

A. Ważny zwraca również uwagę, że niezależność prokuratora, o której wyżej wspomniano, w praktyce może okazać się ograniczona, gdyż zapewnia ministrowi sprawiedliwości szczególne uprawnienie „przez wyraźne wskazanie, że to ten organ wyznacza kierunki polityki karnej państwa w zakresie ścigania

³⁵ M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm ścigania przestępstw – wybrane aspekty teoretyczne*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 11–12, s. 53.

³⁶ Por. H. Zięba-Załużka, *Prokuratura a Rada Ministrów (na marginesie oceny sprawozdania prokuratora generalnego przez prezesa Rady Ministrów)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3 (19), s. 204.

³⁷ A. Ważny, *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 227.

³⁸ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., art. 51.

karnego po uzyskaniu stanowiska kolegium prokuratorów generalnych oraz że wydawane przez niego wytyczne są wiążące dla prokuratorów i muszą być przez nich stosowane w realizacji funkcji ścigania”³⁹. Jednak w literaturze wielokrotnie można spotkać się z zastrzeżeniem, że o ile ministrowi przysługuje prawo inicjatywy w zakresie ścigania przestępcy, o tyle nie oznacza to, że ów minister mógłby np. w interesie swoim czy partii, która go wskazała, przerwać dane postępowanie, gdyż nie dysponuje takim uprawnieniem.

6. Reformy, obecny ustrój prokuratury i jej status ustrojowy przez pryzmat zapobiegania przestępczości, jej przyczyn i uwarunkowań

Prokuratura w ostatnich kilkudziesięciu latach kilkakrotnie podlegała zmianom strukturalnym. Wydaje się, że do tych największych doszło w latach 90. ubiegłego wieku, głównie na skutek powszechnie odczuwanej w społeczeństwie belgijskim dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości wobec sprawy „Potwora z Charleroi” Marca Dutroxa⁴⁰. Do zmian doszło jednak nie pod wpływem oburzenia społecznego na prowadzenie śledztwa wobec Dutroux, ale gdy w 1996 r. Sąd Kasacyjny postanowił o odsunięciu od prowadzonego śledztwa w tej sprawie powszechnie szanowanego sędziego śledczego Jean-Marca Connetrotte’a. Pod wpływem ogromnych protestów społecznych (tzw. Biały marsz w Brukseli, który miał zgromadzić ponad ćwierć miliona Belgów) domagających się wyciągnięcia wniosków z błędów. Dymisje ówczesnych ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a później i szefa policji były co najwyżej symbolem⁴¹, gdyż błędy po stronie zarówno władzy sądowniczej, jak i aparatu śledczego⁴² były tak ogromne, że podjęto decyzję o reformie wymiaru sprawiedliwości, która wśród swych celów miała ograniczenie wpływu polityków na tę część aparatu państwowego.

Ustawy, które w kolejnych latach regulowały ustrój prokuratury belgijskiej, to: Ustawa z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie ustanowienia kolegium prokuratorów generalnych (*loi instituant un collège des procureurs généraux et des*

³⁹ A. Ważny, op. cit., s. 227–228.

⁴⁰ O wydarzeniach związanych z tą sprawą zob. szerzej: M. Alterman, *Rząd: zaostrzyć kary dla gwałcicieli dzieci*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 31.08.1996 r., nr 203, str. 7; M. Alterman, *Ministrowie pedofile?*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.11.1996 r., nr 268, s. 13; S. Staelraeve, P. t Hart, *Dutroux and dioxin: crisis investigations, elite accountability and institutional reform in Belgium*, [w:] *Governing after Crisis The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, A. Boin, A. McConnell, P. t Hart (red.), Cambridge 2008, s. 148–180.

⁴¹ A. Hondeghem, B. Broucker, *From Octopus to the Reorganisation of the Judicial Landscape in Belgium*, [w:] *Modernisation of the Criminal Justice Chain and the Judicial System. New Insights on Trust, Cooperation and Human Capital*, A. Hondeghem, X. Rousseaux, F. Schoenaers (red.), Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016, s. 3.

⁴² E. Devroe, P. Ponsaers, *Reforming the Belgian police system between central and local*, [w:] *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*, N. Fyfe, J. Terpstra, P. Tops (red.), Haga 2013, s. 78 i nast.

magistrats nationaux); Ustawa z dnia 12 marca 1998 r. w sprawie usprawnienia postępowania karnego w stadium postępowania przygotowawczego (*loi portant amélioration de la procédure pénale dans le stade de l'information et de l'instruction préparatoire*), Ustawa z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wertykalnej organizacji prokuratury, prokuratury federalnej i rady prokuratorów królewskich (*loi concernant l'organisation verticale de conseil des procureurs du Roi*) i Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. w sprawie prokuratury federalnej (*loi modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral*).

W następnych latach kontynuowano reformy wymiaru sprawiedliwości. W 2009 r. nowy minister sprawiedliwości przedstawił plan kolejnych zmian w ramach swojego resortu. Do najważniejszych postulatów, jakie wówczas poruszono, należy zaliczyć bez wątpienia plan ograniczenia roli samego ministra jako czynnika politycznego. Oparty na czterech filarach⁴³ projekt ostatecznie nie został wdrożony ze względu na upadek rządu. Kolejną próbę można było podjąć dopiero po powstaniu nowego rządu, do czego doszło po ponad roku trwania negocjacji koalicyjnych. Nowy rząd dość szybko podjął się reformowania wymiaru sprawiedliwości, bo zaledwie kilka miesięcy po zaprzysiężeniu zaprezentował nowe propozycje ustaw, które miały doprowadzić do reformy okręgów sądowych, zmian w procedurze postępowania sądowego i autonomii kierowniczej w wymiarze sprawiedliwości. Tym samym doprowadzono m.in. do ograniczenia liczby okręgów.

Obecnie strukturę i zadania prokuratury opisane są w Kodeksie sądowniczym (*Code Judiciaire*). Ów Kodeks składa się z 6 ksiąg. W tytule drugim pierwszej z nich opisany jest zasadniczy ustrój prokuratury belgijskiej. Są tam wskazane m.in. właściwość miejscowa, formuła działania z urzędu czy też zobowiązanie prokuratury do dbania o prawidłowość obsługi sądów i trybunałów.

Jeżeli chodzi o obecną organizację prokuratury, to zasadą jest, że każdy okręg sądowy musi mieć przynajmniej jedną **prokuratorę prokuratorów królewskich** (*parquet du procureur du Roi*). W skład prokuratury wchodzi: prokurator królewski (*procureur du Roi*), jego pierwsi [sic!] zastępcy i pozostali zastępcy. Występują oni w charakterze oskarżyciela publicznego przy sądzie pierwszej instancji (*tribunal de première instance*), w tym również przed sądem dla nieletnich będącym wydziałem sądu pierwszej instancji. Identyczną funkcję pełnią w sądzie policyjnym (*tribunal de police*) i gospodarczym (*tribunal de commerce*) danego okręgu sądowego⁴⁴.

W sądach pracy pierwszej instancji (*tribunaux du travail*) funkcję tę pełni **oskarżyciel przy sądzie pracy** (*auditeur du travail*), którego wspomagają zastępcy oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, pierwsi zastępcy. Oskarżyciel przy sądzie pracy wykonuje zadania prokuratury – podejmuje wszystkie sprawy,

⁴³ Szerzej na ten temat zob. A. Hondeghem, B. Broucker, op. cit., s. 7–8.

⁴⁴ *Zawody prawnicze – Belgia*, https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-be-pl.do?member=1, [dostęp: 13.10.2020].

które podlegają właściwości sądów pracy. Jego podstawowym zadaniem jest interweniowanie, gdy w grę wchodzi prawa obywatela w sprawach zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Występuje również w charakterze oskarżyciela publicznego w sądzie poprawczym (*tribunal correctionnel*), który jest wydziałem sądu pierwszej instancji, lub w sądzie policyjnym (*tribunal de police*) w sprawach karnych, wchodzących w zakres ich właściwości.

Na szczeblu sądów apelacyjnych i sądów pracy drugiej instancji (*cour du travail*) funkcję oskarżyciela publicznego pełni **prokurator generalny**, który kieruje pracą i nadzoruje funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w prokuraturze generalnej (*magistrats du parquet général*) oraz generalnej inspekcji pracy (*l'auditorat général du travail*)⁴⁵. Liczba prokuratorów generalnych pokrywa się z liczbą sądów apelacyjnych, gdyż to właśnie do nich są oni przypisani.

Prokuratura generalna (*Parquet général*) kierowana jest przez **prokuratora generalnego przy Sądzie Kasacyjnym** (*procureur général près la Cour de Cassation*), który ma swojego zastępcę – pierwszego rzecznika generalnego (*premier avocat général*). Wspiera ich 11 rzeczników generalnych (*avocat général*). Wszystkie sprawy, jakie mają podlegać rozpatrywaniu przez Sąd Kasacyjny, podlegają jednocześnie jurysdykcji Prokuratury Generalnej, która przed tym Sądem jest reprezentowana przez jednego z jej rzeczników generalnych. Dwóch pierwszych rzeczników generalnych (tj. prokurator generalny i pierwszy rzecznik generalny) muszą pochodzić z dwóch różnych wspólnot językowych.

Prokuratora Generalna przy Sądzie Kasacyjnym, w związku z tym, że ów nie orzeka w sprawach merytorycznych, a jedynie sprawdza legalność i prawidłowość przeprowadzonej procedury w niższych instancjach, ma za zadanie jedynie opiniowanie stosowania przepisów prawa. Zatem nie zajmuje się prowadzeniem postępowań karnych.

Prokuratura federalna (*Parquet fédéral*) została powołana do zajmowania się sprawami ogólnopaństwowymi i tym samym jej właściwość obejmuje całe terytorium Królestwa Belgii. Siedzibą prokuratury federalnej jest Bruksela. Na jej czele stoi prokurator federalny (*procureur fédéral*), który jest wspomagany przez *magistrats fédéraux* (federalnych sędziów śledczych). Instytucja ta powstała w dużej mierze, by umożliwić skuteczniejsze zwalczanie przestępstw wykraczających poza kompetencje, ale i możliwości prokuratur okręgowych. Chodzi tu przede wszystkim o przypadki poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego oraz ścigania belgijskich żołnierzy, którzy popełniają przestępstwa za granicą w czasie pokoju. W ramach jurysdykcji są też m.in. terroryzm, handel ludźmi, przestępczość zorganizowana i pranie brudnych pieniędzy. Jurysdykcja prokuratury federalnej opisana jest w art. 144^{ter} Kodeksu sądowniczego (*Code Judiciaire*):

⁴⁵ Ibidem.

- przestępstwa określone w art. 101–136 Kodeksu karnego (przestępstwa wymierzone w życie i zdrowie osobę króla i innych członków rodziny królewskiej, a także obalenie władzy; zdrada stanu; przestępstwa wymierzone w bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa);
- przestępstwa popełnione z użyciem przemocy wobec osób lub interesów materialnych, z powodów ideologicznych lub politycznych – ataki terrorystyczne (w tym z wykorzystaniem materiału jądrowego lub wymierzone w instalacje wykorzystujące materiał jądrowy, a także kradzież materiału jądrowego);
- przestępstwa związane z handlem ludźmi;
- przestępstwa o charakterze międzynarodowym, w tym międzynarodowa przestępczość zorganizowana;
- przestępstwa popełnione w związku z przywozem, wywozem i tranzytem broni, amunicji i sprzętu przeznaczonego do użytku w szczególności do celów wojskowych;
- przestępstwa związane z tworzeniem i działalnością przestępczości zorganizowanej⁴⁶.

Na mocy rozporządzenia królewskiego⁴⁷ z 23 maja 2001 r. (*Arrêté royal portant création du Service public fédéral Justice, 23 mai 2001*) doszło do reformy administracji rządowej. O tym, z jak wielką zmianą mieliśmy do czynienia, niech świadczy zwyczajowa nazwa przeprowadzonej reformy, gdyż nazwano ją reformą/przewrotem kopernikańskim. W jej efekcie powstała **Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości** (*Service public fédéral Justice*). W art. 1 określono zadania tej służby. Sprowadzają się one do:

- przygotowywania i wdrażanie aktów prawnych oraz udzielania wsparcia Ministrowi Sprawiedliwości w ramach jego kompetencji;
- nadzór i wsparcie operacyjne wymiaru sprawiedliwości, sprzyjające koordynacji i rozwojowi organizacyjnemu;
- zapewnienie skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych i administracyjnych poprzez zagwarantowanie pewności prawa i równego traktowania wszystkich zainteresowanych stron.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości jest wewnętrznie podzielona na dyrekcje generalne. Obecnie są to:

- Dyrekcja Generalna ds. Organizacji Sądownictwa – ma ona zapewniać sądom i trybunałom wsparcia logistyczne i materiały, które umożliwią im prawidłowe funkcjonowanie; odpowiedzialna jest również za personel wymiaru sprawiedliwości; nadzoruje kontrolę i opłacanie kosztów prawnych w sprawach karnych, prowadzi centralny rejestr karny oraz

⁴⁶ Kodeks sądowiczy (*Code Judiciaire*), art. 144ter.

⁴⁷ W literaturze pojawia się również określenie zarządzenie królewskie, które jest co prawda bliższe właściwemu tłumaczeniu, ale sugeruje wewnętrzny charakter aktu, sąd posługując się tłumaczeniem jw.

przygotowuje regulacje dotyczące organizacji sądownictwa i zawodów prawniczych (prawnik, notariusz, komornik);

- Dyrekcja Generalna ds. Legislacji, Podstawowych Praw i Wolności – jest ona odpowiedzialna za: przygotowywanie projektów ustawodawstwa (począwszy od prawa krajowego, a na europejskim skończywszy); współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych; doradzanie Ministrowi Sprawiedliwości i innym zainteresowanym podmiotom przede wszystkim w zakresie prawa cywilnego, relacji państwo–związki wyznaniowe i prawa człowieka, przygotowywanie odpowiedzi na pytania posłów oraz uczestnictwo w negocjacjach międzynarodowych;
- Dyrekcja Generalna ds. Zakładów Penitencjarnych – odpowiada za wykonywanie kar i środków pozbawienia wolności (w tym odpowiada m.in. za personel więzienny); jest również odpowiedzialna za wydawanie opinii w zakresie więziennictwa⁴⁸.

W 2007 r. powstała jeszcze Dyrekcja Generalna ds. Ośrodków Pomocy Prawnej (*Maisons de justice*), która została powołana do zarządzania ośrodkami pomocy prawnej podlegającymi Ministerstwu Sprawiedliwości; zatrudnia w każdym ośrodku pomocy prawnej wyspecjalizowany personel, stanowiący służbę obsługi ofiar przestępstw. Już w lipcu uprawnienia ośrodków pomocy prawnej zostały przekazane ze szczebla federalnego, a na początku kolejnego roku przekazano również personel i budżet. Stało się to w ramach tzw. szóstego etapu reformy państwa.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości zarządzana jest przez prezesa wybieranego na sześcioletnią kadencję, która może ulec odnowieniu. Obecnym prezesem jest Alain Bourlet, który w 2002 r. został wybrany, a następnie w 2008 r. odnowiono mu mandat. W ramach struktury Federalnej Służby funkcjonuje ponadto komitet zarządzający (*comité de direction*), którego członkami są wszyscy dyrektorzy generalni i dyrektorzy służb wsparcia (*services d'encadrement*). Te ostatnie, zgodnie ze swoją nazwą mają zapewnić wsparcie dla Federalnej Służby. Obecnie istnieją 3 takie komórki:

- Służba Wsparcia Personelu i Organizacji (*service d'encadrement Personnel et Organisation*) – planuje potrzeby kadrowe dla służb centralnych, odpowiedzialna jest za rekrutację wykwalifikowanych osób i zarządzaniem aktami personelu;
- Służba Wsparcia Budżetu, Kontroli i Logistyki (*service d'encadrement Budget, Contrôle de gestion et Logistique*) – opracowuje plany i monitoruje wydatki Federalnej Służby, a także zapewnia wsparcie logistyczne;
- Służba Wsparcia ICT (*service d'encadrement ICT*) – zgodnie ze swoją nazwą odpowiedzialna jest za zapewnienie wsparcia informatycznego Federalnej Służby Wymiaru Sprawiedliwości.

⁴⁸ *Zawody prawnicze – Belgia*, op. cit.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości ma również specjalną komórkę odpowiedzialną za obsługę Monitora Belgijskiego (*Le Moniteur belge / Belgisches Staatsblatt / Belgisch Staatsblad*) – oficjalnego dziennika rządowego omawianego państwa. W ramach tej instytucji funkcjonują jeszcze inne komórki, takie jak:

- Komisja ds. pomocy finansowej na rzecz ofiar umyślnych aktów przemocy (*Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels*) – powołana w 1985 r. komórka ma zapewniać ofiarom przestępstw z użyciem przemocy państwowego wsparcia finansowego. W ramach tej działalności Komisja zapewnia wsparcie finansowe ofiarom (a w pewnych przypadkach również ich rodzinom) umyślnych aktów przemocy, nawet jeśli sprawca pozostaje nieznanym lub nie odpowiada za swoje czyny, przy czym jednocześnie Komisja odmawia pomocy, gdy przestępstwo popełniono w następstwie lekkomyślności lub niedbalstwa;
- Komisja ds. gier hazardowych (*Commission des jeux de hasard*) – decyduje o przyznaniu, zawieszeniu i cofnięciu licencji dla kasyn oraz doradza władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie regulacji prawnych gier losowych;
- Centrum informacyjno-doradcze ds. szkodliwych organizacji sekciarskich (*Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles*) – odpowiada za badanie organizacji sekciarskich funkcjonujących w Belgii i ich powiązań międzynarodowych.

Ministrowi Sprawiedliwości doradzają ponadto: Służba Bezpieczeństwa Państwa (*Sûreté de l'État*)⁴⁹, Narodowy Instytut Kryminalistyki i Kryminologii (*Institut national de Criminalistique et de Criminologie*) odpowiedzialny m.in. za zarządzanie kryminalistycznymi bankami danych i koordynowanie laboratoriów policji federalnej oraz Służba Polityki Kryminalnej (*Service de la politique criminelle*), która odpowiedzialna jest za pracę analityczną rozwoju przestępczości, a przez to wspomaga koordynację polityki prewencyjnej, represyjnej i penitencjarnej. Ponadto odgrywa ważną rolę w przekazywaniu ogólnych informacji sędziom i policji.

7. Kolegium Prokuratorów Generalnych i inne organy współpracy prokuratorów

W skład **Kolegium Prokuratorów Generalnych** (*Collège des procureurs généraux*) wchodzi – co oczywiste – prokuratorzy generalni. Obecnie jest ich pięciu. W posiedzeniach uczestniczy również prokurator federalny. Kolegium

⁴⁹ M. Siuda i K. Wywiół wskazują, że w związku z tym, że służba ta została powołana do życia w 1830 r., wkrótce po tym, jak Belgia stała się niepodległym państwem, oznacza, że służba ta jest zatem najstarszą, nieprzerwanie działającą służbą specjalną świata; eadem, *Służba Bezpieczeństwa Państwa Belgii – wybrane aspekty działań w ramach profilaktyki kontrwywiadowczej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 9, s. 195.

powstało w dużej mierze jako organ, który ma niejako odseparować aparat ścigania, oskarżycieli publicznych od osób zasiadających w organach władzy wykonawczej, czy też innymi słowy: prokuratorów od polityków. To właśnie te bliskie stosunki stały się fundamentem nieefektywnego systemu wymiaru sprawiedliwości, które doprowadziły do wybuchu afery Dutrox.

Członkowie Kolegium spotykają się raz w tygodniu, a dodatkowo odbywają spotkania z policją, czternastoosobową Radą Prokuratorów Królewskich (*Conseil des procureurs du Roi*) i dziewięćosobową Radą Oskarżycieli przy sądzie pracy (*Conseil des auditeurs du travail*).

Zadania Kolegium Prokuratorów Generalnych wymienione zostały w art. 143^{bis}. Co warto podkreślić, zasadą naczelną jest podejmowanie decyzji w drodze konsensusu. Przy czym, jeżeli nie uda się osiągnąć konsensusu w ramach tego organu, a wykonanie dyrektyw Ministra dotyczących polityki karnej jest w ten sposób zagrożone, Minister Sprawiedliwości podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia ich stosowania. Podstawowym zadaniem Kolegium jest rozwijanie spójnej dla całego państwa polityki kryminalnej. Dlatego mogą oni podejmować wiążące dla prokuratorów wytyczne, o ile znajdują się oni pod ich nadzorem i kierownictwem. To właśnie Kolegium przygotowuje dla ministra sprawiedliwości opinie w sprawach dyrektyw dotyczących polityki karnej. Należy przy tym podkreślić, że dyrektywy te mają ze swej istoty jedynie charakter ogólny, wskazujący cel, do jakiego prokuratorzy mają dążyć, a nie wskazówki, w jaki sposób powinny działać⁵⁰. M. A. Dessert zwraca uwagę na jeszcze jeden element konstrukcji owych dyrektyw: nie mogą one sprowadzać się do polecenia prokuratorom odstąpienia od ścigania pewnych kategorii przestępstw. Można wysnuć z tego wniosek, że ministerialne dyrektywy mają de facto jedynie wspomagać pracę prokuratorów, a w żaden sposób nie utrudniać czy przeszkadzać prokuratorom w ich pracy⁵¹. Ustawa nakłada na Kolegium obowiązek dbania o „dobre funkcjonowanie i koordynację prokuratury”, a także (art. 143^{bis} par. 3) informowania Ministra Sprawiedliwości, z własnej inicjatywy lub na jego wniosek, we wszelkich sprawach związanych z zadaniami prokuratora⁵².

Rada Prokuratorów Królewskich (*Conseil des procureurs du Roi*) odpowiedzialna jest za doradzanie wyżej wskazanemu Kolegium Prokuratorów Generalnych w sprawach jednolitego stosowania przepisów oraz we wszelkich sprawach dotyczących misji i zarządzania prokuraturą. **Rada Oskarżycieli przy sądzie pracy** (*Conseil des auditeurs du travail*) ma również przede wszystkim funkcję doradczą dla innych gremiów. Ostatnim z gremiów doradczych jest

⁵⁰ Zwraca na to uwagę M. A. Dessert; por. idem, *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4, s. 98.

⁵¹ Ibidem, s. 97–98.

⁵² Kodeks sądowniczy (*Code judiciaire*), art. 143 bis par. 3.

W języku polskim ów kodeks występuje również jako Kodeks sądowy. Por. J. Juchniewicz, *Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości Królestwa Belgii*, „Przegląd Prawa i Administracji: Rady Sądownictwa w Wybranych Krajach Europejskich” 2019, t. 119, s. 10.

Rada Sekretarzy (*Conseil des secrétaires en chef*), w skład którego wchodzi szefowie sekretariatów prokuratur i oskarżycieli przy sądzie pracy wszystkich szczebli. Ich zadaniem jest koordynowanie i wymiana współpracy w zakresie administracji.

8. Podsumowanie

Wymiar sprawiedliwości od uzyskania niepodległości przez Belgię stale był przedmiotem zmian, jednak w ostatnich kilkudziesięciu latach zmiany te mają charakter systemowy, co bez wątplenia można nazwać głębokimi reformami. Wynika to nie tylko z tak oczywistych względów jak stopniowa decentralizacja państwa (w Belgii nazywana uwspólnotawianiem), powodowana przekształcaniem się państwa unitarnego w federalne, ale i kontynuowaniem tego procesu w latach kolejnych. Przekształcenie się Belgii w państwo związkowe na początku lat 90. zbiegło się z aferą Dutroux w drugiej połowie tej dekady, co musiało zaowocować znaczącymi zmianami w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nie pozostaje wątpliwości, że warunki, w jakich starano się doprowadzić do tak oczekiwanych przez społeczeństwo zmian, były mimo wszystko niekorzystne. O ile było społeczne wsparcie dla samych zmian, o tyle federalna struktura państwa powodująca często odmienne interesy jej części składowych połączona z bardzo rozdrobnionym pod względem partyjnym parlamentem i niestabilnymi gabinetami bardzo niekorzystnie wpływały na skuteczne realizowanie potrzebnych reform. Kolejni premierzy podejmowali próby przezwyciężenia tych trudności przez zabieganie o poparcie dla reform(y) wymiaru sprawiedliwości nie tylko własnego zaplecza politycznego w parlamencie, ale i innych ugrupowań. Należy przy tym podkreślić, że do stołu rozmów nad reformą wymiaru sprawiedliwości po aferze Dutroux przystąpiły wszystkie główne siły parlamentarne (stąd ochrzczono tę reformę mianem Ośmiornicy – ze względu na symbolikę ośmiu odnóży i ugrupowań, które przystąpiły do stołu rozmów).

Na kolejną słabość belgijskiego wymiaru sprawiedliwości, który miał być uleczony przez powołanie Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości, zwracają uwagę Stefaan Voet i Marcel Storme, którzy wskazują, że celem stworzenia tego organu było po prostu przecięcie możliwości nominacji politycznych (tj. opartych na poglądach (niekoniecznie deklarowanych) kandydatów do sądownictwa i prokuratury⁵³. Należy przy tym raz jeszcze przywołać dwa najważniejsze filary tej reformy. Pierwszym było powołanie do życia nowego organu, który nie podlega zarówno parlamentowi, rządowi, jak i żadnemu z organów

⁵³ S. Voet, M. Storme, *Institutional Judicial Reform Experiences in Belgium: New Bodies Governing the Judiciary*, 2013, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=056112118000092000127109118004081122118082063037061028081122124073113002086007089066101022100000122017012002106108064121088122061072021040019086122122022071070072098060085038118102000010071068068084094108124084083115-005080126001076089007119122001020015&EXT=pdf> [dostęp: 13.10.2020], s. 2.

władzy sądowniczej. Organ ten miał dbać o niezależność funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Drugim było zapisanie w konstytucji, wcześniej istniejącej jedynie w doktrynie [sic!], zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości. Należy podkreślić swoisty krok milowy w uzdrowieniu relacji trzech władz i próby odpolitycznienia wymiaru sprawiedliwości. Kreowanie nowych funkcjonariuszy w sposób możliwie odpolityczniony stał się faktem (na szczególnie uznanie zasługuje wymóg uzyskania podwyższonej większości popierającej kandydaturę ($\frac{2}{3}$ odpowiedniej komisji), przy czym nie można zapominać o pozostającej w mocy możliwości wetowania kandydatur na sędziów i prokuratorów przez polityka – ministra sprawiedliwości. Ten mechanizm może rodzić pewne wątpliwości, czy pozostawienie w rękach polityka takiego narzędzia jest pożądane z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości.

Wspomniana wcześniej afery nie była jednak ostatnią, która podała w wątpliwość prawidłowe wypełnianie przez sądy i prokuraturę powierzonych im misji. W 2008 r. w samym środku kryzysu finansowego premier Yves Leterme został oskarżony o wywieranie nacisków na wymiar sprawiedliwości poprzez swoich ministrów, którzy mieli kontaktować się z sędziami prowadzącymi proces dotyczący sprzedaży banku Fortis grupie BNP Paribas. To doprowadziło do jego dymisji⁵⁴, a aferę ochrzczono nazwą *l'affaire Fortis*.

W 2013 r. podjęto kolejne kroki w reformowaniu belgijskiego wymiaru sprawiedliwości. Ten etap reformy w większym zakresie dotyczył bardziej sędziów niż prokuratorów, przy czym niektóre elementy dotyczyły zarówno jednych, jak i drugich. W ramach tej reformy (czy tego etapu reformy): zmniejszono liczbę okręgów sądowych, wprowadzono element systemu mobilności sędziów, wprowadzono menadżerski system zarządzania w sądownictwie (w tym przede wszystkim przez powołanie różnego rodzaju kolegiów mających charakter doradczo-konsultacyjny), na postępowaniu dyscyplinarnym skończywszy⁵⁵.

Wiele aspektów kolejnych reform należy ocenić pozytywnie: poza wspomnianymi już wcześniej: utworzeniem niezależnego od polityków organu odpowiedzialnego za poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości, wpisanie do konstytucji zasady niezależności funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wraz z zastrzeżeniem, jedynie w jakim przypadku zasada ta odnosząca się do prokuratora, może być ograniczona, utworzenie specjalnych komórek w/lub wokół Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (komisji nominacyjnej i opiniodawczo-śledczej zróżnicowanych wewnętrznie; Instytutu Szkolenia Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości) oraz organów doradczych ministra sprawiedliwości, z którymi ten ostatni musi konsultować ważniejsze z punktu widzenia decyzje

⁵⁴ W. Smoczyński, *Belgia – państwo podzielone*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1506362,1,belgia---panstwo-podzielone>, [dostęp: 30.10.2020].

⁵⁵ Zob. szerzej: A. Krzynówek-Arndt, *Status prawny sędziego w Królestwie Belgii*, [w:] *Status sędziego w państwie demokratycznym: Państwa europejskie*, red. B. Przywora, Warszawa 2019, s. 61-62.

personalne (i nie tylko) w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Zmiany te należy ocenić pozytywnie przez pryzmat standardów europejskich.

Jednym z elementów wartym poruszenia jest również niewystarczająco atrakcyjna sytuacja płacowa pracowników wymiaru sprawiedliwości (chodzi tu zarówno o stan sędziowski, jak i prokuratorski, ale też i cały aparat pomocniczy), co prowadzi z kolei do braków kadrowych przekładających się następnie na wydłużanie postępowań⁵⁶.

M. Jankowski i P. Rylski w 2010 roku zwracali uwagę na brak jednolitych statystyk prokuratorskich i sądowych. Nie ma też jednolitego systemu informacyjnego wymiaru sprawiedliwości, co przy pewnych utrudnieniach proceduralnych łącznie negatywnie wpływa na ogólną ocenę wymiaru sprawiedliwości⁵⁷. Sześć lat później Rada UE wydała zalecenie, w którym wskazała na niedociągnięcia w zakresie efektywności systemu sądownictwa, w którym występuje niski poziom rozpowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych, co stanowi jedną z barier dla inwestycji prywatnych⁵⁸. Wydaje się, że bariera ta to jedno z kolejnych wyzwań dla kolejnych ministrów sprawiedliwości.

Część II. Status prawny prokuratora

1. Konstytucyjne ramy wymiaru sprawiedliwości

Konstytucja z 1831 r. dość szeroko zakresliła prawa i wolności jednostki, wysuwając je na czoło postanowień: po trzech artykułach tytułu I (dotyczącego terytorium), w tytule II umieszczono 21 artykułów dotyczących m.in. zasady równości wobec prawa, zasady *nullum crimen sine lege*, wolności osobistej, wolności prasy, wolności zgromadzeń, prawa zrzeszania się. Władza sądownicza została powierzona sądom i trybunałom wykonującym wyroki w imieniu króla. Formuła wyrażona w art. 30 pozostała niezmienną⁵⁹. Pierwotna wersja konstytucji nie zawierała odniesień do działań prokuratury.

Przechodząc do rozwiązań ustrojowych władzy sądowniczej i organów ją wspomagających, warto wskazać na następujące organy: Rada Państwa, Sąd Konstytucyjny, Najwyższa Rada Sądownictwa i Sąd Kasacyjny. Rada Państwa przypomina swoją pozycją ustrojową francuską Radę Stanu, gdyż w obu państwach funkcjonuje jako sąd administracyjny. Konstytucja bardzo oszczędnie odnosi się do jej kompetencji, opisując je jedynie w jednym artykule (160). Również pozycja

⁵⁶ *Protest belgijskich sędziów*, <https://www.iustitia.pl/1337-protest-belgijskich-sedziow>, 13.10.2020 r.

⁵⁷ M. Jankowski, P. Rylski, *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 14.

⁵⁸ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2016 r., 2016/C 299/09) (Dz.U.UE C z dnia 18 sierpnia 2016 r.)

⁵⁹ Zmieniła się jedynie jednostka redakcyjna. Wówczas był to art. 30, a obecnie to art. 40.

Sądu Konstytucyjnego jest opisana dość oszczędnie (142). Sąd Kasacyjny funkcjonuje jako sąd ostatniej instancji, przy czym konstytucja wyraźnie wskazuje, że nie rozpoznaje spraw pod kątem merytorycznym. Art. 158 przyznaje temu Sądowi prawo rozstrzygania sporów o właściwość sądów według norm określonych w ustawie. Konstytucja określa też sposób powoływania jego składu. Ostatni z wyżej wskazanych organów – Najwyższa Rada Sądownictwa – została powołana do wskazywania kandydatów na stanowiska sędziego i prokuratora. Jest to organ stosunkowo młody, gdyż powstał dopiero pod koniec lat 90., a sama Rada swoje funkcje sprawuje formalnie od 2000 r.⁶⁰

Zadaniem Sądu Konstytucyjnego, powołanego dla całej federacji, jest przede wszystkim czuwanie nad jednolitością i zgodnością belgijskiego prawodawstwa, przez rozstrzyganie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy ustawą a dekretem, a zatem kolizji pomiędzy przepisami prawa stanowionego przez federację, wspólnoty i regiony⁶¹.

Najwyższa Rada Sądownictwa (*Conseil supérieur de la justice*) odgrywa kluczową rolę w procedurze powoływania sędziów (ma zapewnić bezstronność i apolityczność tego procesu). Dodatkowo sprawuje zewnętrzną kontrolę nad funkcjonowaniem sądownictwa, łącznie z rozpatrywaniem skarg, a także jest organem uprawnionym do formułowania opinii, co do ewentualnych koniecznych kierunków zmian nastawionych na poprawę funkcjonowania sądów.

Przechodząc wreszcie do sądów, należy podkreślić, że konstytucja w sposób dość szczegółowy dokonuje określenia zasad funkcjonowania organów tej władzy. O ile w przypadku zarówno Sądu Konstytucyjnego i Rady Państwa ich ustrój regulowany jest przez 1–2 artykuły, to sądy są już opisane w kilkunastu. Najważniejsze postanowienia:

- przyznanie sądom pierwszej instancji jurysdykcji nad sporami o prawa polityczne (art. 145) i nad sporami o prawa obywatelskie (art. 144), przy czym w 2014 r. w wyniku nowelizacji konstytucji upoważniono Radę Państwa i federalne sądy administracyjne do orzekania w sprawach cywilnych skutków ich decyzji;
- zakaz tworzenia komisji i sądów nadzwyczajnych oraz reguła tworzenia sądów (i organów sądowych) wyłącznie na podstawie ustawy (art. 146);
- wspomniane wcześniej ograniczenie kompetencji federalnego Sądu Kasacyjnego (art. 147);
- jawność rozpraw sądowych ograniczona wyłącznie w odniesieniu do zagrożenia porządkowi publicznemu lub dobrem obyczajom (w przypadku

⁶⁰ M. Maksymiuk, *Belgia*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2019, s. 128.

⁶¹ A. Pyrzyńska, „*W jedności siła?*”: o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, [w:] *Państwo w państwie: terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2015, s. 174.

przestępstw politycznych i prasowych decyzja w sprawie uchylenia jawności rozprawy musi być podjęta jednomyślnie) (art. 148);

- konieczność uzasadniania orzeczeń sądowych, a od nowelizacji konstytucji z 2019 r. nałożenie na sąd obowiązku ogłaszania sentencji na rozprawie publicznej, jeżeli rozpatrywana jest sprawa karna (art. 149);
- formuła sądu przysięgłych dla rozpatrywania wszystkich spraw karnych, przestępstw politycznych i prasowych (ale z wyłączeniem przestępstw prasowych inspirowanych przez rasizm i ksenofobię) (art. 150).

W artykule 152 pojawiają się gwarancje niezależności sędziego: są oni powoływani dożywotnio (przechodzą w stan spoczynku w wieku określonym w ustawie), przysługuje im przewidziana ustawą emerytura. Dodatkowo sędziów chroni się przed arbitralnym pozbawianiu stanowiska lub zawieszania w czynnościach, do których może dojść jedynie na mocy orzeczenia sądu. Jeżeli natomiast chodzi o przeniesienie sędziego, to może do niego dojść jedynie w wyniku nowego powołania i wyłącznie za jego zgodą.

Artykuł 153 stanowi właściwie jedyny artykuł belgijskiej konstytucji, który dotyczy wyłącznie prokuratury. Jest to jednak jedynie przyznanie głowie państwa kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania prokuratorów działających przy sądach, co należy uznać za bardzo ograniczoną formułę, w szczególności w odniesieniu do bardzo dużego katalogu artykułów dotyczących ustroju sądów⁶². Artykuł 154 gwarantuje uposażenia członków wymiaru sprawiedliwości w odpowiedniej ustawie, a kolejny zabrania sędziemu przyjmowania od rządu jakichkolwiek funkcji płatnych⁶³. Konstytucja określa również jurysdykcję terytorialną poszczególnych sądów apelacyjnych, co jest rozwiązaniem dość szczegółowym, a przez to wyjątkowym jak na zapisy konstytucyjne⁶⁴.

W artykule 157 dopuszczono działalność sądów wojskowych, jednak w zakresie ich organizacji ustrojodawca odesłał do ustawy. Ten sam artykuł ogólnie określa działalność w systemie wymiaru sprawiedliwości jeszcze innych sądów: sądy gospodarcze, sądy pracy i sądy policyjne. W 2014 r. znowelizowano konstytucję, dodając art. 157bis, w którym zapisano, że zasadnicze elementy reformy dotyczące używania języków w sprawach sądowych w okręgu sądowym Brukseli, a także powiązane aspekty związane z prokuraturą, siedzibą i jurysdykcją

⁶² Podobnie stwierdzają A. Szymańska i J. Doellinger w *Pozycja prokuratury w polskim porządku prawnym*, red. R. Chęciński, T. Mądry, J. Sekulski Poznań 2012, s. 12.

⁶³ Taki sędzia, któremu zaoferowano funkcję, może ją wykonywać, ale wyłącznie bezpłatnie i o ile dane stanowisko nie jest przewidziane w ustawie jako niepołączalne ze stanowiskiem sędziego.

⁶⁴ Zgodnie z art. 156 w omawianym państwie działa 5 sądów apelacyjnych: (1) w Brukseli, obejmujący prowincje: Brabancję Walońską, Brabancję Flamandzką, a także dwujęzyczny Region Stołeczny Brukseli; (2) w Gandawie, obejmujący prowincje: Flandrię Zachodnią i Flandrię Wschodnią; (3) w Antwerpii, obejmujący prowincje: Antwerpię i Limburgię; (4) w Liege, obejmujący prowincje: Liege, Namur i Luksemburg; (5) w Mons, obejmujący prowincję Hainaut.

mogą zostać zmienione jedynie specjalną ustawą. W artykule 159 ustrojodawca nakazuje stosowanie przez sądy rozporządzeń i przepisów ogólnopaństwowych, prowincji i lokalnych, o ile te są zgodne z ustawami.

2. Znaczenie artykułu 151 i jego znaczenie dla miejsca prokuratury i prokuratora w systemie wymiaru sprawiedliwości

Artykuł 151 belgijskiej ustawy zasadniczej jest najobszerniejszy z tych dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W 2014 r. doszło do jego rozbudowania o kolejne postanowienia (dodano dwa ustępy do paragrafu 1). Artykuł ten jest konstytucyjną gwarancją niezależności sędziów i prokuratorów w zakresie wykonanych funkcji: sędziowie są niezawisli w orzekaniu, a prokuratura jest niezależna w prowadzeniu indywidualnych śledztw i ścigania. Przy czym konstytucja zastrzega, że nie narusza to uprawnień właściwego ministra do nakazania wszczęcia postępowania i określania wiążących wytycznych w zakresie polityki karnej, w tym dotyczącej ścigania i prowadzenia dochodzeń. M. A. Dessart zwraca uwagę, że nie oznacza to przyznania ministrowi prawa do ingerowania w przebieg śledztwa. Tym samym chodziło o to, by ministrowi przyznać narzędzia, które będą umożliwiały mu wspieranie pracy prokuratorów (właśnie przez nakazanie zarówno wszczęcia postępowania, jak i przez wydawanie wiążących wytycznych (dyrektyw), ale jednocześnie pozbawić go takich, za pomocą których jako polityk (a nie bezstronny, niezależny z założenia funkcjonariusz wymiaru sprawiedliwości) mógłby chcieć ingerować w niepożądane dla niego, jego partii, rządu i ich otoczenia śledztwo. Dodatkowo należy podkreślić fakt, że wspomniane wyżej dyrektywy są opiniowane przez Kolegium Prokuratorów Generalnych, co w znaczny sposób ogranicza i tak już dość ograniczone kompetencje ministra⁶⁵.

W 2014 r., o czym wspomniano wyżej, uzupełniono te postanowienia o przyznanie odpowiednim organom wspólnot i regionów prawa zarządzania ścigania w sprawach należących do ich właściwości (za pośrednictwem odpowiedniego ministra). Dodatkowo zapewniono prawo udziału wspólnot i regionów w planowaniu polityki bezpieczeństwa oraz udziału ich przedstawicieli w posiedzeniach Kolegium Prokuratorów Generalnych (*Collège des procureurs généraux*).

W paragrafie drugim tego samego artykułu określono zasady funkcjonowania Najwyższej Rady Sprawiedliwości (w tym m.in. obecność w ramach tego organu kolegium francuskojęzycznego i kolegium niderlandzkojęzycznego). Konstytucja podkreśla zasadę parytetu: z jednej strony sędziów i prokuratorów wybranych bezpośrednio przez ich środowiska, z drugiej zaś z członków powołanych przez Senat większością kwalifikowaną ($\frac{2}{3}$ oddanych głosów). Szczegóły organizacji organu ustrojodawca nakazał ustawodawcy zwykłemu, zastrzegając jednak, że w łonie każdego z kolegiów działa komisja nominacji

⁶⁵ M. A. Dessart, *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4, s. 97.

i powołań, a także komisja opiniodawcza i śledcza. W paragrafie trzecim określono kompetencje tego organu do:

- przedstawiania kandydatów do nominacji sędziowskich⁶⁶ i prokuratorskich;
- przedstawiania kandydatów do powołania na funkcje kierownicze w sądownictwie (Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego, pierwsi prezesi sądów apelacyjnych i prezesi sądów pierwszej instancji) i prokuraturze oraz określenia generalnych profili w zakresie tych powołań;
- dostępu do urzędu sędziego lub prokuratora;
- kształcenia sędziów i prokuratorów;
- wydawania opinii i propozycji dotyczących funkcjonowania i organizacji sądownictwa;
- nadzoru ogólnego i promocji wykorzystania środków kontroli wewnętrznej;
- z wyłączeniem wszystkich kompetencji dyscyplinarnych i karnych: przyjmowania i śledzenia biegu wszystkich skarg dotyczących funkcjonariuszy sądowych oraz przeprowadzania badań w zakresie funkcjonowania sądownictwa.

Sędziowie i prezesi odpowiednich sądów powoływani są przez monarchę. Konstytucja opisuje też dość szczegółowo proces nominacyjny sędziów (w tym m.in. obowiązek przedstawiania opinii zgromadzeń ogólnych w przypadku nominacji sędziów, radców sądów apelacyjnych i sędziów Sądu Kasacyjnego). Konstytucja w par. 6 nakłada obowiązek przeprowadzania oceny prokuratorów, sędziów i prezesów odpowiednich sądów, którzy mają zostać opisani w ustawie.

3. Miejsce prokuratora w systemie

Przed wszystkim spoglądając na trójpodział władzy, należy zauważyć, że w Belgii pozycja prokuratora wydaje się „dwojakiej natury”, jako że podmiot ten należy instytucjonalnie zarówno do systemu władzy wykonawczej, jak i do systemu sądownictwa⁶⁷. Warto przy tym wspomnieć, że jego umiejscowienie w konstytucji wskazuje na bliskość władzy sądowniczej, jednak konstrukcja (a dokładniej miejsce względem rządu, a zatem organu władzy wykonawczej) powoduje trudność w jednoznacznym określeniu tego miejsca. Natomiast jeżeli chodzi o rozwiązania modelowe, to instytucja prokuratora jako oskarżyciela publicznego w Belgii jest zbliżona do modelu francuskiego. Tym samym Belgia często podawana jest jako przykład państwa, które stosuje model francuski⁶⁸ obok sąsiednich Holandii i Luksemburga, ale też Szkocji i Danii. Do cech takiego modelu zalicza się zwykle:

⁶⁶ Chodzi o: sędziów pokoju, sędziów sądów pierwszej instancji, radców sądów apelacyjnych oraz sędziów Sądu Kasacyjnego.

⁶⁷ Ibidem, s. 53.

⁶⁸ K. Kułak, *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 4, s. 107.

1. powierzenie ministrowi sprawiedliwości nadzoru nad działalnością prokuratury z jednoczesnym prawem do wydawania ogólnych wytycznych, ale i indywidualnych poleceń (tym samym w niektórych państwach minister może nawet wydawać wiążące prokuratorów polecenia o umorzeniu toczącego się postępowania), co z kolei wiąże się z poddaniem prokuratorów strukturze hierarchicznej w ten sposób, że prokuratorzy nadrzędni mogą wydawać zarówno generalne wytyczne, jak i indywidualne polecenia, a także możliwa jest dewolucja postępowania czy choćby przekazanie sprawy innemu prokuratorowi;
2. powierzenie prokuratorowi nadzoru nad działaniami policji w ramach postępowania przygotowawczego;
3. oparcie na zasadzie oportunistycznym ścigania (zatem przyznanie prokuratorowi prawa do odstąpienia od wszczęcia postępowania karnego, jeżeli ściganie uznane jest przez niego za niecelowe, choćby ze względu na koszty społeczne i/lub ekonomiczne przewyższające potencjalne korzyści z jego prowadzenia);
4. realizacja centralnych założeń określających kierunki ścigania;
5. akceptacja lub przeprowadzenie określonych czynności postępowania wykonywanych przez sędziego śledczego⁶⁹.

Belgijski oskarżyciel publiczny (*Ministère public*) występuje jako tzw. funkcjonariusz wymiaru sprawiedliwości (*magistrats*). Drugim rodzajem takiego funkcjonariusza jest sędzia, który powołany jest do rozwiązywania konfliktów między obywatelami oraz między obywatelami a państwem. Prokuratorzy (*parquet* lub *procureur*) odpowiedzialni są za ściganie sprawców i formułowanie oskarżeń, które rozstrzyga sąd. Mają obowiązek działania w imieniu państwa, ale działają niejako w interesie społeczeństwa. Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości jako oskarżyciele publiczni skierowani są do prokuratury (*parquet*) lub do inspekcji pracy (*auditeur*).

Funkcjonariusze ci pełnią swoje obowiązki służbowe na obszarze okręgu sądowego (*arrondissement judiciaire*), przy którym zostali ustanowieni. Prokurator królewski (*procureur du Roi*), jego pierwsi zastępcy (*premiers substituts*) i pozostali zastępcy (*substituts*) działają jako oskarżyciele publiczni przed sądem pierwszej instancji (*tribunal de première instance*), sądem policyjnym (*tribunal de police*) i sądem gospodarczym (*tribunal de commerce*). Wspomniani wyżej oskarżyciele przy sądzie pracy (*auditeur du travail*) pełnią analogiczną funkcję w sądach pracy pierwszej instancji (*tribunaux du travail*). Są oni wspomagani przez zastępców i pierwszych zastępców.

W sądach pracy pierwszej instancji (*tribunaux du travail*) funkcję tę pełni oskarżyciel przy sądzie pracy (*auditeur du travail*), którego wspomagają zastępcy oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, pierwsi zastępcy. Występują również

⁶⁹ T. Darkowski, *Nadzór nad prokuraturą w państwach UE. Kilka uwag porównawczych*, „Na Wokandzie” 2015, nr 2 (28), s. 19.

w charakterze oskarżyciela publicznego w sądzie poprawczym (*tribunal correctionnel*), który jest wydziałem sądu pierwszej instancji lub w sądzie policyjnym (*tribunal de police*) w sprawach karnych, które należą do ich właściwości.

Na szczeblu sądów apelacyjnych i sądów pracy drugiej instancji (*cour du travail*) funkcję oskarżyciela publicznego pełni prokurator generalny, który kieruje pracą i nadzoruje funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w prokuraturze generalnej (*magistrats du parquet général*) oraz generalnej inspekcji pracy (*l'auditorat général du travail*). W prokuraturze generalnej prokuratora generalnego wspomagają: pierwszy rzecznik generalny (*premier avocat général*), rzecznicy generalni (*avocats généraux*) i zastępcy prokuratora generalnego (*substituts du procureur général*). W generalnej inspekcji pracy są to pierwszy rzecznik generalny, rzecznicy generalni i zastępcy generalni.

W Sądzie Kasacyjnym funkcję oskarżyciela publicznego pełni prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym, którego wspomagają pierwszy rzecznik generalny i rzecznicy generalni. Pomimo tej samej nazwy funkcja oskarżyciela publicznego w tym przypadku jest zupełnie odmienna. W konsekwencji Sąd Kasacyjny nie orzeka co do istoty sprawy, ale weryfikuje zgodność z prawem i rzetelność dotychczasowego postępowania⁷⁰.

Oskarżyciel publiczny/prokurator jest niezależny w prowadzeniu dochodzeń i ścigania w poszczególnych przypadkach, bez uszczerbku dla kompetencji właściwego ministra do wszczęcia ścigania i wydawaniu wiążących wytycznych w odniesieniu do polityki kryminalnej, w tym w zakresie polityki dochodzenia i ścigania. W każdym okręgu sądowym istnieje co najmniej jedna prokuratura. Łącznie w Belgii działa ich 14.

4. Kolegium Prokuratorów Generalnych i inne organy współpracy prokuratorów

W skład **Kolegium Prokuratorów Generalnych** (*Collège des procureurs généraux*) wchodzi – co oczywiste – prokuratorzy generalni. Obecnie jest ich pięciu. W posiedzeniach uczestniczy również prokurator federalny. Kolegium powstało w dużej mierze jako organ, który ma niejako odseparować aparat ścigania, oskarżycieli publicznych od osób zasiadających w organach władzy wykonawczej czy też innymi słowy: prokuratorów od polityków. To właśnie te bliskie stosunki stały się fundamentem nieefektywnego systemu wymiaru sprawiedliwości, które doprowadziły do wybuchu afery Dutrox.

Członkowie Kolegium spotykają się raz w tygodniu, a dodatkowo odbywają spotkania z policją, czternastoosobową Radą Prokuratorów Królewskich (*Conseil des procureurs du Roi*) i dziewięcioosobową Radą Oskarżycieli przy sądzie pracy (*Conseil des auditeurs du travail*).

Podstawowym zadaniem Kolegium jest rozwijanie spójnej dla całego państwa polityki kryminalnej. Stąd mogą oni podejmować wiążące dla prokuratorów

⁷⁰ *Zawody prawnicze – Belgia*, https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-be-pl.do?member=1, [dostęp: 13.10.2020].

wytyczne, o ile znajdują się oni pod ich nadzorem i kierownictwem. To właśnie Kolegium przygotowuje dla ministra sprawiedliwości opinie w sprawach dyrektyw dotyczących polityki karnej. Należy przy tym podkreślić, że dyrektywy te mają jedynie charakter ogólny wskazujący cel, do jakiego prokuratorzy mają dążyć, a nie wskazówki, w jaki sposób powinni działać⁷¹. M. A. Dessert zwraca uwagę na jeszcze jeden element konstrukcji owych dyrektyw: nie mogą one sprostawać się do polecenia prokuratorom odstąpienia od ścigania pewnych kategorii przestępstw. Można wysnuć z tego wniosek, że ministerialne dyrektywy mają de facto jedynie wspomagać pracę prokuratorów, a nie w żaden sposób utrudniać czy przeszkadzać prokuratorom w ich pracy⁷².

Rada Prokuratorów Królewskich (*Conseil des procureurs du Roi*) odpowiedzialna jest za doradzanie wyżej wskazanemu Kolegium Prokuratorów Generalnych w sprawach jednolitego stosowania przepisów oraz we wszelkich sprawach dotyczących misji i zarządzania prokuraturą. **Rada Oskarżycieli przy sądzie pracy** (*Conseil des auditeurs du travail*) również ma przede wszystkim funkcję doradczą w syosunku do innych gremiów. Ostatnim z gremiów doradczych jest **Rada Sekretarzy** (*Conseil des secrétaires en chef*), w skład której wchodzi szefowie sekretariatów prokuratur i oskarżycieli przy sądzie pracy wszystkich szczebli. Ich zadaniem jest koordynowanie i wymiana współpracy w zakresie administracji.

5. Minister i Ministerstwo Sprawiedliwości

Jak już wspomniano, w ramach belgijskiego rządu (początkowo w ramach unitarnej struktury państwa, a od 1993 r. w ramach struktury państwa związkowego) funkcjonować może maksymalnie 15 ministrów (w tym premier). Od powstania niepodległej Belgii jedno z tych stanowisk było powierzane ministrowi sprawiedliwości stojącemu na czele ministerstwa. Początkowo resortem tym był komitet sprawiedliwości (*Comité de la Justice*). Ten powstał obok komitetu spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa publicznego, finansów i wojny.

Na mocy rozporządzenia królewskiego⁷³ z 23 maja 2001 r. (*Arrêté royal portant création du Service public fédéral Justice, 23 mai 2001*) doszło do reformy administracji rządowej. O tym, z jak wielką zmianą mieliśmy do czynienia, niech świadczy zwyczajowa nazwa przeprowadzonej reformy – nazwaną ją reformą/przewrotem kopernikańskim. W jej efekcie powstała Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości (*Service public fédéral Justice*). W art. 1 określono zadania tej służby. Sprowadzają się one do:

⁷¹ Zwraca na to uwagę M. A. Dessert w op. cit., s. 98.

⁷² Ibidem, s. 97–98.

⁷³ W literaturze pojawia się również określenie „zarządzenie królewskie”, które jest co prawda bliższe właściwemu tłumaczeniu, ale sugeruje wewnętrzny charakter aktu, stąd posługując się tłumaczeniem jw.

- przygotowywania i wdrażanie aktów prawnych oraz udzielania wsparcia Ministrowi Sprawiedliwości w ramach jego kompetencji;
- nadzoru i wsparcia operacyjnego wymiaru sprawiedliwości, sprzyjających koordynacji i rozwojowi organizacyjnemu;
- zapewnienia skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych i administracyjnych poprzez zagwarantowanie pewności prawa i równego traktowania wszystkich zainteresowanych stron.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości jest wewnętrznie podzielona na dyrekcje generalne. Obecnie są to:

- Dyrekcja Generalna ds. Organizacji Sądownictwa – ma ona zapewniać sądom i trybunałom wsparcia logistyczne i materiały, które umożliwią im prawidłowe funkcjonowanie; odpowiedzialna jest również za personel wymiaru sprawiedliwości; nadzoruje kontrolę i opłacanie kosztów prawnych w sprawach karnych, prowadzi centralny rejestr karny oraz przygotowuje regulacje dotyczące organizacji sądownictwa i zawodów prawniczych (prawnik, notariusz, komornik);
- Dyrekcja Generalna ds. Legislacji, Podstawowych Praw i Wolności – jest odpowiedzialna za: przygotowywanie projektów ustawodawstwa (począwszy od prawa krajowego, a na europejskim skończywszy); współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych; doradzanie Ministrowi Sprawiedliwości i innym zainteresowanym podmiotom przede wszystkim w zakresie prawa cywilnego, relacji państwo–związki wyznaniowe i prawa człowieka, przygotowywanie odpowiedzi na pytania posłów oraz uczestnictwo w negocjacjach międzynarodowych;
- Dyrekcja Generalna ds. Zakładów Penitencjarnych – odpowiada za wykonywanie kar i środków pozbawienia wolności (w tym odpowiada m.in. za personel więzienny); jest również odpowiedzialna za wydawanie opinii w zakresie więziennictwa⁷⁴.

W 2007 r. powstała jeszcze Dyrekcja Generalna ds. Ośrodków Pomocy Prawnej (*Maisons de justice*), która została powołana do zarządzania ośrodkami pomocy prawnej, podlegającymi Ministerstwu Sprawiedliwości; zatrudnia w każdym ośrodku pomocy prawnej wyspecjalizowany personel, stanowiący służbę obsługi ofiar przestępstw. Już w lipcu uprawnienia ośrodków pomocy prawnej zostały przekazane ze szczebla federalnego, a na początku kolejnego roku przekazano również personel i budżet. Stało się to w ramach tzw. szóstego etapu reformy państwa.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości zarządzana jest przez prezesa wybieranego na sześcioletnią kadencję, która może ulec odnowieniu. Obecnie prezesem jest Alain Bourlet, który został wybrany w 2002 r., a następnie w 2008 r. odnowiono mu mandat. W ramach struktury Federalnej Służby funkcjonuje ponadto komitet zarządzający (*comité de direction*), którego członkami

⁷⁴ Zawody prawnicze – Belgia, op. cit.

są wszyscy dyrektorzy generalni i dyrektorzy służb wsparcia (*services d'encadrement*). Te ostatnie, zgodnie ze swoją nazwą, mają zapewnić wsparcie dla Federalnej Służby. Obecnie istnieją 3 takie komórki:

- Służba Wsparcia Personelu i Organizacji (*service d'encadrement Personnel et Organisation*) – planuje potrzeby kadrowe dla służb centralnych, odpowiedzialna jest za rekrutację wykwalifikowanych osób i zarządzaniem aktami personelu;
- Służba Wsparcia Budżetu, Kontroli i Logistyki (*service d'encadrement Budget, Contrôle de gestion et Logistique*) – opracowują plany i monitorują wydatki Federalnej Służby, a także zapewniają wsparcie logistyczne;
- Służba Wsparcia ICT (*service d'encadrement ICT*) – zgodnie ze swoją nazwą odpowiedzialna jest za zapewnienie wsparcia informatycznego Federalnej Służby Wymiaru Sprawiedliwości.

Federalna Służba Wymiaru Sprawiedliwości ma również specjalną komórkę odpowiedzialną za obsługę „Monitora Belgijskiego” (*Le Moniteur belge / Belgisches Staatsblatt / Belgisch Staatsblad*) – oficjalnego dziennika rządowego omawianego państwa. W ramach tej instytucji funkcjonują jeszcze inne komórki, takie jak:

- Komisja ds. pomocy finansowej na rzecz ofiar umyślnych aktów przemocy (*Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels*) – powołana w 1985 r. komórka ma zapewniać ofiarom przestępstw z użyciem przemocy państwowego wsparcia finansowego. W ramach tej działalności Komisja zapewnia wsparcie finansowe ofiarom (a pewnych przypadkach również ich rodzinom) umyślnych aktów przemocy, nawet jeśli sprawca pozostaje nieznany lub nie odpowiada za swoje czyny, przy czym jednocześnie Komisja odmawia pomocy, gdy przestępstwo popełniono w następstwie lekkomyślności lub niedbalstwa;
- Komisja ds. gier hazardowych (*Commission des jeux de hasard*) – decyduje o przyznaniu, zawieszeniu i cofnięciu licencji dla kasyn oraz doradza władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie regulacji prawnych gier losowych;
- Centrum informacyjno-doradcze ds. szkodliwych organizacji sekciarskich (*Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles*) – odpowiada za badanie organizacji sekciarskich funkcjonujących w Belgii i ich powiązań międzynarodowych.

Ministrowi Sprawiedliwości doradzają ponadto: Służba Bezpieczeństwa Państwa (*Sûreté de l'État*)⁷⁵, Narodowy Instytut Kryminalistyki i Kryminologii

⁷⁵ M. Siuda i K. Wywiół wskazują, że w związku z tym, że służba ta została powołana do życia w 1830 r., wkrótce po tym, jak Belgia stała się niepodległym państwem, oznacza to, że służba ta jest zatem najstarszą, nieprzerwanie działającą służbą specjalną świata. Por. eadem, *Służba Bezpieczeństwa Państwa Belgii – wybrane aspekty działań w ramach profilaktyki kontrwywiadowczej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 9, s. 195.

(*Institut national de Criminalistique et de Criminologie*) odpowiedzialny m.in. za zarządzanie kryminalistycznymi bankami danych i koordynowanie laboratoriów policji federalnej oraz Służba Polityki Kryminalnej (*Service de la politique criminelle*), która odpowiedzialna jest za pracę analityczną rozwoju przestępczości, a przez to wspomaga koordynację polityki prewencyjnej, represyjnej i penitencjarnej. Ponadto odgrywa ważną rolę w przekazywaniu ogólnych informacji sędziom i policji.

6. Dostęp do zawodu prokuratora i awansu prokuratora

Organem odpowiedzialnym za gwarantowanie obywatelom dostępu do zawodu prokuratora jest Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości (w języku polskim również jako Najwyższa Rada Sprawiedliwości – *Conseil Superieur de la Justice*)⁷⁶. Jej funkcjonowanie w ramach systemu konstytucyjnego państwa opisane jest w analizowanym już wyżej art. 151 ustawy zasadniczej. Na potrzeby opracowania warto zatem przypomnieć tylko, że prokuratorzy mają zapewnioną niezależność w zakresie prowadzenia indywidualnych śledztw i ścigania, co jednak nie ogranicza uprawnienia ministra sprawiedliwości do zainicjowania (przez nakazanie prokuraturze wszczęcia śledztwa) postępowania i określania wiążących wytycznych w zakresie polityki karnej, w tym dotyczącej ścigania i prowadzenia dochodzeń.

Sam organ powstał na skutek tzw. Białego Marszu, który miał zgromadzić ponad ćwierć miliona Belgów domagających się radykalnej reformy wymiaru sprawiedliwości, który zawiódł oczekiwania społeczeństwa wobec ścigania i sądenia Marca Dutroxa („Potwora z Charleroi”)⁷⁷. W 1998 r. doszło do wpisania Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości do ustawy zasadniczej, a w 2000 r. Rada odbyła swoje pierwsze posiedzenie.

Warto wspomnieć, że zaledwie po kilku latach funkcjonowania Rady ustawodawca w ramach dalszych etapów reformy wymiaru sprawiedliwości podjął decyzję o utworzeniu specjalnej komórki odpowiedzialnej za szkolenia osób pracujących w ramach aparatu wymiaru sprawiedliwości. W 2007 r. uchwalono ustawę o szkoleniu kadr wymiaru sprawiedliwości i zarządzaniu wiedzą oraz o utworzeniu Instytutu Szkolenia Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości.

⁷⁶ Por. *Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.*, tłum. W. Skrzydło http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Belgia_pol010811.pdf [dostęp: 29.10.2020]; M. Maksymiuk, op. cit., s. 127 i nast.; J. Juchniewicz, op. cit., s. 9–16; M. Derek, *Wyspecjalizowane sądy do międzynarodowych spraw handlowych – nowe rozwiązania w Beneluksie i Irlandii*, Warszawa 2019, s. 15.

⁷⁷ O wydarzeniach związanych z tą sprawą zob. szerzej: M. Alterman, *Rzqd: zaostrzyć kary dla gwałcicieli dzieci*, „Gazeta Wyborcza” z 31.08.1996 r., nr 203, s. 7; M. Alterman, *Ministrowie pedofile?*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.11.1996 r., nr 268, s. 13; S. Staelraeve, P. 't Hart, *Dutroux and dioxin: crisis investigations, elite accountability and institutional reform in Belgium*, [w:] *Governing after Crisis The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, red. A. Boin, A. McConnell, P. 't Hart, Cambridge 2008, s. 148–180.

Jednostka ta w myśl art. 7 i 8 wspomnianej ustawy jest odpowiedzialna za szkolenie kadr aparatu wymiaru sprawiedliwości przez ustalanie i zapewnianie programów szkoleniowych zaakceptowanych przez Najwyższą Radę Wymiaru Sprawiedliwości.

Organ ten (tj. Rada) składa się z 44 osób wybieranych na czteroletnią kadencję. W ramach Rady mamy podział na kolegium niderlandzkojęzyczne (22) i kolegium francuskojęzyczne (22). Konstytucja podkreśla zasadę parytetu: z jednej strony sędziów i prokuratorów wybranych bezpośrednio przez ich środowiska, z drugiej zaś z członków powołanych przez Senat większością kwalifikowaną ($\frac{2}{3}$ oddanych głosów). W obu kolegiach Rady jest 11 sędziów i 11 członków niebędących sędziami. Składu dopełniają kolejne 22 osoby, powoływane przez Senat spoza środowiska sędziowskiego oraz prokuratorskiego. Każde z kolegiów językowych składa się z co najmniej 4 członków każdej z płci oraz: minimum 4 prawników, którzy od co najmniej 10 lat są adwokatami; 3 profesorów, pracujących w szkołach wyższych, z co najmniej dziesięcioletnim doświadczeniem zawodowym i 4 osób z tytułem uniwersyteckim lub równoważnym z co najmniej dziesięcioletnim stażem zawodowym, posiadających doświadczenie w dziedzinie prawnej, administracyjnej, ekonomicznej lub naukowej⁷⁸.

W ramach obu kolegiów istnieją komisje nominacyjne, a także komisje opiniodawcze. To właśnie one mają dbać o jakość pracy sędziów i prokuratorów m.in. przez ich kształcenie. Na czele Rady stoi czteroosobowe Biuro⁷⁹, którego członkowie przez rok kolejno przewodniczą Radzie. Ustawa (Kodeks sądowy) wymaga, aby w Biurze zasiadało 2 sędziów i 2 osoby niebędące sędziami, wskazywanych przez każde kolegium językowe. W ten sposób zapewniona jest reprezentacja wspólnot francuskojęzycznej oraz niderlandzkojęzycznej⁸⁰. Przewodniczący Rady zwołuje posiedzenia i im przewodniczy (tak Radzie, jak i Biuru).

Warto wspomnieć, że Rada ma bardzo szerokie uprawnienia: od przedstawiania kandydatów do nominacji sędziowskich i prokuratorskich oraz funkcji kierowniczych w sądownictwie i prokuraturze, dostępu do urzędu sędziego lub prokuratora, przez ich kształcenie, wydawania opinii i propozycji dotyczących funkcjonowania i organizacji sądownictwa oraz nadzór i promocję wykorzystania środków kontroli wewnętrznej, a na przeprowadzania badań w zakresie funkcjonowania sądownictwa oraz przyjmowaniu i śledzeniu biegu wszystkich skarg dotyczących funkcjonariuszy sądowych skończywszy. W zakresie ostatniego z wymienionych uprawnień Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości nie posiada jednak kompetencji dyscyplinarnych. Rada może jedynie poinformować o tym fakcie odpowiedni organ. Generalnym zadaniem w zakresie poprawy

⁷⁸ M. Maksymiuk, op. cit., s. 129.

O wymogach formalnych kandydatów na członków Rady oraz o szczegółowych rozwiązaniach ustrojowych dotyczących tego organu zob. szerzej: tamże.

⁷⁹ Niektóre źródła polskie podają nazwę „Prezydium”.

⁸⁰ J. Juchniewicz, op. cit., s. 13.

działalności wymiaru sprawiedliwości jest prowadzenie zewnętrznej kontroli wymiaru sprawiedliwości, a także dbanie o standardy etyczne przez przygotowanie kodeksu dobrych zasad etyki sędziowsko-prokuratorskiej.

Wracając do kwestii organów wewnętrznych Rady należy wspomnieć o komisji nominacyjnej (*commissions de nomination et de désignation*) oraz opiniodawczo-śledczej (*commissions d'avis et d'enquête*). Odpowiadają one – co ma kluczowe znaczenie dla niniejszego opracowania – za ocenę, opiniowanie kandydatów i przyjmowanie skarg na działalność funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (zatem również i prokuratorów). Działają one w ramach każdego z obu kolegiów, a ich przewodniczącymi są członkowie Biura. Komisja nominacyjna liczy 14 członków. W równych częściach w jej skład wchodzi sędziowie i osoby niebędące sędziami. Jej podstawowym zadaniem, zgodnie z nazwą, jest prezentowanie kandydatów na funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. W ramach tego zadania odpowiada za organizację egzaminu umiejętności zawodowych oraz o dopuszczeniu do szkolenia. Obecnie Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości przygotowuje i ratyfikuje dyrektywy dotyczące szkolenia sędziów i aplikantów sądowych, ale za konkretną realizację i ocenę szkoleń dla sędziów, aplikantów sądowych i innych sędziów odpowiada Instytut Szkolenia Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości (*Institut de formation judiciaire*).

W przypadku komisji opiniodawczo-śledczej to również działają one w ramach obu kolegiów. Komisje te mogą zostać połączone. Do zadań wspólnej komisji należy przygotowanie z urzędu, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, ministra sprawiedliwości lub większości członków którejkolwiek z izb parlamentu opinii, które dotyczą ogólnego stanu funkcjonowania sądownictwa, a także przedstawianie propozycji ustaw w powyższym zakresie⁸¹.

Ramy procedury nominacyjnej są określone w ustawie zasadniczej. W art. 141 par. 4 wskazano, że nominacje odbywają się na uzasadniony wniosek właściwej komisji nominacji i powołań podjęty większością dwóch trzecich zgodnie z wymogami określonymi w ustawie i po dokonaniu oceny kompetencji oraz przydatności kandydatów. Wnioski te mogą być odrzucone tylko w trybie określonym w ustawie i z podaniem uzasadnienia. Kandydaci mogą zostać sędziami lub prokuratorami na 3 sposoby:

1. Egzamin umiejętności zawodowych – nazywany jest „bezpośrednią” drogą dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Egzamin przeznaczony jest dla doświadczonych prawników. Certyfikat kompetencji zawodowych jest ważny przez 7 lat od jego uzyskania. Egzamin przeznaczony jest dla kandydatów posiadających dyplom ukończenia studiów prawniczych (studia magisterskie lub licencjackie), którzy w okresie 5 lat poprzedzających rejestrację na egzamin w ramach głównej działalności zawodowej pełnili funkcje prawnicze przez co najmniej 4 lata. Kandydaci, którzy pomyślnie przejdą ten egzamin, muszą mieć co najmniej

⁸¹ M. Maksymiuk, op. cit., s. 133.

- 5-letnie doświadczenie zawodowe, aby móc ubiegać się o przyjęcie do prokuratury;
2. Egzamin konkursowy na praktykę – nazywany „pośrednią” drogą dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Skierowany jest do młodych prawników, którzy posiadają krótkie doświadczenie zawodowe (co najmniej 2-letnie doświadczenie prawnicze) i chcą szybko rozpocząć karierę w wymiarze sprawiedliwości. Owa „pośredniość” dostępu oznacza, że wybrani kandydaci będą musieli odbyć staż, zanim będą mogli złożyć wniosek. W przypadku pomyślnego zakończenia stażu dyrektor Instytutu Szkolenia Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości (*Institut de formation judiciaire*) wystawia stażyście zaświadczenie, które umożliwi mu ubieganie się o wolne miejsca. Kandydaci muszą poza wykształceniem (takim samym jak powyżej), w ciągu czterech lat poprzedzających rejestrację na konkurs odbyli staż w adwokaturze lub pełnili inne funkcje prawne przez co najmniej dwa lata.
 3. Egzamin ustny – ten tryb przeznaczony jest wyłącznie dla doświadczonych prawników z co najmniej dwudziestoletnim stażem w zawodzie lub piętnastoletnim lat jako prawnik i co najmniej 5 lat w innym zawodzie wymagającym szerokiej znajomości prawa)⁸².

Przyjęcie na konkretny wakat odbywa się po odbyciu rozmowy z Najwyższą Radą Wymiaru Sprawiedliwości. W efekcie tej rozmowy dochodzi sformułowania opinii i rekomendacji, co do dalszych losów aplikacji. Minister powinien postąpić zgodnie z opinią Rady. Stąd jeśli ta rekomenduje przedstawienie kandydata do nominacji, a minister odmówi, wówczas ta odmowa musi być uzasadniona. Akta przesyłane są wówczas ponownie do Rady, a ta może przedstawić nowego kandydata. Mechanizm ten ma na celu możliwie maksymalne ograniczenie roli czynnika politycznego w tej procedurze (minister). Aktu nominacji dokonuje sam monarcha na wniosek ministra dekretem królewskim⁸³.

7. Odpowiedzialność dyscyplinarna i nadzór

Prokuratorzy podlegają swoim zwierzchnikom na zasadzie hierarchiczności. Jednocześnie, tak jak w ramach art. 398 kodeksu sądowego opisana jest

⁸² *Travailler au sein du ministère public en tant que magistrat*, Ministère public, <https://www.om-mp.be/fr/jobs/magistrat>, 13.10.2020 r.; *De moins en moins de juristes veulent devenir magistrats*, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_de-moins-en-moins-de-juristes-veulent-devenir-juges-et-magistrats?id=9638994, [dostęp : 13.10.2020]; *Devenir magistrat*, https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/qui_est_qui_au_tribunal/magistrats/devenir_magistrat, 13.10.2020 r.; *Magistrat - comment devient-on magistrat?*, <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/node/395> [dostęp: 13.10.2020]; J. Cortaz, *Les Démarches Pour Devenir Procureur Du Roi*, <https://vos-droits.be/les-demarches-pour-devenir-procureur-du-roi/> [dostęp: 13.10.2020].

⁸³ A. Ważny, *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 227.

hierarchiczność w ramach sądów, tak artykuł kolejny przyznaje prokuratorowi generalnemu przy sądzie apelacyjnym zadanie zapewnienia porządku w sądach i trybunałach, co czyni z upoważnienia ministra sprawiedliwości⁸⁴. Z kolei w art. 400 określone zostało wyraźnie, że nadzór nad wszystkimi funkcjonariuszami prokuratury (*tous les officiers du ministère public*), prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym nad prokuratorami generalnymi przy sądach apelacyjnych, a z kolei prokuratorzy generalni nad członkami prokuratur generalnych i generalnej inspekcji pracy, prokuratorami królewskimi, oskarżycielami przy sądach pracy i ich zastępcami. Ów nadzór może polegać na tym, że gdy funkcjonariusz wymiaru sprawiedliwości podczas rozprawy uchyla się od wykonywania swoich obowiązków prezes odpowiedniego sądu zwraca uwagę odpowiedniemu organowi nadzorującemu⁸⁵.

Ustawa przewiduje środki dyscyplinarne. Zgodnie z art. 404 osoby, które nie wypełniają swoich obowiązków służbowych lub swoim postępowaniem naruszają godność swego charakteru, mogą podlegać sankcjom dyscyplinarnym. Podlegać mogą nim również osoby które zaniedbują zadania swojego urzędu, a tym samym podważają prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości lub zaufanie do instytucji⁸⁶. Kodeks sądowy przewiduje 8 kar dyscyplinarnych, z czego dwie pierwsze zostały przyporządkowane do tzw. kar drobnych (*peines disciplinaires mineures*). Są nimi kolejno:

- upomnienie (przywołanie do porządku – *rappel à l'ordre*);
- nagana (*blâme*);
- wstrzymanie wynagrodzenia (*retenue de traitement*);
- zawieszenie dyscyplinarne (*suspension disciplinaire*) – orzeka się je na okres co najmniej jednego miesiąca i maksymalnie jednego roku; skutkuje utratą 20% wynagrodzenia brutto za czas jego trwania. Podczas trwania okresu zawieszenia dyscyplinarnego osoba zainteresowana nie może wykorzystywać swoich tytułów do awansu lub awansu w siatce płac;
- regresja finansowa (*régression barémique*) oznaczająca obniżenie stopnia służbowego w tabeli wynagrodzeń z jednoczesnym zamrożeniem możliwości wzrostu tego wynagrodzenia lub utrata ostatniego dodatkowego wynagrodzenia;
- degradacja lub odwołanie z zajmowanej funkcji;
- usunięcie ze stanowiska (*démission d'office*) – powoduje utratę kompetencji członka wymiaru sprawiedliwości lub członka personelu sekretariatów i prokuratur;
- odwołanie (*destitution*) lub wykluczenie (*révocation*) – w obu przypadkach oznacza to utratę statusu członka wymiaru sprawiedliwości lub

⁸⁴ Kodeks sądowniczy (*Code Judiciaire*), art. 398.

⁸⁵ Ibidem, art. 400.

⁸⁶ Ibidem, art. 404.

jego personelu oraz pociąga za sobą utratę emerytury i zakaz ponownego pełnienia funkcji w ramach wymiaru sprawiedliwości.

Art. 405^{bis} Kodeksu sądowiczego rozstrzyga kwestię przypadku przypisania danej osobie kilku naruszeń dyscyplinarnych. Wedle jego brzmienia wszczynane jest jedno postępowanie, które może prowadzić tylko do jednej kary dyscyplinarnej. Jeżeli w trakcie postępowania dyscyplinarnego zostanie mu przypisane nowe naruszenie, wszczyna się nowe postępowanie bez przerywania już wszczętego. W przypadku połączenia to nowe naruszenie jest jednak badane i oceniane w ramach obecnego postępowania⁸⁷.

W wyniku zastosowania sankcji dyscyplinarnych osoba zainteresowana może utracić bierne prawo wyborcze do Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości. Takie konsekwencje wydają się oczywiste zważywszy na fakt, że organ ten ma dbać o najwyższe standardy etyczne wymiaru sprawiedliwości.

Na ważną kwestię zwraca uwagę J. Szymanek wskazując na konsekwencje wypływające z treści art. 405 § 10 Kodeksu sądowiczego: sąd dyscyplinarny może zawiesić orzeczenie bądź wykonanie kary, co zdanie autora „(...) dowodzi to dużej subiektywności działania sądu dyscyplinarnego i osadzenia całego reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej na mocno uznaniowych kryteriach”⁸⁸.

Przechodząc wreszcie do przebiegu postępowania dyscyplinarnego należy wskazać, że prawo wymaga, aby o jego zainicjowaniu poinformowani zostali monarcha i minister sprawiedliwości. Z inicjatywą w tym zakresie może zwrócić się każda osoba lub instytucjonalnie Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości. Co warto podkreślić: sama Rada nie jest organem odpowiedzialności dyscyplinarnej pomimo przyznania jej szeregu kompetencji w zakresie monitorowania prawidłowości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Organem podejmującym się oceny zarzutów w ramach procedury postępowania dyscyplinarnego jest sąd dyscyplinarny, którego status określono w art. 409 kodeksu, który stanowi, iż dla całego państwa istnieją dwa sądy dyscyplinarne: po jednym na obie grupy językowe (tj. francuską i niderlandzką), których jurysdykcji podlegają członkowie i personel wymiaru sprawiedliwości. Pierwszy z nich rozpatruje również sprawy dotyczące członków i personelu niemieckojęzycznego. Jeżeli jednak nie jest możliwe powołanie sędziego, który może udowodnić znajomość języka niemieckiego to postępowanie odbywa się w języku francuskim⁸⁹. Sąd ds. personelu języka francuskiego znajduje się w Namur, a sąd personelu ds. języka niderlandzkiego ma siedzibę w Gandawie⁹⁰.

⁸⁷ Ibidem, art. 405^{bis}.

⁸⁸ J. Szymanek, *Belgia*, [w:] *Organy prowadzące postępowania dyscyplinarne wobec sędziów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019, s. 96.

⁸⁹ Aby nie mógł pojawić się zarzut o dyskryminacji językowej państwo zobowiązane jest do wezwania tłumacza (na wniosek zainteresowanego).

⁹⁰ Kodeks sądowiczny (*Code Judiciaire*), art. 409.

Funkcję oskarżyciela publicznego przed sądem dyscyplinarnym wykonuje prokurator królewski w sądzie pierwszej instancji, w którego siedzibie sąd dyscyplinarny przeprowadza rozprawy, z kolei funkcję sekretarza sądu dyscyplinarnego wykonuje sekretarz sądu pierwszej instancji, w którego siedzibie sąd dyscyplinarny przeprowadza rozprawy.

Skład sądu dyscyplinarnego jest trzyosobowy: poza dwoma sędziami zasiada tam asesor. Przy czym ten ostatni musi pochodzić z tego samego szczebla prokuratury, którego dotyczy osoba stająca przed sądem. Zasada ta nie dotyczy jednak prokuratorów przy Sądzie Kasacyjnym. Na analogicznej strukturze zbudowana jest instancja odwoławcza w postępowaniu dyscyplinarnym, gdzie ponownie istnieją niestały dyscyplinarny sąd odwoławczy z językiem francuskim i taki sam z językiem niderlandzkim. Oba mają swoją siedzibę w stolicy państwa.

W przypadku obu instancji w postępowaniu dyscyplinarnym ich sędziowie powoływani są na pięcioletnie, nieodnawialne kadencje. Z oczywistych względów sędziami dyscyplinarnymi nie mogą być osoby, wobec których orzeczono karę dyscyplinarną, ale z orzekania w tych sądach wyłączone są również m.in. członkowie Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości. Osoby, które są członkami sądów obu instancji mogą w nich orzekać nawet, gdy nie są już czynnymi funkcjonariuszami wymiaru sprawiedliwości (o ile nie przekroczyli 70 roku życia). Od kandydata na sędziego sądu dyscyplinarnego wymaga się przynajmniej dziesięcioletniego stażu, z czego przynajmniej w połowie stażu sędziego pokoju, prokuratora i wyższego personelu sądowniczego.

Kandydatury na sędziów dyscyplinarnych przedstawia się zgromadzeniom ogólnym poszczególnych rodzajów sądów albo zgromadzeniom ciał (w odniesieniu do innego niż sędziowie personelu wymiaru sprawiedliwości) w ciągu 30 dni od momentu ogłoszenia naboru do sądu dyscyplinarnego. Sędziów dyscyplinarnych, w liczbie od dwóch do sześciu, mianują zgromadzenia poszczególnych sądów. Dodatkowo pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego mianuje 3 sędziów emerytów do sądu dyscyplinarnego, podobnie jak prokurator generalny mianuje 3 prokuratorów emerytów na sędziów dyscyplinarnych⁹¹.

Ustawa precyzyjnie wskazuje, które organy są uprawnione do wszczynania postępowania dyscyplinarnego. Przykładowo w odniesieniu do prokuratorów organami właściwymi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego są:

- prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym w stosunku do prokuratorów generalnych w sądach apelacyjnych i prokuratora federalnego;
- prokurator generalny przy sądzie apelacyjnym w stosunku do członków Prokuratury Generalnej Sądu Apelacyjnego, Prokuratorów Królewskich i Auditorów Pracy;
- prokurator królewski w przypadku członków prokuratury prokuratorów królewskich, a audytor pracy w przypadku członków audytora pracy;
- prokurator federalny w przypadku prokuratorów prokuratury federalnej;

⁹¹ J. Szymanek, op. cit., s. 99–100.

- minister sprawiedliwości w stosunku do Prokuratora Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym.

Sądy dyscyplinarne rozpoznają sprawę na posiedzeniu jawnym. Sąd, na wniosek uczestnika postępowania, może jednak postanowić o odbyciu rozprawy niejawnej, przy czym w tym przypadku decyzja sądu nie podlega odwołaniu.

Jeżeli chodzi o praktykę wykorzystania tego postępowania J. Szymanek słusznie zwraca uwagę, że statystyka wskazująca na umiarkowaną jak na liczebność osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości poddanych postępowaniu dyscyplinarnemu nie odpowiada jednak na pytanie o rzeczywistą liczbę przypadków wszczynania postępowań dyscyplinarnych, co wynika że znaczna ich część kończy się wraz z choćby nałożeniem na daną osobę mniejszej kary dyscyplinarnej, a ta nie znajduje się w jurysdykcji sądu dyscyplinarnego⁹².

8. Podsumowanie

Wymiar sprawiedliwości od uzyskania niepodległości przez Belgię stale był przedmiotem zmian, jednak w ostatnich kilkudziesięciu latach zmiany te mają charakter systemowych zmian, które bez wątplenia można nazwać głębokimi reformami. Wynika to nie tylko z tak oczywistych względów jak stopniowa decentralizacja państwa (w Belgii nazywana uwspólnotawianiem) powodowana przekształceniem się państwa unitarnego w federalne, ale i kontynuowaniem tego procesu w latach kolejnych. Przekształcenie się Belgii w państwo związkowe na początku lat 90. zbiegło się z aferą Dutroux w drugiej połowie tej dekady, co musiało zaowocować znaczącymi zmianami w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nie pozostaje wątpliwości, że warunki w jakich starano się doprowadzić do tak oczekiwanych przez społeczeństwo zmian były mimo wszystko niekorzystne. O ile było społeczne wsparcie dla samych zmian, to federalna struktura państwa powodująca często odmienne interesy jej części składowych połączona z bardzo rozdrobnionym pod względem partyjnym parlamentem i niestabilnymi gabinetami bardzo niekorzystnie wpływały na skuteczne realizowanie potrzebnych reform. Kolejni premierzy podejmowali próby przezwyciężenia tych trudności przez zabieganie o poparcie dla reform(y) wymiaru sprawiedliwości nie tylko własnego zaplecza politycznego w parlamencie, ale i innych ugrupowań. Należy przy tym podkreślić, że do stołu rozmów nad reformą wymiaru sprawiedliwości po aferze Dutroux przystąpiły wszystkie główne siły parlamentarne (stąd ochrzczone tę reformę mianem Ośmiornicy – ze względu na symbolikę ośmiu odnóży i ugrupowań, które przystąpiły do stołu rozmów).

⁹² Jak wskazuje J. Szymanek kwestiami, które najczęściej są przedmiotem postępowań przed belgijskimi sądami dyscyplinarnymi, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, są: nieprzestrzeżenie przepisów, alkoholizm, mobbing, agresja oraz drobne kradzieże. Ibidem, s. 102.

Na kolejną słabość belgijskiego wymiaru sprawiedliwości, który miał być uleczony przez powołanie Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości zwracają uwagę Stefaan Voet i Marcel Storme, którzy wskazują, że celem stworzenia tego organu było po prostu przecięcie możliwości nominacji politycznych (tj. opartych na poglądach (niekoniecznie deklarowanych) kandydatów do sądownictwa i prokuratury⁹³. Należy przy tym raz jeszcze przywołać dwa najważniejsze filary tej reformy. Pierwszym było powołanie do życia nowego organu, który nie podlega zarówno parlamentowi, rządowi, jak i żadnemu z organów władzy sądowniczej. Organ ten miał dbać o niezależność funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Drugim było zapisanie w konstytucji wcześniej istniejącej jedynie w doktrynie (sic!) zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości. Stąd należy podkreślić swoisty krok milowy w uzdrowieniu relacji trzech władz i próby odpolitycznienia wymiaru sprawiedliwości. Kreowanie nowych funkcjonariuszy w sposób możliwie odpolityczniony stał się faktem (na szczególne uznanie zasługuje wymóg uzyskania podwyższonej większości popierającej kandydaturę (^{2/3} odpowiedniej komisji), przy czym nie można zapominać o pozostającej w mocy możliwości wetowania kandydatur na sędziów i prokuratorów przez polityka – ministra sprawiedliwości. Ten mechanizm może rodzić pewne wątpliwości, czy pozostawienie w rękach polityka takiego narzędzia jest pożądane z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości.

Wspomniana wcześniej afery nie była jednak ostatnią, która poddała w wątpliwość prawidłowe wypełnianie przez sądy i prokuraturę powierzonych im misji. W 2008 roku w samym środku kryzysu finansowego premier Yves Leterme został oskarżony o wywieranie nacisków na wymiar sprawiedliwości w ten sposób, że jego ministrowie mieli kontaktować się z sędziami prowadzącymi proces dotyczący sprzedaży banku Fortis grupie BNP Paribas. To doprowadziło do jego dymisji⁹⁴, a aferę ochrzczono nazwą *l'affaire Fortis*.

W 2013 r. podjęto kolejne kroki w reformowaniu belgijskiego wymiaru sprawiedliwości. Ten etap reformy w większym zakresie dotyczył bardziej sędziów niż prokuratorów, przy czym niektóre elementy dotyczyły zarówno jednych, jak i drugich. W ramach tej reformy (czy tego etapu reformy): zmniejszono liczbę okręgów sądowych, wprowadzono element systemu mobilności sędziów, wprowadzenie menadżerskiego systemu zarządzania w sądownictwie (w tym przede wszystkim przez powołanie różnego rodzaju kolegiów

⁹³ S. Voet, M. Storme, *Institutional Judicial Reform Experiences in Belgium: New Bodies Governing the Judiciary*, 2013, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=056112118000092000127109118004081122118082063037061028081122124073113002086007089066101022100000122017012002106108064121088122061072021040019086122122022071070072098060085038118102000010071068068084094108124084083115-005080126001076089007119122001020015&EXT=pdf> [dostęp: 13.10.2022], s. 2.

⁹⁴ W. Smoczyński, op. cit.

mających charakter doradczo-konsultacyjny), na postępowaniu dyscyplinarnym skończywszy⁹⁵.

Wiele aspektów kolejnych reform należy ocenić pozytywnie: poza wspomnianymi już wcześniej utworzeniem niezależnego od polityków organu odpowiedzialnego za poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości, wpisanie do konstytucji zasady niezależności funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wraz z zastrzeżeniem w jakim jedynie przypadku zasada ta odnosząca się do prokuratora może być ograniczona, utworzenie specjalnych komórek w lub wokół Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (komisji nominacyjnej i opiniodawczo-śledczej zróżnicowanych wewnętrznie; Instytutu Szkolenia Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości) oraz organów doradczych ministra sprawiedliwości, z którymi ten ostatni musi konsultować ważniejsze z punktu widzenia decyzje personalne (i nie tylko) w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

Jednym z elementów wartym poruszenia jest również niewystarczająco atrakcyjna sytuacja płacowa pracowników wymiaru sprawiedliwości (chodzi tu zarówno o stan sędziowski, jak i prokuratorski, ale też i cały aparat pomocniczy), co prowadzi z kolei do braków kadrowych przekładających się następnie na wydłużanie postępowań⁹⁶.

M. Jankowski i P. Rylski w 2010 r. zwracali uwagę na brak jednolitych statystyk prokuratorskich i sądowych. Nie ma też jednolitego systemu informatycznego wymiaru sprawiedliwości, co przy pewnych utrudnieniach proceduralnych łącznie negatywnie wpływa na ogólną ocenę wymiaru sprawiedliwości⁹⁷. Sześć lat później Rada UE wydała zalecenie, w którym wskazała na niedociągnięcia w zakresie efektywności systemu sądownictwa, w którym występuje niski poziom rozpowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych, co stanowi jedną z barier dla inwestycji prywatnych⁹⁸. Wydaje się, że bariera ta to jedno z kolejnych wyzwań dla następnych ministrów sprawiedliwości.

⁹⁵ Zob. szerzej: A. Krzynówek-Arndt, *Status prawny sędziego w Królestwie Belgii*, [w:] *Status sędziego w państwie demokratycznym: Państwa europejskie*, Warszawa 2019, s. 61–62.

⁹⁶ *Protest belgijskich sędziów*, <https://www.iustitia.pl/1337-protest-belgijskich-sedziow> [dostęp: 13.10.2020].

⁹⁷ M. Jankowski, P. Rylski, *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 14.

⁹⁸ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2016 r., 2016/C 299/09) (Dz. U. UE C z dnia 18 sierpnia 2016 r.)

Bibliografia

- Alterman M., *Ministrowie pedofile?*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.11.1996 r., nr 268, s. 13.
- Alterman M., *Rząd: zaostrzyć kary dla gwałcicieli dzieci*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 31.08.1996 r., nr 203, s. 7.
- Charles Michel distingué du titre honorifique de ministre d'Etat, https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_charles-michel-distingue-du-titre-honorifique-de-ministre-d-etat?id=10355304 [dostęp: 25.10.2020].
- Cortaz J., *Les Démarches Pour Devenir Procureur Du Roi*, <https://vos-droits.be/les-demarches-pour-devenir-procureur-du-roi/> [dostęp: 13.10.2020].
- Covell M., *Political conflict and constitutional engineering in Belgium*, International Journal of the Sociology of Language” 1993, nr 104.
- Darkowski T., *Nadzór nad prokuraturą w państwach UE. Kilka uwag prawnoporównawczych*, „Na wokandzie” 2015, nr 2(28).
- De moins en moins de juristes veulent devenir magistrats, https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_de-moins-en-moins-de-juristes-veulent-devenir-juges-et-magistrats?id=9638994, [dostęp: 13.10.2020].
- Derek M., *Wyspecjalizowane sądy do międzynarodowych spraw handlowych – nowe rozwiązania w Beneluksie i Irlandii*, Warszawa 2019.
- Dessert M. A., *Reforma Prokuratury w Belgii*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4.
- Devenir, magistrat, https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/qui_est_qui_au_tribunal/magistrats/devenir_magistrat [dostęp: 13.10.2020].
- Devroe E., Ponsaers P., *Reforming the Belgian police system between central and local, [w:] Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*, red. N. Fyfe, J. Terpstra, P. Tops, Haga 2013.
- Dunn Jr. J. A., *The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict*, „The Western Political Quarterly” 1974, Vol. 27, No. 1.
- Fettweis A., *Belgijskie prawo sądowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 3, nr 28.
- Grabowski R., *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii w świetle postanowień przejściowych z 2012 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4 (16).
- Hague R., Harrop M., *Comparative Government and Politics*, Basingstoke 2013.
- Hondeghem A., Broucker B., *From Octopus to the Reorganisation of the Judicial Landscape in Belgium, [w:] Modernisation of the Criminal Justice Chain and the Judicial System. New Insights on Trust, Cooperation and Human Capital*, red. A. Hondeghem, X. Rousseaux, F. Schoenaers, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016.
- Ishiyama J. T., *Comparative Politics. Principles of Democracy and Democratization*, Chichester 2012.
- Jankowski M., Rylski P., *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Juchniewicz J., *Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości Królestwa Belgii*, „Przegląd Prawa i Administracji: Rady Sądownictwa w Wybranych Krajach Europejskich” 2019, t. 119.
- Kodeks sądowniczy (*Code Judiciaire*).
- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.
- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., W. Skrzydło (tłum.) http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Belgia_pol010811.pdf [dostęp: 29.10.2020].

- Krzynówek-Arndt A., *Status prawny sędziego w Królestwie Belgii*, [w:] *Status sędziego w państwie demokratycznym: Państwa europejskie*, red. B. Przywora, Warszawa 2019.
- Kułąk K., *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, nr 4.
- Kumór W., *Ludobójstwo w imię kauczuku. Dlaczego Belgowie (wreszcie) obalili pomnik króla Leopolda?*, <https://www.newsweek.pl/wiedza/historia/belgia-krol-leopold-ii-i-ludobojstwo-w-imie-kauczucu-w-kongo-czy-pomnik-leopolda-ii/c4e1mxj> [dostęp: 23.10.2020].
- Kuźlewska E., *Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii*, „*Przegląd Politologiczny*” 2017, nr 1.
- La Constitution Belge*, Le Sénat de Belgique, https://www.senate.be/doc/const_fr.html, [dostęp: 10.10.2020].
- Le gouvernement fédéral*, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_18_00.pdf [dostęp: 25.10.2020].
- Lechwar-Wierzbicka E., „*Misja cywilizacyjna*” Belgów w Kongu, „*Historia i Polityka*” 2011, nr 6 (13).
- Łaptos J. *Belgia*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*” 2010, nr 4.
- Magistrat – comment devient-on magistrat?*, <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/node/395> [dostęp: 13.10.2020].
- Maksymiuk M., *Belgia*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019.
- Ministre d’Etat: un titre purement honorifique reçu par Charles Michel*, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_ministre-d-etat-un-titre-purement-honorifique-recu-par-charles-michel?id=10355450 [dostęp: 25.10.2020].
- Protest belgijskich sędziów*, <https://www.iustitia.pl/1337-protest-belgijskich-sedziow>, [dostęp: 13.10.2020].
- Pyrzyńska A., „*W jedności siła?*”: o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, [w:] *Państwo w państwie: terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2015.
- Rakowski M., *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm ścigania przestępstw – wybrane aspekty teoretyczne*, „*Prokuratura i Prawo*” 2004, nr 11–12.
- Rolin H., *The Constitutional Crisis in Belgium*, „*Foreign Affairs*”, Vol. 24, No. 2 (Jan., 1946).
- Siuda M., Wywiół K., *Służba Bezpieczeństwa Państwa Belgii – wybrane aspekty działań w ramach profilaktyki kontrwywiadowczej*, „*Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*” 2013, nr 9.
- Smoczyński W., *Belgia – państwo podzielone*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1506362,1,belgia---panstwo-podzielone>, [dostęp: 30.10.2020].
- Staelraeve S., t Hart P., *Dutroux and dioxin: crisis investigations, elite accountability and institutional reform in Belgium*, [w:] *Governing after Crisis The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, red. A. Boin, A. McConnell, P. t Hart, Cambridge 2008.
- Stanard M. G., *Selling the Congo: A History of European Pro-Empire Propaganda and the Making of Belgian Imperialism*, London 2011.

- Szymanek J., *Belgia*, [w:] *Organy prowadzące postępowania dyscyplinarne wobec sędziów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019.
- Szymańska A., Doellinger J., *Pozycja prokuratury w polskim porządku prawnym*, red. R. Chęciński, T. Mądry, J. Sekulski, Poznań 2012.
- Travailler au sein du ministère public en tant que magistrat*, Ministère public, <https://www.om-mp.be/fr/jobs/magistrat> [dostęp: 13.10.2020].
- van der Essen L., *A Short History of Belgium*, Chicago 1915.
- Vincent J.M., Vincent A. S., *Constitution of the Kingdom of Belgium*, Supplement to the „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1896, May, nr 11, s. 303.
- Voet S., Storme M., *Institutional Judicial Reform Experiences in Belgium: New Bodies Governing the Judiciary*, 2013, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=056112118000092000127109118004081122118082063037061028081122124073113002086007089066101022100000122017012002106108064121088122061072021040019086122122022071070072098060085038118102000010071068068084094108124084083115005080126001076089007119122001020015&EXT=pdf> [dostęp: 13.10.2020].
- Ważny A., *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2016 r., 2016/C 299/09) (Dz.U.UE C z dnia 18 sierpnia 2016 r.)
- Zawody prawnicze – Belgia, https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-be-pl.do?member=1 [dostęp: 13.10.2020].
- Zięba-Załużcka H., *Prokuratura a Rada Ministrów (na marginesie oceny sprawozdania prokuratora generalnego przez prezesa Rady Ministrów)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3 (19).
- Żelichowski R., *Królestwo Belgii – szósta reforma ustrojowa*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2014, nr 02(14).

Dr Katarzyna Szwed

Estonia

1. Status ustrojowy prokuratury

Początki instytucji prokuratury sięgają korzeniami XIV w. Geneza organu jest ściśle związana z francuskim kręgiem prawnym. Po dziś dzień model francuski odgrywa niebagatelną rolę, z tym że bardziej w sferze sądownictwa niż organizacji prokuratury. Współcześnie istnieje wiele rozwiązań dotyczących ustrojowego usytuowania prokuratury i trudno wskazać jeden bezwzględnie obowiązujący. Dlatego też analizując ustrój prokuratury, warto przywołać te modele, które są najczęściej implementowane na kontynencie europejskim. Wypada podkreślić, iż wybór konkretnego modelu stanowi wyraz tradycji i historii danego państwa, zwłaszcza że standardy europejskie dopuszczają możliwość różnego usytuowania prokuratury względem innych organów państwowych¹.

W pierwszej kolejności wskazać należy model, w którym prokuratura została związana z władzą ustawodawczą, czemu wyraz daje procedura powoływania Prokuratora Generalnego. Parlament nie tylko dokonuje jego wyboru, ale stanowi również organ, przed którym ponosi on odpowiedzialność. Drugi model, który w istocie cieszy się największą popularnością na kontynencie europejskim, przewiduje podporządkowanie prokuratury egzekutywie. Przykład Republiki Estońskiej stanowi dobrą ilustrację takiego rozwiązania. Prokuratura może podlegać Ministrowi Sprawiedliwości i równocześnie wykazywać istotne powiązania funkcjonalne z sądami lub być jedną z instytucji rządowych. Przyjęcie trzeciego wzoru organizacji prokuratury przesądza o uniezależnieniu tego organu od władzy wykonawczej poprzez inkorporację do władzy sądowniczej. Tym samym dokonuje się zrównania statusu prawnego sędziego i prokuratora. Ostatni model idzie jeszcze dalej w kwestii przyznania prokuratorze niezależności od pozostałych organów państwowych i wyposaża ją w szerokie spektrum autonomii. Rozwiązanie to nadal ma charakter incydentalny².

¹ H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, z. 2, s. 162.

² T. Darkowski, *Nadzór nad prokuraturą w państwach UE. Kilka uwag prawnoporównawczych*, „Na Wokandzie” 2016, nr 2(28), s. 19–20; L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce*

Republika Estońska (*Eesti Vabariik*) najczęściej wymieniana jest łącznie z Litwą i Łotwą i klasyfikowana jako jedno z państw bałtyckich. To niewielkie pod względem terytorium i populacji³ państwo położone w basenie Morza Bałtyckiego wykazuje jednak więcej cech wspólnych z państwami skandynawskimi niż wymienionymi republikami bałtyckimi. Wpływy nordyckie są tu niezwykle silne, a sami Estończycy, choćby z racji języka o proveniencji ugrofińskiej, chętnie nawiązują do podobieństw ze swoimi fińskimi sąsiadami. Przez stulecia naród estoński poddawany był wpływowi niemieckim, szwedzkim, duńskim, rosyjskimi, a chwilowo nawet polskim⁴. Dopiero zakończenie pierwszej wojny światowej stanowiło moment przełomowy w procesie państwowotwórczym. Trzeba jednak zaznaczyć, że tworzenie państwa odbywało się bez możliwości odwołania się do jakichkolwiek rodzimych tradycji państwowości⁵.

Niepodległość Estonii została proklamowana 24 lutego 1918 r. i tym samym rozpoczął się 22-letni okres istnienia suwerennej republiki. W tym okresie podjęto wiele działań o charakterze prawotwórczym. Przyjęte 18 listopada 1918 r. przepisy odnoszące się do utworzenia sądów tymczasowych stanowiły równocześnie podstawę prawną powołania do życia prokuratury. Stanowisko Prokuratura Republiki Estońskiej podporządkowano Ministerstwu Sądów. Do 8 maja 1919 r. urząd Prokuratura Republiki Estońskiej sprawował Jaan Teemant. W czerwcu 1920 r. ostatecznie zlikwidowano wspomniany organ, a w jego miejsce utworzono dwie odrębne instytucje – prokuraturę przy Izbie Sprawiedliwości oraz prokuraturę przy Sądzie Najwyższym. Ten pierwszy organ realizował przede wszystkim funkcję oskarżycielską. Z kolei uprawnienia prokuratury przy Sądzie Najwyższym wiązały się z kontrolą przestrzegania prawa i organ ten zobowiązany był do stania na straży praworządności. Miał on także charakter opiniodawczy. Prokuratura przy Sądzie Najwyższym działała jako prokuratura w zasadzie jedynie w tych sprawach, w których rozstrzygnięcie zapadało przed Sądem Najwyższym.

Tym samym w okresie dwudziestolecia międzywojennego estońska prokuratura strukturalnie i organizacyjnie powiązana była z sądownictwem. Brakowało wówczas odrębnej ustawowej regulacji odnoszącej się wyłącznie do prokuratury.

Okres II wojny światowej położył kres procesom państwowotwórczym w Estonii. Dwudziestego piątego sierpnia 1940 r. uchwalono Konstytucję Estońskiej Republiki Radzieckiej, która oparta była na zasadzie jednolitości władzy. Przyjęte rozwiązania ustrojowe istotnie rzutowały na funkcjonowanie państwa oraz znacząco wpłynęły na obowiązujący dotąd system organów państwowych. Jeszcze w tym samym roku zlikwidowano dotychczasową strukturę sądownictwa

(1918–2014), Warszawa 2015, s. 214; S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 8–9.

³ Estonia zajmuje powierzchnię 45 339 km² i zamieszkuje ją niewiele ponad 1 milion mieszkańców (1 316 000). Por. P. Osóbka, *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018, s. 5 i n.

⁴ Szerzej: J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002, passim.

⁵ S. Sagan, *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018, s. 11.

i prokuraturę. Dwudziestego trzeciego października 1940 r. utworzono Prokuraturę Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Estonia została poddana intensywnej, trwającej ponad pięćdziesiąt lat sowietyzacji. Proces ten dotknął wiele sfer życia publicznego – gospodarki, rolnictwa i kultury, a także istotnie przyczynił się do erozji elit politycznych i naukowych.

Druga Konstytucja Estońskiej Socjalistycznej Republiki Estońskiej została uchwalona 13 kwietnia 1978 r. Jednak jej przyjęcie nie dokonało drastycznych zmian w obowiązującej strukturze i w funkcjonowaniu systemu politycznego państwa. Dopiero kryzys gospodarczy oraz stopniowa degradacja ideologii komunistycznej w samym Związku Radzieckim stały się akceleratorem przemian, które ostatecznie pozwoliły na uchwalenie 20 sierpnia 1991 r. *Rezolucji w sprawie niepodległości Estonii*. Jej przyjęcie poprzedzone było przywróceniem oficjalnej nazwy i symboli państwa oraz przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w kwestii suwerenności. Głosowanie przeprowadzono 3 marca 1991 r. i wzięło w nim udział 82,8% uprawnionych, z czego 77,8% opowiedziało się za niepodległością⁶. Wart odnotowania jest fakt, iż 30% uprawnionych do głosowania stanowili etniczni Rosjanie. Poparcie udzielone idei niepodległości wyraźnie pokazuje, że również część z nich opowiedziała się za pełną niezależnością Estonii.

Na marginesie głównych rozważań należy wspomnieć o trudnościach związanych ze strukturą narodowościową i etniczną, z jaką mierzy się do dziś niepodległa Estonia, a co za tym idzie – również z krytyką dotyczącą właściwej ochrony praw tych mniejszości⁷. W 2019 r. przy liczbie 1 324 820 wszystkich mieszkańców kraju narodowość estońską zadeklarowało 907 628 osób, podczas gdy do tożsamości rosyjskiej przyznało się 328 299 osób⁸. Mniejszość rosyjska stanowi zatem prawie 25% całej populacji. W czasach nowożytnych osiedlanie się Rosjan na terenach Estonii należy wiązać przede wszystkim z emigracją z okresu okupacji radzieckiej. Po odzyskaniu niepodległości ograniczono tym osobom oraz ich zstępny możliwość uzyskania estońskiego obywatelstwa. W 1992 r. Estońska Rada Najwyższa przywróciła obowiązywanie ustawy o obywatelstwie z 1938 r., a co za tym idzie osoby, które przybyły do Estonii po

⁶ N. Taylor, *Estonia. A Modern History*, London 2018, s. 169.

⁷ Ochrona mniejszości narodowych, a zwłaszcza mniejszości rosyjskiej, była kwestią szeroko komentowaną zarówno przy akcesji Estonii do struktur unijnych, jak i przy okazji jej przystąpienia do Paktu Północnoatlantyckiego. Szerzej: A. Tiido, *International organisations' role in Estonia's policies towards minorities*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 7, s. 75 i n.

⁸ Brakującą liczbę 71 483 stanowią osoby deklarujące przynależność narodową lub etniczną inną niż estońska, m.in. Ukraińcy, Białorusini, Finowie, a w mniejszym stopniu również Tatarzy, Łotysze, Polacy czy Żydzi. Dane za: *Statistics Estonia*, <https://www.stat.ee/34278> [dostęp: 10.08.2020].

1940 r. oraz ich dzieci, niezależnie od miejsca urodzenia, zostały uznane de facto za bezpaństwowców⁹.

Dzięki działaniom estońskiego rządu stopniowo zmniejszała się liczba apatrydów. Dla porównania warto przywołać dane z 1992 r. – wówczas stanowili oni 32% całej populacji, podczas gdy w 2016 r. ich liczba szacowana była na poziomie 6,1% (79 700 osób). W 2019 r. liczba nie-obywateli oscylowała wokół 76 148, oznacza to, że w porównaniu z rokiem 2018 było ich o ponad 2 tysiące mniej¹⁰. Dodatkową trudnością jest brak znajomości języka tytularnego wśród mniejszości narodowych i etnicznych. Tylko 16% z nich posługuje się językiem estońskim biegle. Natomiast aż 50% deklaruje bierną lub podstawową znajomość języka państwowego¹¹. Jest to o tyle istotne, iż spełnienie wymogu określonej znajomości języka państwowego warunkuje proces naturalizacji i zatrudnienie w niektórych zawodach. Estonia częstokroć była krytykowana za wygórowane kryteria w tym zakresie.

Wracając do meritum rozważań, należy przypomnieć, iż po ogłoszeniu niepodległości nie tylko kwestie narodowościowe budziły zainteresowanie władz. Mianowicie jednymi z pierwszych działań podjętych przez demokratycznie wybrane władze było uniezależnienie prokuratury od wpływów okupanta. Temu celowi miało służyć wydanie decyzji *O oddzieleniu Prokuratury Republiki Estońskiej od Prokuratury Związku Radzieckiego*. Tym samym 27 sierpnia 1991 r. powołano do życia Prokuraturę Republiki Estońskiej. Było to o tyle istotne, iż poprzedni system sądownictwa i więziennictwa, a także policja nie były w stanie sprostać nowym wyzwaniom, które pojawiały się w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości. Zauważalne były zmiany nie tylko w liczbie prowadzonych spraw, ale także co do pochodzenia etnicznego i wieku podejrzanych. W latach 1991–2001 trzykrotnie wzrosła liczba przestępstw, a pod koniec 2001 r. odsetek więźniów wyniósł 350 na 100 000 mieszkańców¹². W pierwszych latach niepodległości problem zwalczania przestępczości oraz bezpieczeństwa publicznego stanowiły przedmiot ożywionej debaty publicznej i politycznej. Zdaniem J. Saara w tym czasie wyrażano wręcz obawy odnośnie do tego, czy suwerenna Estonia będzie w stanie stworzyć efektywny system kontroli przestępczości¹³.

⁹ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019, s. 196.

¹⁰ A. Kuczyńska-Zonik, *Łotwa i Estonia głosują nad zmianami w ustawach o obywatelstwie*, „Komentarze IEŚ” 2019, nr 68, tekst dostępny pod adresem internetowym: <https://ies.lublin.pl/komentarze/lotwa-i-estonia-glosuja-nad-zmianami-w-ustawach-o-obywatelstwie-68-68-2019> [dostęp: 18.09.2020].

¹¹ E. Kuzborska-Pacha, op. cit., s. 215.

¹² J. Saar, A. Markina, A. Ahven, A. Annist & J. Ginter, *Kuritegevus Eestis 1991–2001. Crime in Estonia 1991–2001*, 2nd edn. TPU” Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, EV Justiitsministeerium, Tallinn 2003, s. 258 i n.

¹³ J. Saar, *Crime, Crime Control and Criminology in Post-Communist Estonia*, „European Journal of Criminology” 2004, nr 1, s. 506.

Jednocześnie z powołaniem do życia Prokuratury Republiki Estońskiej toczyły się prace nad nową ustawą zasadniczą. I tak, 14 lutego 1992 r. uchwalono tekst konstytucji, a 28 czerwca tego samego roku zarządzono referendum w sprawie jej zatwierdzenia. Przyjęta w ten sposób ustawa zasadnicza stworzyła fundamenty ustroju odradzającego się państwa. Konstytucja ta nie odbiega od tradycji konstytucjonalizmu europejskiego i hołduje utrwalonym standardom praw człowieka¹⁴. Jest aktem prawnym trwałym – dotychczas zmieniana była jedynie pięciokrotnie. Być może ta stabilność konstytucji wynika z faktu, iż jej treść stanowi wyraz konsensusu politycznego.

W Konstytucji Estonii została wyraźnie zaakcentowana zasada trójpodziału władzy. Egzekutywa, legislatywa i judykatura mają się wzajemnie równoważyć. W konstytucyjnym systemie organów państwowych dominującą pozycję przyznano parlamentowi – Riigikogu. W porównaniu z nim dualna egzekutywa jest wyposażona w uboższe kompetencje. W myśl przepisów konstytucji rząd realizuje politykę wewnętrzną, zagraniczną, finansową oraz wykazuje aktywność w sytuacjach nadzwyczajnych. Rząd składa się z premiera oraz ministrów. Prezydent republiki jest głową państwa i reprezentuje je w stosunkach międzynarodowych. Zdaniem J. Zielińskiego urząd prezydenta został w konstytucji ukształtowany bardziej na zasadzie „strażnika realizacji konstytucyjnie określonych zasad i mechanizmów”, aniżeli „samodzielne ogniwo władzy”¹⁵. Konstytucyjny system organów państwowych i ich relacje pozwalają zaklasyfikować Estonię do państw w systemie parlamentarnym¹⁶.

Obowiązująca konstytucja składa się ze 168 artykułów zebranych w 15 rozdziałach. Niemniej, co warto podkreślić, w żadnym z nich nie zdecydowano się na uregulowanie statusu prokuratury w strukturze organów państwowych¹⁷. W art. 151 Konstytucji znalazło się jedynie wskazanie, iż: „tryb sprawowania przedstawicielstwa, obrony, oskarżenia państwowego i nadzoru nad praworządnością w postępowaniu sądowym określa ustawa”¹⁸. A zatem, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych przez większość państw powstałych po upadku Związku Radzieckiego, w których prokuratura jest umocowana konstytucyjnie, pozycja prawna estońskiej prokuratury opiera się jedynie na regulacjach o randze

¹⁴ S. Sagan, op. cit., s. 35.

¹⁵ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Lotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2020, s. 39.

¹⁶ M. Ernits, *The Principle of Equality in the Estonian Constitution. A Systematic Perspective*, „European Constitutional Law Review” 2014, Nr 10, s. 444.

¹⁷ K. Szwed, *Prokuratura*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów 2018, s. 78.

¹⁸ *Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r.*, tłum.: A. Puu, tekst dostępny: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Estonia_pol_010811.pdf [dostęp: 10.09.2020].

ustawowej¹⁹. Pierwsza ustawa o prokuraturze przyjęta przez demokratycznie wybrany parlament Riigikogu jest datowana na 25 lutego 1993 r.

W ustawie zasadniczej ujęto natomiast postanowienia odnoszące się do odpowiedzialności karnej oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości. I tak, chociażby art. 23 Konstytucji RE zawiera zasadę *nulla poena sine lege* – „nikogo nie wolno karać za czyn, jeżeli czyn ten nie był uznany za przestępstwo ustawą, która obowiązywała w chwili jego popełnienia”²⁰. Natomiast cały rozdział XIII, tj. art. 146–153 Konstytucji RE poświęcono sądom. Wyraźnie wskazano, iż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości należy do sądów, które w swej działalności są niezawisłe i orzekają zgodnie z Konstytucją i ustawami²¹. Wymiar sprawiedliwości opiera się na niezawisłości i niezależności sądów²². Do fundamentalnych zasad zalicza się instancyjność postępowania, jawność i ostateczność wyroków, szczególnie tryb powoływania sędziów i ich ochrony oraz szczególnie tryb ponoszenia przez sędziów odpowiedzialności.

Na marginesie głównych rozważań warto wspomnieć o systemie sądownictwa w Estonii. Zdaniem P. Osóbki „struktura estońskiego wymiaru sprawiedliwości okazuje się jedną z najprostszych i zarazem najbardziej przejrzystych we współczesnej Europie”²³. Składają na nią sądy powiatowe, miejskie i administracyjne jako sady pierwszej instancji; sądy okręgowe, które są sądami drugiej instancji, a także rozpoznają środki odwoławcze od orzeczeń wydanych w sądach pierwszej instancji. Najwyższym sądem w Estonii jest Sąd Państwowy (Riigikohus). Do jego zadań zalicza się rozstrzyganie wyroków w trybie kasacyjnym²⁴. Zapewnia jednolitość orzecznictwa oraz stoi na straży przestrzegania zgodności norm prawnych z konstytucją²⁵.

Pierwszy Kodeks karny po odzyskaniu niepodległości przyjęto w Estonii w 1992 r. Skądinąd stanowił on jedynie zredagowaną wersję wcześniejszego

¹⁹ Zdaniem H. Suchockiej nie jest kwestią przypadku, że w większości państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego usytuowanie prokuratury w systemie organów państwa ma podstawy konstytucyjne, podczas gdy państwa tzw. tradycyjnych demokracji uznały za wystarczające regulacje ustawowe w zakresie statusu, organizacji i funkcjonowania prokuratury. Estonia wydaje się jednak wyłamywać z tego dychotomicznego podziału, nie podążając za ogólną tendencją państw regionu. Zob. H. Suchocka, op. cit., s. 163.

²⁰ *Konstytucja Republiki Estońskiej*, op. cit. [dostęp: 10.09.2020].

²¹ Art. 146 ust.1 *Konstytucji Republiki Estońskiej*, op. cit. [dostęp: 10.09.2020].

²² P. Osóbka, op. cit., s. 99.

²³ J. Zieliński, *Estonia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, M. Barański (red.), Katowice 2005, s. 151.

²⁴ J. Põld, B. Aaviksoo, R. Laffranque, *The Governmental System of Estonia*, [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (red.), Warszawa 2011, s. 284 i n.

²⁵ Zob. T. Marauhn, *Supreme Court or Separate Constitutional Court: The Case of Estonia*, „European Public Law” 1999, Vol. 5, Nr 2, s. 309; K. Szwed, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w Estonii*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, t. III, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Toruń 2018, s. 562–572.

Kodeksu karnego ESSR z 1961 r.²⁶ W pełni znowelizowany Kodeks karny został uchwalony przez parlament dopiero 6 czerwca 2001 r. i zaczął obowiązywać od 1 września 2002 r.²⁷ W porównaniu z poprzedzającym go aktem prawnym był on znacznie nowocześniejszy i wprowadził poważne zmiany w zakresie definicji przestępstw, zasad odpowiedzialności karnej, systemu sankcji oraz *corpus delicti*²⁸. W znacznej mierze opierał się na teorii niemieckiego prawa karnego. Kodeks karny z 2001 r. był wielokrotnie nowelizowany. Jednak do tej pory zmiany o gruntownym charakterze wprowadzono jedynie dwukrotnie – 15 marca 2007 r. oraz 1 stycznia 2015 r.²⁹ Chociaż wspomniana rewizja prawa karnego stanowiła pokłosie decyzji władz państwowych odpowiedzialnych za politykę kryminalną, to znajdowała też oparcie w poglądach prezentowanych przez doktrynę. Potrzeba zmian wynikała z przesłanek o charakterze teoretycznym, ale uzasadniały ją również dane statystyczne wskazujące na nadmierną penalizację tego rodzaju czynów, w przypadku których wystarczające byłoby zastosowanie instrumentów prawnych typowych dla prawa cywilnego czy administracyjnego³⁰. Wprowadzone zmiany dotyczyły części ogólnej i szczególnej Kodeksu karnego. Niedługo po przyjęciu w 2001 r. Kodeksu karnego uchwalono Kodeks postępowania karnego. Prace legislacyjne nad nim ukończono 12 lutego 2003 r., ale mocy obowiązującej nabrał on 1 lipca 2004 r.³¹

Jak już wspomniano, pierwsza ustawa o prokuraturze w niepodległej Estonii została uchwalona 25 lutego 1993 r. Obecnie podstawę prawną powołania oraz organizacji i funkcjonowania prokuratury w Estonii stanowi wielokrotnie nowelizowana ustawa o prokuraturze z 22 kwietnia 1998 r.³² Oprócz niej istotne znaczenie ma także ustawa o służbie cywilnej³³. Określa ona bowiem prawa, obowiązki i zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, a w tym również prokuratorów.

Jako że Konstytucja Republiki Estońskiej nie przesądza o usytuowaniu prokuratury w systemie organów państwa, to wybór modelu organizacyjnego prokuratury przekazano do kompetencji ustawodawcy. Brak szczegółowych postanowień dotyczących prokuratury w ustawie zasadniczej nie zmienia faktu, iż w kontekście podejmowanych przez nią działań znajdują zastosowanie zasady konstytucyjne. Estoński porządek konstytucyjny kształtuje się pod

²⁶ Kodeks karny *Kriminaalkoodeks*, RT 1992, 20, 288.

²⁷ Kodeks karny *Karistusseadustik*, 6.06.2001, RT I 2001, 61, 364.

²⁸ J. Saar, *Crime...*, s. 508.

²⁹ M. Kairjak, D. Teplõhh, *Estonian Penal Law and Criminal Procedure*, [w:] *The Law of the Baltic States*, T. Kerikmae et al. (red.), Cham 2017, s. 56.

³⁰ J. Sootak, *Revision of Penal Law at the Junction of Criminal, Misdemeanour and Administrative Law*, „Juridica Abstract” 2013, nr 4, s. 242–248.

³¹ Kodeks postępowania karnego, *Kriminaalmenetluse seadustik*, 12.02.2003, RT I 2003, 27, 166.

³² Ustawa o prokuraturze, *Prokuratuuriseadus*, 22.04.1998, RT I 1998, 41, 625.

³³ Ustawa o służbie cywilnej, *Avaliku teenistuse seadus*, 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1.

wpływem takich zasad, jak: godność człowieka, demokracja, praworządność, państwo socjalne i ochrona własnej tożsamości³⁴. W demokratycznym państwie prawnym kluczowe wydaje się zagwarantowanie niezależności prokuratury od wpływów władzy wykonawczej w poszczególnych sprawach, a także wprowadzenie rozwiązań służących apolityczności samych prokuratorów.

Przywrócenie państwowości stanowiło początek przemian wewnętrznych w Estonii oraz warunek konieczny do rozpoczęcia integracji w wymiarze zewnętrznym. W 1993 r. Estonia została przyjęta do Rady Europy. Dwudziestego ósmego listopada 1995 r. rozpoczął się proces integracji tej bałtyckiej republiki ze strukturami unijnymi, tak by 1 maja 2004 r. mogła stać się jej pełnoprawnym członkiem. Akcesja do wspomnianych organizacji międzynarodowych wiązała się z intensyfikacją działań legislacyjnych na wielu polach, by sprostać wymaganiom członkowskim. W tym kontekście wypada przywołać art. 3 Konstytucji RE, zgodnie z którym „(...) powszechnie uznane normy i zasady prawa międzynarodowego są nierozłączną częścią systemu prawnego Estonii”³⁵. Władze Estonii respektują zobowiązania wynikające z członkostwa w organizacjach międzynarodowych i przyjętych w konsekwencji przynależności do nich zobowiązań międzynarodowych. Należy jeszcze raz podkreślić, że brak umocowania ustroju prokuratury w Konstytucji RE nie należy traktować jako naruszenie standardów międzynarodowych³⁶.

Relevantne w tym przedmiocie dokumenty mają bowiem przede wszystkim formę rekomendacji, a tym samym pozostawiają państwu decyzję co do sposobu ich zastosowania. Wśród nich szczególne miejsce zajmują Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(2000)19 z 6 października 2000 r. w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, Raport Komisji Weneckiej na temat niezależności władzy sądowniczej (część II – prokuratura) z 3 stycznia 2011 r. oraz Opinia numer 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) z 17 grudnia 2014 r. w kwestii europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora. Poza samym usytuowaniem prokuratury w strukturze organów państwowych szczególnie pożądanym jest wypracowanie takiego katalogu gwarancji, który zapewni pełną niezależność i bezstronność prokuratora w procesie decyzyjnym. Pierwszorzędne znaczenie ma także jasne zdefiniowane zasady odpowiedzialności prokuratorowskiej. H. Suchocka zwraca uwagę, że te elementy pozostają równie istotne „zarówno

³⁴ M. Ernits, *The Use of foreign law by Estonian Supreme Court*, [w:] *Judicial Cosmopolitanism. The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems*, G. F. Ferrari (red.), Leiden–Boston 2019, s. 503; M. Maruste, *Democracy and the Rule of Law in Estonia*, „Review of Central and East European Law” 2000, nr 26, s. 311.

³⁵ Szerzej: H. Vallikivi, *Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution*, „Juridica International” 2001, nr VI, s. 222–232.

³⁶ O instytucji prokuratury w świetle standardów międzynarodowych pisze szczegółowo w języku estońskim: N. Aas, *Eesti prokuratuurisüsteem rahvusvaheliste standardite valguses*, „Juridica” 2011, nr VIII, s. 559–571.

w przypadku podporządkowania prokuratora rządowi (aby uwolnić go od nacisków politycznych), jak i w przypadku niezależności organów prokuratury (aby uwolnić go od nacisków wewnątrz prokuratury)³⁷.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, trzeba zaznaczyć, iż Estonia, podobnie jak państwa kręgu nordyckiego, hołduje zasadzie demokratycznego państwa prawnego i uznaje pierwszeństwo ewolucyjnej formuły wprowadzania zmian przed nagłymi przemianami powodowanym rewolucyjnymi ideami. Powołanie do życia niezależnej prokuratury od początku przyświecało władzom suwerennej Estonii. Wydawało się to celowe z punktu widzenia skuteczności działania państwa, a także dlatego, iż w pierwszych latach niepodległości wskaźniki przestępczości niebezpiecznie rosły. W ślad za tymi działaniami szły prace legislacyjne nad Kodeksem karnym i Kodeksem postępowania karnego. Przyjęty model podporządkowania prokuratury ministrowi sprawiedliwości stanowi odwołanie do niemieckich wzorów. Warto pamiętać, że ze względu na historyczne powiązania z niemiecką kulturą prawną to właśnie prawo niemieckie stanowiło pierwszorzędną punkt odniesienia przy odbudowie estońskiego porządku prawnego po odzyskaniu niepodległości³⁸.

2. Analiza ustroju prokuratury

Estońska prokuratura (Prokuratuur) wchodzi w skład Ministerstwa Sprawiedliwości. Oprócz prokuratury w zakresie działalności administracyjnej ministerstwa znajdują się więzienia, sądy pierwszej i drugiej instancji, Centrum Rejestrów i Systemów Informatycznych, Urząd Patentowy, Estoński Urząd Ochrony Konkurencji, Inspektorat ochrony danych osobowych oraz Estoński Instytut Kryminalistyczny. Administrowanie wspomnianymi instytucjami, bez ingerencji w ich działalność merytoryczną, zaliczyć należy do realizacji zasadniczego zadania Ministerstwa Sprawiedliwości, jakim jest planowanie i prowadzenie polityki prawnej i karnej państwa.

Prokuratura pełni funkcję oskarżyciela publicznego, prowadzi śledztwa w sprawach karnych oraz podejmuje działania służące zwalczaniu i wykrywaniu przestępstw kryminalnych³⁹. Jest niezależna w wykonywaniu obowiązków przewidzianych przez prawo, równocześnie zobowiązana do działania w zakresie i na podstawie przepisów prawa. Podporządkowanie Ministerstwu Sprawiedliwości wyłącza możliwość ingerencji w działalność prokuratury w zakresie przewidzianych prawem czynności.

³⁷ H. Suchocka, op. cit., s. 169.

³⁸ M. Ernits et al., *The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law*, [w:] *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, A. Albi, S. Bardutzky (red.), Haga 2019, s. 887.

³⁹ A. Markina, *Estonia: crime, criminal justice, and criminology in a changing socio-economic context*, [w:] *Routledge Handbook of Criminology*, red. C. J. Smith, S. X. Zhang, R. Barberet, New York 2011, s. 381.

Do zasad funkcjonowania prokuratury należą: zasady legalizmu, bezstronności, działania z urzędu, współpracy z innymi organami państwowymi, substytucji, dewolucji, indyferencji i jednoosobowego wykonywania czynności. Prokuratura posiada odrębny budżet, który jest zatwierdzany przez ministra sprawiedliwości. Zasilany jest wpływami z budżetu państwa.

Prokuratura ma strukturę hierarchiczną. Składa się z Prokuratury Generalnej (*Riigi peaprokurör*), która jest organem centralnym obejmującym swoim zasięgiem terytorium całego państwa oraz podległych jej prokuratur okręgowych (*Ringkonnaprokuratuur*)⁴⁰.

Lokalizację oraz właściwość miejscową danej prokuratury okręgowej określa rozporządzenie Rady Ministrów. Obecnie istnieją cztery prokuratury okręgowe: Prokuratura Okręgowa Północna, Prokuratura Okręgowa Południowa, Prokuratura Okręgowa Zachodnia oraz Prokuratura Okręgowa Viru.

Do funkcji Prokuratury Generalnej należą *inter alia*: zagwarantowanie legalności i efektywności postępowania przygotowawczego oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami; analizowanie, doradzanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności prokuratur okręgowych; ujednocianie działalności prokuratorskiej; a także wypełnianie zobowiązań wynikających ze współpracy międzynarodowej, w tym zwłaszcza udział w pracach Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (*Eurojust, the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*). Ponadto uczestniczy w opracowywaniu projektów ustaw dotyczących działalności prokuratury, rozporządzeń i zarządzeń rządu oraz rozporządzeń i zarządzeń ministra sprawiedliwości oraz informuje opinię publiczną o działaniach podejmowanych przez prokuraturę. Odpowiada za politykę kadrową i szkolenia, administrowanie Komisją Konkursową Prokuratorów oraz przygotowuje projekt budżetu prokuratury.

W skład Prokuratury Generalnej wchodzi:

- Prokurator Generalny,
- naczelnicy prokuratorzy krajowi,
- prokuratorzy krajowi,
- asystenci prokuratorscy.

Naczelnicy prokuratorzy krajowi stoją na czele wydziałów w Prokuraturze Generalnej, które zostają utworzone za zgodą Ministra Sprawiedliwości.

Do prokuratorów zatrudnionych w prokuraturach okręgowych zalicza się:

- naczelnego prokuratora,
- starszych prokuratorów,

⁴⁰ Obszar właściwości prokuratur okręgowych odpowiada właściwości terytorialnej prefektur policji. Obecnie wyróżnić można cztery terytorialne jednostki policji: Prefekturę Północną, Prefekturę Południową, Prefekturę Wschodnią i Prefekturę Zachodnią. Każda z nich podzielona jest na trzy wydziały operacyjne. Prefektury są odpowiedzialne za realizację podstawowych zadań policji, takich jak utrzymanie porządku publicznego, zwalczanie przestępczości i zapewnienie pomocy społeczeństwu. Zob. <https://polis.osce.org/country-profiles/estonia> [dostęp: 12.09.2020].

- prokuratorów specjalistów,
- prokuratorów okręgowych,
- asystentów prokuratorskich.

Minister Sprawiedliwości zatwierdza podział prokuratury okręgowej na wydziały. Dla właściwego wykonania działalności administracyjnej w prokuraturze utworzono również pion administracyjny kierowany przez dyrektora administracji.

Warto przypomnieć o nowelizacji ustawy o prokuraturze wynikającej z utworzenia ponadnarodowej Prokuratury Europejskiej (*European Public Prosecutor's Office*). W obrębie jej kompetencji znajduje się ściganie przestępstw zdefiniowanych w dyrektywie UE 2017/1371⁴¹. Prokuratura Europejska działa pod kierownictwem Europejskiego Prokuratora Generalnego, a Estonia jako uczestniczące państwo członkowskie deleguje do instytucji Prokuratora Europejskiego oraz Delegowanych Prokuratorów Europejskich. Obie nowo utworzone instytucje pozostają poza strukturą prokuratury estońskiej, a także zachowują atrybut niezależności w wykonywaniu powierzonych zadań. Jednak decyzją Prokuratora Generalnego Delegowany Prokurator Europejski może wykonywać zadania prokuratora krajowego, o ile nie stoi to na przeszkodzie realizowaniu przez niego uprawnień wynikających z dyrektywy UE 2017/1371. Powołanie na stanowisko prokuratora krajowego ma wówczas charakter kadencyjny i powiązane jest z okresem sprawowania funkcji Delegowanego Prokuratora Europejskiego z ramienia Estonii. Delegowany Prokurator Europejski wykonuje swoje zadania pod nadzorem Prokuratora Europejskiego pochodzącego z tego samego państwa członkowskiego. Prokurator Europejski w wykonywaniu swoich czynności pozostaje niezależny od estońskiej prokuratury i nie stosuje się do niego przepisów krajowej ustawy o prokuraturze. Co do zasady zarówno prokurator powołany na stanowisko Prokuratora Europejskiego, jak i Delegowanego Prokuratora Europejskiego ma prawo przywrócenia na wcześniej zajmowane stanowisko bez konieczności przystępowania do postępowania konkursowego.

Analizując strukturę prokuratury, wypada zacząć od omówienia zadań Prokuratora Generalnego, który kieruje działalnością prokuratury na szczeblu ogólnokrajowym. Jest mianowany przez rząd na wniosek ministra sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii parlamentarnej komisji prawnej z grona doświadczonych i cieszących się uznaniem prawników⁴². Tym samym Prokurator

⁴¹ Kompetentnie o Prokuraturze Europejskiej pisze G. Stronikowska, *Prokuratura europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, *passim*.

⁴² Od 1993 r. stanowisko Prokuratora Generalnego zajmowali w kolejności chronologicznej: Indrek Meelak, Alar Kirs, Raivo Sepp, Jüri Pihl, Norman Aas, oraz Lavly Perling. Od 3 lutego 2020 r. funkcję tę pełni Andres Parmas, który przed objęciem urzędu był m.in. sędzią Sądu Okręgowego w Tartu oraz wykładowcą prawa karnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Tartu. Por. <https://www.prokuratuur.ee/en/prosecutors-office/prosecutor-general-andres-parmas> [dostęp: 25.08.2020].

Generalny nie musi być reprezentantem środowiska prokuratorskiego. Wyrażenie pisemnej zgody na powołanie jest warunkiem koniecznym do objęcia stanowiska. W przypadku pełnienia tej funkcji wprowadzona została kadencyjność. Prokurator Generalny jest wybierany na okres pięciu lat z możliwością reelekcji. Jeżeli z powodu choroby lub innej przeszkody Prokurator Generalny nie może przejściowo wykonywać swoich obowiązków, wówczas Minister Sprawiedliwości z grona prokuratorów zatrudnionych w Prokuraturze Generalnej wskazuje prokuratora zastępującego go w obowiązkach.

Naczelni prokuratorzy krajowi kierują poszczególnymi departamentami w ramach struktury Prokuratury Generalnej. Są powoływani przez ministra sprawiedliwości na wniosek Prokuratora Generalnego. W myśl zasady substytucji jako prokuratorzy wyższego szczebla mogą zlecić przeprowadzenie każdej czynności prokuratorom zatrudnionym w prokuraturach okręgowych. Prokurator Generalny wyznacza zastępców naczelnych prokuratorów krajowych w sytuacji czasowej niemożności wykonywania przez nich obowiązków z powodu choroby lub ze względu na pojawienie się innych przeszkód.

Prokuratorzy krajowi są powoływani przez ministra sprawiedliwości na wniosek Prokuratora Generalnego. W zakresie ich działania znajduje się przede wszystkim zwalczanie przestępczości o charakterze transgranicznym i międzynarodowym, a także tej o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Naczelni prokuratorzy są powoływani przez ministra sprawiedliwości na wniosek Prokuratora Generalnego na okres pięciu lat z możliwością ponownego mianowania. Są oni odpowiedzialni za kierowanie pracami podległej sobie prokuratury okręgowej. Na ich wniosek Prokurator Generalny powołuje na czas nieoznaczony starszych prokuratorów. Zakres powierzonych im spraw jest stosunkowo szeroki w przeciwieństwie do prokuratorów specjalistów, którzy zajmują się określonymi rodzajami przestępstw. Prokuratorzy specjaliści są przygotowani pod kątem prowadzenia postępowań w ściśle oznaczonych przypadkach przestępstw. Ostatnią grupą prokuratorów są asystenci prokuratorscy, którzy jako jedyni mogą być zatrudnieni zarówno w Prokuraturze Generalnej, jak i w prokuraturze okręgowej. Wykonują oni czynności pod nadzorem prokuratorów wyższego szczebla. Przysługują im w zasadzie analogiczne uprawnienia do prokuratorów, z wyjątkiem prawa do samodzielnego udziału w postępowaniu kontradyktoryjnym. Nie mogą być również członkami Komisji Konkursowej Prokuratorów ani Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów.

Organem zrzeszającym wszystkich estońskich prokuratorów jest Zgromadzenie Prokuratorów. Co do zasady zbiera się ono przynajmniej raz w roku, a inicjatywa zwołań go przysługuje Prokuratorowi Generalnemu, który ma także obowiązek kierować jego pracami.

Do kompetencji Zgromadzenia Prokuratorów należy wybór członków do Komisji Konkursowej Prokuratorów oraz Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów. Do pierwszego wspomnianego gremium Zgromadzenie Prokuratorów wyznacza po dwóch prokuratorów z prokuratury okręgowej i jednego z Prokuratury

Generalnej, natomiast do drugiego organu – dwóch prokuratorów ze wszystkich prokuratur okręgowych i dwóch prokuratorów z Prokuratury Generalnej. Ponadto Zgromadzenie Prokuratorów dokonuje wyboru reprezentanta środowiska prokuratorskiego do Komisji Oceny Przydatności Zawodowej Estońskiej Izby Adwokackiej. Poza tym zatwierdza regulamin pracy Zgromadzenia Prokuratorów, wysłuchuje sprawozdań Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego dotyczących działalności prokuratury, a także rozpatruje sprawy i przedstawia propozycje rozwiązania problemów związanych z funkcjonowaniem prokuratury i wykonywaniem służby prokuratorskiej.

Trzeba pamiętać o niewielkich rozmiarach państwa estońskiego, co nie pozostaje bez wpływu na wielkość aparatu państwowego i jego poszczególnych instytucji. Tym samym liczba prokuratorów w skali kraju jest ograniczona, a przez to praca w prokuraturze ma charakter elitarny. O liczbie prokuratorów decyduje Minister Sprawiedliwości. W 2015 r. w Estonii zatrudnionych było 171 prokuratorów, z czego:

- 79 stanowili asystenci prokuratorscy,
- 56 stanowili prokuratorzy okręgowi,
- 5 stanowili prokuratorzy specjaliści,
- 11 stanowili starsi prokuratorzy,
- 13 stanowili prokuratorzy krajowi,
- czterech stanowili naczelnicy prokuratorzy,
- dwóch stanowili naczelnicy prokuratorzy krajowi,
- jeden to Prokurator Generalny⁴³.

Wydaje się, że przy tak niewielkiej liczebnie strukturze prokuratury pojawiają się dodatkowe mechanizmy wewnętrznej kontroli. Nietrudno sobie bowiem wyobrazić, że środowisko prokuratorskie zrzeszające mniej niż 200 osób jest silnie zintegrowane, a przez to oprócz hamulców o charakterze instytucjonalnym czy prawnym, w grę wchodzi również ograniczenia wynikające z natury relacji łączących prokuratorów zatrudnionych w prokuraturze. W sprawach nieuregulowanych ustawą o prokuraturze stosunek służbowy prokuratora określają przepisy ustawy o służbie publicznej (cywilnej)⁴⁴.

Prokuratorzy powinni być niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków. Działać zgodnie z prawem i w zgodzie z własnym sumieniem. Sposób powoływania prokuratorów ma zagwarantować wysoki poziom merytoryczny kandydatów, a także zapewnić przestrzeganie standardów niezależności wykonywania zawodu prokuratora. Stąd co do zasady obsadzenie wakatu prokuratorskiego odbywa się w drodze publicznego konkursu, z tym że Prokurator Generalny, naczelnicy prokuratorzy krajowi, prokuratorzy krajowi, naczelnicy prokuratorzy

⁴³ Dane dostępne w języku angielskim na oficjalnej stronie internetowej prokuratury estońskiej: <https://www.prokuratuur.ee/en/prosecutors-office/interesting-facts-about-prosecutors-office> [dostęp: 10.09.2020].

⁴⁴ Ustawa o służbie cywilnej, *Avaliku teenistuse seadus*, 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1.

i starsi prokuratorzy mogą być powołani do służby prokuratorskiej z pominięciem wspomnianej procedury. Innymi słowy, w stosunku do kandydatów na stanowisko prokuratora specjalisty, prokuratora okręgowego i asystenta prokuratorskiego obligatoryjnie przeprowadza się postępowanie konkursowe, które ma charakter jawny. Ogłoszenie publicznego konkursu na wspomniane stanowiska prokuratorskie w oficjalnym publikatorze *Ametlikud Teadaanded* należy do obowiązków Prokuratora Generalnego. Kandydaci powinni mieć co najmniej dwa tygodnie, liczone od daty publikacji informacji o postępowaniu konkursowym, na złożenie odpowiedniego wniosku.

Weryfikacji i oceny zgłoszonych kandydatur dokonuje Komisja Konkursowa Prokuratury. W jej skład wchodzi: Prokurator Generalny, jeden prokurator z Prokuratury Generalnej, dwóch prokuratorów z prokuratury okręgowej, jeden sędzia wybrany przez Sąd En Banc, prawnik wyznaczony przez dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu w Tartu oraz urzędnik Ministerstwa Sprawiedliwości wyznaczony przez właściwego ministra. Kadencja członków Komisji Konkursowej Prokuratury, z wyłączeniem Prokuratora Generalnego i urzędnika Ministerstwa Sprawiedliwości, wynosi trzy lata. Prokurator Generalny jest przewodniczącym komisji, a ta posiada kworum, jeżeli w posiedzeniu uczestniczy co najmniej pięciu członków komisji, w tym również jej przewodniczący.

Kandydat na stanowisko prokuratora jest zobowiązany przedłożyć Komisji Konkursowej Prokuratury kwestionariusz zawierający dane osobowe⁴⁵ oraz oświadczenie o braku konfliktu interesów stosownie do przepisów ustawy antykorupcyjnej⁴⁶ wedle stanu na pierwszy dzień miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku. W kwestionariuszu kandydat podaje również imiona, nazwiska, numery identyfikacji osobistej (w przypadku ich braku – datę i miejsce urodzenia) oraz dane dotyczące krewnych i powinowatych (rodziców, sióstr, braci, dzieci, małżonka, byłego małżonka).

Prokurator Generalny i upoważnieni przez niego urzędnicy prokuratury mają prawo do weryfikacji przekazanych informacji. Celowi temu służy *inter alia* zwrócenie się do jednostek samorządu terytorialnego oraz zatrudnionych w nich urzędników, osób prawnych i osób fizycznych w formie zapytania o dane osobowe osoby ubiegającej się o pracę prokuratora, a także przeprowadzenie wywiadu z osobą wskazaną w kwestionariuszu, z pracodawcami, przedstawicielami placówek oświatowych i innymi osobami w celu ustalenia moralności i innych cech kandydata, a w razie potrzeby także uzyskania od osoby przesłuchiwanej za jej zgodą pisemnego wyjaśnienia. Wskazane podmioty, do których kierowane jest zapytanie w sprawie kandydata, mają obowiązek udzielić odpowiedzi niezwłocznie. Równocześnie Komisja Konkursowa Prokuratury niezwłocznie informuje osobę ubiegającą się o pracę w prokuraturze o kontroli

⁴⁵ Kwestionariusz ma formę ustandaryzowaną i jest zatwierdzany przez właściwego ministra. Por. art. § 15¹ ust. 3.

⁴⁶ Ustawa antykorupcyjna, *Korruptsioonivastane seadus*, 01.04.2013, RT I, 10.07.2020, 19.

przeprowadzonej w związku z jej przeszłością i umożliwia wgląd do materiałów zebranych w trakcie kontroli. Jeżeli osoba ubiegająca się o pracę prokuratora umyślnie przedstawi komisji niezgodne z prawdą dane lub ukryje istotne informacje, wówczas zostaje na mocy uchwały Komisji Konkursowej Prokuratury wykluczona z postępowania konkursowego.

Jeśli o nieobsadzone stanowisko ubiega się prokurator, wówczas jego bezpośredni przełożony przedkłada komisji konkursowej opinię w sprawie kandydata wraz z uzasadnieniem. Ostatecznie to Prokurator Generalny na wniosek Komisji Konkursowej Prokuratorów powołuje prokuratorów specjalistów, prokuratorów okręgowych i asystentów prokuratorskich. Prokuratorzy są powoływani na czas nieoznaczony. Jedynie Prokurator Generalny i prokuratorzy naczelni stojący na czele prokuratur okręgowych pełnią swoje funkcje kadencyjnie. Objęcie stanowiska prokuratora wiąże się z obowiązkiem złożenia na piśmie przysięgi o treści: „Ja (nazwisko funkcjonariusza) przysięgam być wiernym Republice Estońskiej i porządkowi konstytucyjnemu Estonii oraz wykonywać w sposób uczciwy zadania powierzonego mi urzędu”. Osoba składająca przysięgę podpisuje jej tekst, wskazując jednocześnie datę jej złożenia.

W tym miejscu wypada przywołać podstawowe wymagania stawiane kandydatom ubiegającym się o posadę prokuratora. Wymogi te określa precyzyjnie ustawa o prokuraturze, a ich spełnienie warunkuje powołanie na stanowisko. Ewentualna decyzja odmowna powinna zawierać uzasadnienie.

I tak, wśród kryteriów obligatoryjnych należy wymienić: wiek, obywatelstwo⁴⁷ oraz zdolność do czynności prawnych, znajomość języka państwowego oraz indywidualne predyspozycje kandydata do wykonywania zawodu. Innymi słowy, prokuratorem może zostać ten, kto posiada obywatelstwo estońskie i pełną zdolność do czynności prawnych oraz ukończył 21 lat. Równie istotne jest uzyskanie tytułu magistra prawa lub równoważnego wykształcenia zagranicznego uznawanego w Estonii. Ponadto należy biegle władać językiem estońskim (na poziomie C1 określonym w ustawie o języku⁴⁸ lub na porównywalnym poziomie), prezentować wysokie morale oraz posiadać zdolności i cechy osobiste niezbędne do wykonywania zawodu prokuratora.

Paradoksalnie spośród wymienionych wymagań szczególnego znaczenia w kontekście wieloetnicznego społeczeństwa Estonii nabiera kryterium

⁴⁷ Na marginesie należy zauważyć, iż co do zasady obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, pod warunkiem że spełniają wymogi ustawowe, nie są pozbawieni możliwości pracy w służbie cywilnej. Z tym wyjątkiem, iż jedynie estońscy obywatele mogą być powoływani na stanowiska związane z kierowaniem organami państwowymi, sprawowaniem kontroli państwowej, obroną narodową i władzą sądowniczą, przetwarzaniem tajemnic państwowych lub informacji niejawnych dotyczących innych państw, związanych z udziałem prokuratury lub przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa oraz na stanowiska, na których funkcjonariusz publiczny ma prawo, w celu zagwarantowania porządku i bezpieczeństwa publicznego, ograniczać prawa podstawowe i wolności jednostki.

⁴⁸ Ustawa o języku, *Keeleseadus*, 23.02.2011, RT I, 18.03.2011, 1.

znajomości języka państwowego. Tytułem wyjaśnienia należy zaznaczyć, iż estońskie wymogi językowe w zatrudnieniu oraz w procesie naturalizacji są powszechnie oceniane jako rygorystyczne. Zgodnie ze statystykami język estoński jest językiem ojczystym dla ok. 68% społeczeństwa. Dla prawie jednej trzeciej mieszkańców Estonii językiem wiodącym jest język rosyjski. Tylko 2% mieszkańców Estonii wskazuje inny język niż rosyjski i estoński jako język rodzimy⁴⁹. Struktura językowa przekłada się na wskaźniki związane z bezrobociem i dostępem do poszczególnych zawodów. Zdaniem międzynarodowych ekspertów wygórowane wymagania językowe mogą stanowić barierę skutecznie blokującą dostęp przedstawicieli mniejszości narodowych i językowych do konkretnych zawodów i de facto prowadzić do dyskryminacji pośredniej.

Wymagania językowe w stosunku do określonych zawodów, w tym również prokuratorów jako funkcjonariuszy publicznych, definiuje rozporządzenie rządu w sprawie wymogu biegłej znajomości języka estońskiego przez funkcjonariuszy, pracowników i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą⁵⁰. W art. 9 przywołanego rozporządzenia wskazano, iż od prokuratorów, a także innych przedstawicieli zawodów prawniczych – adwokatów, notariuszy czy komorników, wymaga się znajomości języka na poziomie C1. Jest to najwyższy poziom biegłości językowej stosowany przez estońskiego ustawodawcę. Przedłożenie certyfikatu poświadczającego kompetencje językowe jest obligatoryjne, a niedostosowanie się do tego wymogu, może skutkować zwolnieniem pracownika⁵¹. Wypada podkreślić, iż obowiązkowa znajomość języka tytularnego wprowadzona w Estonii nie stanowi wyjątku na tle praktyki państw europejskich. Zasadnicze znaczenie ma tu fakt, że w przypadku tego bałtyckiego kraju zasady równości i niedyskryminacji ustępują pierwszeństwa ochronie języka tytularnego jako wartości konstytucyjnej. Tym samym zauważalna jest tendencja, że w strukturach władz państwowych odsetek przedstawicieli mniejszości narodowych jest mniejszy niż rzeczywisty udział mniejszości w społeczeństwie⁵².

W ustawie o prokuraturze wymieniono ponadto wprost przesłanki negatywne decydujące o odrzuceniu kandydatów do pełnienia zawodu. Wykluczono osoby skazane za przestępstwo umyślne, a także zwolnione ze służby publicznej z powodu dopuszczenia się deliktu dyscyplinarnego. Ponadto o zamknięciu drzwi do ewentualnej kariery prokuratorskiej przesądza wykluczenie z advokatury oraz wydalenie z zawodu notariusza. Nie bez znaczenia pozostaje

⁴⁹ E. Kuzborska-Pacha, op. cit., s. 298.

⁵⁰ Rozporządzenie Rządu Republiki Estońskiej w sprawie wymogu biegłej znajomości języka estońskiego przez funkcjonariuszy, pracowników i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, *Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded*, 20.06.2011 nr 84, RT I, 27.06.2011, 1.

⁵¹ Z obowiązku tego zwolnione są osoby, które pobierały naukę w języku estońskim na poziomie szkoły podstawowej, średniej lub na uczelni wyższej. Zob. E. Kuzborska-Pacha, op. cit., s. 301.

⁵² Por. Ibidem.

stan zdrowia. Powinien on pozwalać na wykonywanie powierzonych zadań. Ewentualne wątpliwości co do kondycji zdrowotnej rozstrzyga komisja lekarska. Na koniec należy wspomnieć o więzach rodzinnych, które są czynnikiem wyłączającym możliwość pełnienia funkcji prokuratorskich. Tym samym nie wyznacza się na prokuratora osoby, która jest małżonkiem, konkubentem lub wstępnym osoby sprawującej bezpośrednią kontrolę nad stanowiskiem, lub która jest bezpośrednim przełożonym prokuratora, lub która jest rodzicem, lub krewnym w linii zstępnej osoby sprawującej bezpośrednią kontrolę nad stanowiskiem, lub bezpośrednim przełożonym prokuratora, lub ich małżonka lub konkubenta, w tym dziecka i wnuka. Zgodnie z brzmieniem ustawy za rodzica uważa się także rodzica adopcyjnego i rodzica zastępczego, a za krewnego w linii zstępnej także dziecko przysposobione i dziecko przybrane. Określone ograniczenie dotyczy także obsadzenia stanowiska osoby sprawującej bezpośrednią kontrolę nad stanowiskiem prokuratora lub bezpośredniego przełożonego prokuratora.

Na stanowisko prokuratora okręgowego może zostać powołana osoba, która była zatrudniona na rok w charakterze prokuratora lub na trzy lata w charakterze sędziego, policjanta, adwokata lub na innym stanowisku, które wymagało dogłębnej znajomości prawa karnego i postępowania karnego. Analogicznie, trzyletnie doświadczenie w pracy sędziego, prokuratora, policjanta lub adwokata uprawnia do mianowania danej osoby na stanowisko naczelnego prokuratora lub starszego prokuratora.

Natomiast osoba, która przed powołaniem na stanowisko jest zatrudniona jako prokurator, może zostać mianowana prokuratorem specjalistą. Skorzystanie z tego uprawnienia nie przysługuje jedynie asystentom prokuratorskim. Na stanowisko naczelnego prokuratora krajowego oraz prokuratora krajowego może być powołany ten, kto przez co najmniej dwa lata był zatrudniony na stanowisku wymagającym wysokich kwalifikacji prawniczych. Równie nieostro, jak już wspomniano, ujęto wymagania dotyczące powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego. W ustawie o prokuratorze wskazano, iż osoba taka powinna być „doświadczonym i uznanym prawnikiem”.

Postępowania konkursowego nie przeprowadza się w przypadku przeniesienia prokuratora na stanowisko równorzędne lub niższe. Do przeniesienia prokuratora na stanowisko niższe od dotychczas zajmowanego konieczne jest złożenie przez zainteresowanego pisemnego wniosku w tej sprawie. Organami uprawnionymi do podjęcia właściwych działań są tu Prokurator Generalny oraz Minister Sprawiedliwości. Dokładnie rzecz ujmując, Minister Sprawiedliwości dokonuje przeniesienia Prokuratora Generalnego, naczelnego prokuratora krajowego, prokuratora krajowego lub naczelnego prokuratora; natomiast w stosunku do pozostałych prokuratorów, z wyjątkiem asystentów prokuratorskich, uprawnienie to przysługuje Prokuratorowi Generalnego.

Analogicznie przeniesienie prokuratora specjalisty, prokuratora okręgowego lub asystenta prokuratorskiego na inne równorzędne stanowisko należy do sfery uprawnień Prokuratora Generalnego. W opisanej sytuacji nieodzownym

warunkiem jest wyrażenie zgody przez zainteresowanego. Działania te również nie wiążą się z koniecznością przeprowadzania postępowania konkursowego.

W zawiązku z przeniesieniem prokuratorowi przysługuje rekompensata w postaci zwrotu kosztów wynikających ze zmiany miejsca zamieszkania. Co do zasady powinny zostać wypłacone w ciągu dwóch miesięcy od chwili rozpoczęcia pracy w innej jednostce prokuratury.

Jak zostało to na początku zasygnalizowane, prokuratura jest częścią Ministerstwa Sprawiedliwości. Nadzór nad prokuraturą pełni Minister Sprawiedliwości, z tym że zachowuje ona pełną niezależność w sprawach związanych z planowaniem dochodzenia, prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz występowania w roli oskarżyciela publicznego w sądzie.

Prokurator Generalny sprawuje kontrolę nad podległymi mu prokuratorami zatrudnionymi w Prokuraturze Generalnej, a naczelnicy prokuratorzy – wobec prokuratorów prokuratury okręgowej. W związku z tymi uprawnieniami przysługuje im prawo żądania wyjaśnień i informacji od prokuratorów im podległych. Stosownie do zasady substytucji w kompetencji prokuratorów przełożonych znajduje się także możliwość przejścia do rąk własnych lub wskazanego prokuratora prowadzenia spraw należących do prokuratorów im podległych⁵³. Substytucja powinna być sporządzona w formie pisemnej i zawierać wskazanie jej zakresu wraz z uzasadnieniem jej zastosowania. Przyjęcie zasady substytucji pokazuje, że w prokuraturze estońskiej nie funkcjonują reguły rygorystycznej kompetencji, a co za tym idzie, dopuszcza się zmianę podmiotu wykonującego czynności procesowe.

Ponadto, prokurator nadrzędny może żądać od prokuratora złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień dotyczących okoliczności prowadzonego postępowania. Co więcej, może on cofnąć niezgodne z prawem lub nieuzasadnione orzeczenie, nakaz lub polecenie prokuratora – na mocy wydanego przez siebie polecenia. Stanowisko określone w poleceniu prokuratora nadrzędnego w sprawie wykładni i stosowania przepisu prawa uważa się za wiążące.

Prokurator kierujący powszechną jednostką organizacyjną prokuratury – odpowiednio Prokurator Generalny lub naczelnicy prokuratorzy – określa podział obowiązków służbowych w podległej sobie jednostce. Przy podejmowaniu tej decyzji powinien uwzględnić opinię wyrażoną przez prokuratorów zatrudnionych w danej jednostce. Prokurator Generalny i naczelnicy prokuratorzy dokonują podziału czynności (spraw) pomiędzy podległymi im prokuratorami, uwzględniając takie kryteria jak rodzaj przestępstwa, sprawcę, a także kierując się innymi ogólnymi przesłankami. Poza tym określa się tryb postępowania w przypadku substytucji. Podział czynności prokuratorów może ulec zmianie tylko ze względu na pojawienie się ważnych powodów.

⁵³ Zgodnie z § 10 ustawy o prokuraturze prokurator przejmujący sprawę nie może być podwładnym zastępowanego funkcjonariusza.

Należy zaznaczyć, że prokuratorów obowiązuje zasada apartyjności, bowiem zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 ustawy o prokuraturze nie mogą oni należeć do partii politycznej. Ponadto dotyczy ich zasada przestrzegania tajemnicy służbowej. Tym samym są oni zobligowani do zachowania w tajemnicy informacji, o których dowiedzieli się w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, jeśli może to wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Obowiązek zachowania tajemnicy służbowej jest nieograniczony pod względem czasowym. Ustawodawca nie wskazał przesłanek uchylających konieczność przestrzegania tej zasady. Prokuratorzy są także zobowiązani do nadzorowania stażystów na polecenie Prokuratora Generalnego lub prokuratorów generalnych. Prokurator jest zobowiązany do nadzorowania nie więcej niż jednego stażysty w tym czasie.

W treści ustawy *expressis verbis* wskazano na zasadę *incompatibilitas* w kontekście dodatkowego zatrudnienia Prokuratora Generalnego. I tak, nie może sprawować żadnego wybieralnego lub mianowanego urzędu poza jego obowiązkami służbowymi. Prokurator Generalny niezwłocznie informuje na piśmie właściwego ministra, jeżeli działa lub zamierza podjąć inną działalność niż ta wynikająca z powierzonych mu obowiązków służbowych na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia jako wspólnik spółki jawnej lub komandytowej, albo członek organu zarządzającego, lub kontrolnego osoby prawnej.

Analiza pozycji prokuratora byłaby niepełna bez uwzględnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej, która zdaniem A. Rocha zasadniczo powinna służyć

zagwarantowaniu wysokiego standardu bezpieczeństwa w realizacji interesu publicznego w sferze niezwykle istotnego dla społeczeństwa zawodu, jakim jest prokurator, szczególnie patrząc na możliwości podejmowania w ramach wykonywanych obowiązków służbowych działań godzących w najistotniejsze, chronione konstytucyjnie prawa człowieka i obywatela⁵⁴.

Opinia ta doskonale oddaje istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, jako że należy ją uznać za rodzaj odpowiedzialności o charakterze quasi-karnym, a także za przejaw gwarancji niezależności prokuratury⁵⁵. Instrument ten służy bowiem pociągnięciu do odpowiedzialności za czyny godzące w prestiż zawodu albo uchylające obowiązkom służbowym. Równocześnie jednak stanowi zabezpieczenie dla autonomii i samorządności prokuratorów. Dlatego też delikt dyscyplinarny winien podlegać ocenie nie tylko pod kątem naruszenia

⁵⁴ A. Roch, *Odpowiedzialność służbowa prokuratorów*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11, s. 105.

⁵⁵ M. Garwol, *Kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów w świetle Prawa o prokuraturze – wybrane problemy*, „Studia Iuridica. Współczesne Oblicze Prawa Karnego” t. 69, Warszawa 2017, s. 75.

prawa, ale również być postrzegany w perspektywie pogwałcenia zasad etyki zawodowej⁵⁶.

Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów została uregulowana w rozdziale 4 w dziale V (art. 31–42) ustawy o prokuraturze, zatytułowanym *Odpowiedzialność dyscyplinarna*. W rozdziale zamieszczono przepisy dotyczące przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, grożących sankcji oraz opisano postępowanie w przypadku popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Na wstępie warto docenić fakt, iż omawiany dział ustawy posiada czytelny i jasny układ przepisów, który pozwala całościowo spojrzeć na kwestię odpowiedzialności służbowej prokuratorów. W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się do postępowania dyscyplinarnego w sposób odpowiedni przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Wydaje się, że model postępowania dyscyplinarnego w stosunku do prokuratorów przebiega na trzech podstawowych etapach:

1. postępowanie przygotowawcze;
2. postępowanie przed Komisją Dyscyplinarną Prokuratorów, w którym rozstrzyga się zasadność złożonego wniosku o ukaranie;
3. postępowanie wykonawcze.

Przewinienia dyscyplinarne, zgodnie z przyjętą w ustawie systematyką, zostały zdefiniowane jako przewinienia służbowe oraz czyny stanowiące uchybienie godności urzędu. I tak, karę dyscyplinarną można nałożyć za uchybienie obowiązkom służbowym lub za nienależyte ich wykonywanie. Delikt dyscyplinarny to także czyn niemoralny definiowany jako czyn bezprawny, sprzeczny z ogólnie przyjętymi normami moralnymi lub dyskredytujący prokuratora lub prokuraturę, niezależnie, czy został on popełniony w trakcie wykonywania czynności służbowych.

Dokonując analizy przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, należy jeszcze wspomnieć o szczególnej przesłance o charakterze negatywnym, jaką jest przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego. W przypadku prokuratorów kara dyscyplinarna nie może być orzeczona, jeżeli od czasu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego upłynęły co do zasady więcej niż trzy lata. Analogicznie toczące się postępowanie dyscyplinarne ulega zakończeniu, w przypadku gdy od popełnienia deliktu dyscyplinarnego minęło więcej niż trzy lata.

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna się, jeżeli znamiona popełnienia przewinienia dyscyplinarnego staną się wiadome. Wnioskodawca składa wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Wniosek taki powinien zostać złożony w ciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym wnioskodawca dowiedział

⁵⁶ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu naruszenia zasad etyki prawniczej*, [w:] *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, S. Sykuna (red.), Warszawa 2019, s. 272 i n.

się lub mógł się dowiedzieć o okolicznościach, na podstawie których formułuje wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności.

Ustawa wskazuje trzy kategorie podmiotów – właściwego ministra, Prokuratora Generalnego oraz naczelnych prokuratorów jako właściwych do zainicjowania postępowania dyscyplinarnego. Wszczynają oni postępowanie dyscyplinarne na wniosek lub z własnej inicjatywy. Różni ich jednak zakres właściwości podmiotowej.

I tak, właściwy minister jest uprawniony do zainicjowania postępowania w stosunku do Prokuratora Generalnego, naczelnego prokuratora krajowego i prokuratora naczelnego. Z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 32 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Przepis ten stanowi, iż wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może być w przypadku wymienionych wyżej prokuratorów uzależnione od rozpatrzenia sprawy przez ministra sprawiedliwości.

W tym kontekście warto podkreślić, że najszersze uprawnienia do zainicjowania postępowania dyscyplinarnego przysługują Prokuratorowi Generalnemu, jako że może je wszcząć w stosunku do wszystkich prokuratorów. Z kolei naczelną prokurator realizuje to prawo wobec wszystkich podległych mu w danym okręgu prokuratorów.

Podmiot inicjujący postępowanie dyscyplinarne jest zasadniczo uprawniony do prowadzenia postępowania przygotowawczego, z tym że w sprawach dyscyplinarnych naczelnego prokuratora krajowego lub naczelnego prokuratora wszczętych przez Ministra Sprawiedliwości, właściwy minister może zlecić prowadzenie postępowania przygotowawczego Prokuratorowi Generalnemu.

Do uprawnień osoby prowadzącej postępowanie przygotowawcze należy zbieranie dowodów i żądanie złożenia wyjaśnień, które są niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłej sprawy dyscyplinarnej. Zbieranie dowodów może zostać również powierzone wybranemu prokuratorowi. Wyznaczony prokurator nie może być jednak członkiem Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów. Nie budzi zastrzeżeń fakt, iż z grona potencjalnych prokuratorów wykluczono również prokuratora, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne oraz podległych mu prokuratorów. Wspomniane wcześniej prawo do żądania złożenia stosownych wyjaśnień przez prokuratora, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne ma charakter bezwzględny. Jest ono obligatoryjnym elementem postępowania przygotowawczego.

Osoba przeprowadzająca postępowanie przygotowawcze w sprawie przewinienia dyscyplinarnego została wyposażona również w dodatkowe uprawnienia. Jest ona władna do zawieszenia prokuratora na czas trwania postępowania dyscyplinarnego. Zawieszenie prokuratora w czynnościach służbowych powinno jednak przybrać sformalizowaną postać dokumentu urzędowego. Należy mieć na uwadze fakt, iż zawieszenie w czynnościach służbowych rodzi dotkliwe skutki finansowe. Za ostatnie sześć miesięcy w trakcie okresu zawieszenia prokurator otrzymuje jedynie 60% średniego wynagrodzenia. Pomniejszone wynagrodzenie nie powinno być jednak niższe od wynagrodzenia minimalnego. Prokuratorowi

przysługuje prawo do zwrotu należnego wynagrodzenia w dwóch przypadkach. Po pierwsze wówczas, gdy nie zostanie mu udowodniona wina w zakresie, w jakim skutkowałaby ona wydaleniem ze służby, a po wtóre, gdy faktycznie nie ukarano go sankcją wydalenia ze służby. We wspomnianych sytuacjach należne wynagrodzenie wypłaca się z mocą wsteczną.

Po zebraniu materiału dowodowego i odebraniu wyjaśnień prowadzący postępowanie przygotowawcze (lub wyznaczony przez niego prokurator) przygotowuje wniosek o ukaranie. Ustawa podaje obligatoryjne elementy, jakie winien zawierać ten dokument. Przede wszystkim powinien mieć charakter pisemny, a ponadto zawierać dane osobowe (imię i nazwisko) wraz z podaniem stanowiska prokuratora, któremu zarzuca się popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Dodatkowo wymagane jest opisanie czynu zagrożonego karą dyscyplinarną oraz podanie czasu jego popełnienia, a także przedstawienie dowodów na poparcie oskarżenia. Istotnym elementem jest także oznaczenie osoby prowadzącej postępowanie przygotowawcze oraz podanie danych osobowych (imię i nazwisko) wraz z określeniem stanowiska osoby, która przygotowała wniosek o ukaranie. Za ostatni obligatoryjny element należy uznać datę i miejsce sporządzenia wniosku o ukaranie.

Jeżeli zgromadzony materiał dowodowy wystarczająco uzasadnia i uprawdopodobnia podejrzenie, że delikt dyscyplinarny został popełniony przez obwinionego, wówczas prowadzący postępowanie przygotowawcze przedkłada wniosek o ukaranie Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów lub w określonych przypadkach – właściwemu ministrowi.

Komisja Dyscyplinarna Prokuratorów składa się z dwóch prokuratorów z Prokuratury Generalnej, dwóch prokuratorów z prokuratury okręgowej i jednego sędziego wybranego przez Sąd En Banc. Okres kadencji Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów wynosi trzy lata. Jej pracami kieruje przewodniczący, który wybierany jest z grona członków-prokuratorów. Regulamin Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów nadaje Minister Sprawiedliwości w formie rozporządzenia⁵⁷. Regulamin ten określa szczegółowo tryb pracy organu.

Ustalenie terminu i miejsca posiedzenia Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów należy do sfery kompetencji jej przewodniczącego albo, w przypadkach określonych w ust. 32 pkt 3 ustawy, do właściwego ministra. W Regulaminie Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów precyzyjnie zakreślono terminy realizacji uprawnienia zwołania posiedzenia komisji. Jej przewodniczący powinien wskazać termin i miejsce posiedzenia w ciągu siedmiu dni roboczych od otrzymania wniosku o ukaranie. Nie może się ono jednak odbyć później niż w terminie miesiąca. Bieg tego terminu liczy się od dnia, w którym przewodniczący otrzymał wniosek o ukaranie.

⁵⁷ Regulamin Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów, *Prokurörvide distsiplinaarkomisjoni töökorra kinnitamine*, 21.09.1998 nr 39, RT I, 01.04.2015, 7.

W posiedzeniu uczestniczy osoba prowadząca postępowanie przygotowawcze i przygotowująca wnioski o ukaranie oraz obwiniony. Obwiniony ma prawo zapoznać się z wnioskiem o ukaranie. Z prawa tego powinien mieć sposobność skorzystać co najmniej na trzy dni przed terminem wyznaczonego posiedzenia. W przypadku postępowania dyscyplinarnego, toczącego się w stosunku do asystenta prokuratorskiego, z prawa do zapoznania się z wniesionymi zarzutami, może skorzystać również prokurator bezpośrednio przełożony.

Komisja rozpatruje sprawę na posiedzeniu niejawnym. Warunkiem koniecznym dla ważności podjętego rozstrzygnięcia jest udział w posiedzeniu co najmniej trzech członków Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów, w tym jej przewodniczącego, który kieruje pracami komisji. Do oczywistych przesłanek wyłączających członka komisji z udziału w posiedzeniu jest rozpatrywanie sprawy o przewinienie dyscyplinarne wniesione przeciw temu członkowi.

Badanie i ocena materiału dowodowego odbywa się na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania karnego, a decyzja o ewentualnym nałożeniu kary dyscyplinarnej powinna zapaść niezwłocznie po zakończeniu postępowania. Komisja Dyscyplinarna Prokuratorów podejmuje orzeczenie zwykłą większością głosów członków komisji biorących udział w posiedzeniu. Przy równym rozkładzie głosów rozstrzygające znaczenie ma zdanie przewodniczącego.

Orzeczenie kończące postępowanie powinno być sporządzone na piśmie i podpisane przez wszystkich członków komisji uczestniczących w rozpoznaniu sprawy. Powinno także zawierać uzasadnienie. Członkowi komisji przysługuje prawo zgłoszenia zdania odrębnego. Zostaje ono dołączone do postanowienia.

Komisja Dyscyplinarna Prokuratorów przesądza zatem o winie i wnioskuje o nałożenie sankcji dyscyplinarnej na obwinionego. Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów przesądzające o nałożeniu lub odstąpieniu od wymierzenia kary dyscyplinarnej przedkłada się właściwemu ministrowi lub Prokuratorowi Generalnemu. W przypadku stwierdzenia przez Komisję Dyscyplinarną Prokuratorów braku podstaw faktycznych lub prawnych wskazujących na popełnienie deliktu dyscyplinarnego, postępowanie powinno zostać zakończone.

We wspomnianym orzeczeniu, które przedkłada się ministrowi sprawiedliwości lub Prokuratorowi Generalnemu, o ile stanowi ono o nałożeniu sankcji dyscyplinarnej, określa się również rodzaj i wysokość kary. Ustawodawca do kar dyscyplinarnych zalicza: naganę, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego prokuratora do 30% do roku oraz wydalenie ze służby prokuratorskiej. Po wydaniu orzeczenia zarówno wnioskodawca, jak i prokurator przeciwko któremu toczyło się postępowanie dyscyplinarne, powinni zostać o tym fakcie niezwłocznie poinformowani. Ukaranemu przysługuje prawo wniesienia odwołania do sądu administracyjnego.

Tym samym Komisja Dyscyplinarna Prokuratorów rozstrzyga jedynie o winie i określa sankcję. W gestii Prokuratora Generalnego znajduje się prawo do nałożenia kary. Uprawnienie to realizuje na wniosek komisji w stosunku do wszystkich prokuratorów. Wyjątek od tej zasady przewidziano jedynie wobec prokuratora powołanego do pełnienia służby prokuratorskiej przez rząd lub Ministerstwo

Sprawiedliwości. Wówczas uprawnienia do wymierzenia kary spoczywają na właściwym ministrze⁵⁸.

Zasadniczo właściwy minister samodzielnie podejmuje decyzję o ukaraniu bądź odstąpieniu od wymierzenia sankcji. Wyjątek stanowi nałożenie kary w postaci wydalenia ze służby Prokuratora Generalnego. Wówczas właściwy minister nie jest władny do jednoosobowego podjęcia decyzji, lecz przedkłada odpowiedni wniosek o ukaranie rządowi. Z kolei ten przed wydaniem ostatecznej decyzji zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii Komisji Prawnej Riigikogu. Rząd podejmuje decyzję o ewentualnym wydaleniu Prokuratora Generalnego ze służby w terminie miesiąca od wydania opinii przez wspomnianą komisję parlamentarną.

Wydalenie prokuratora ze służby jako konsekwencja postępowania dyscyplinarnego stanowi tylko jeden z powodów ustania stosunku pracy prokuratora. Do pozostałych zalicza się zwolnienie prokuratora ze służby na własną prośbę lub ze względu na ukończenie 65. roku życia. Obligatoryjnie prokurator zostaje pozbawiony pełnionej funkcji z powodu ogłoszenia upadłości.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o obowiązkach informacyjnych spoczywających na Prokuratorze Generalnym. Raz w roku przedkłada właściwemu ministrowi sprawozdanie z działalności prokuratury. Termin składania sprawozdań oraz konkretne wymogi ich dotyczące określa rozporządzenie ministra. Ponadto, co roku w trakcie wiosennej sesji parlamentu przedstawia on Komisji Konstytucyjnej Riigikogu sprawozdanie z wykonywania ustawowych obowiązków prokuratury w poprzednim roku kalendarzowym.

Oprócz wymienionych sprawozdań okresowych, Prokurator Generalny może składać parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej sprawozdania dotyczące innych istotnych kwestii, zwłaszcza tych, które mają szeroki zasięg lub wymagają szybkiego rozstrzygnięcia, a stały się wiadome w toku działalności prokuratury⁵⁹.

3. Analiza statusu ustrojowego prokuratury i statusu prawnego prokuratora przez pryzmat zapobiegania przestępczości, jej przyczyn i uwarunkowań

Wydaje się, że horyzont czasowy trzydziestu lat, rozciągający się od momentu *restitutio in integrum* państwowości estońskiej⁶⁰ aż do dziś, pozwala właściwie ocenić zmiany, jakie zaszły w statusie ustrojowym prokuratury

⁵⁸ Należy mieć bowiem na uwadze samoistne uprawnienia właściwego ministra, jeśli zaistnieją przesłanki określone w art. 32 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Wówczas to do kompetencji właściwego ministra należy decyzja o ukaraniu bądź odstąpieniu od wymierzenia sankcji albo zakończeniu postępowania dyscyplinarnego, jeśli nie doszło do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego.

⁵⁹ K. Szwed, *Prokuratura...*, s. 80.

⁶⁰ K. Karski, *'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14, s. 32.

i prokuratora, a nade wszystko w zakresie przyznaných narzędzi do działania na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Wypada przypomnieć, że lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku były trudnym okresem transformacji i w tym czasie rola i status prokuratora uległy osłabieniu. Wydaje się, że dopiero Kodeks karny przyjęty w 2002 r. odbudował nadszarpniętą pozycję prokuratury. Prokuratorzy zostali wyposażeni w szereg ważnych uprawnień, w tym, w wyłączne kompetencje do wszczęcia i umorzenia postępowania karnego. Na przestrzeni lat również skala i struktura przestępczości na terenie Estonii ulegały zmianom. W okresie od 1991 r. do 2001 r. widoczna była ogólna tendencja wzrostowa – liczba przestępstw zwiększyła się 1,5 raza. Natomiast po 2002 r. trend był zgoła przeciwny. Statystyki pokazywały stopniowy spadek częstotliwości popełniania czynów zabronionych mogących świadczyć o kryminalizacji społeczeństwa.

Dla jasności wywodu należy wspomnieć o istnieniu pewnych trudności w rzetelnym przedstawieniu i porównaniu statystyk dotyczących przestępczości w Estonii, ale też w pozostałych państwach bałtyckich, w pierwszych latach niepodległości⁶¹. Dopiero od 1993 r. zasadne jest mówienie o ujednoczonym i w pełni wiarygodnym sposobie weryfikowania danych dotyczących zjawiska przestępczości. Początkowo statystyki te były prowadzone przez policję, obecnie odpowiada za to Ministerstwo Sprawiedliwości. Konsekwencją *transformacji ustrojowej* państwa, a także zmian w *polityce społecznej* były wysokie wskaźniki przestępczości na początku lat 90. XX w. Nowelizacja Kodeksu karnego oraz modyfikacja technik i metod dochodzeniowych również znalazły odzwierciedlenie w zmieniających się statystykach i czynniki te należy uwzględnić przy ocenie ogólnego poziomu przestępczości na przestrzeni lat.

Wydaje się, że z powodów podanych powyżej za punkt zwrotny w badaniach nad przestępczością należy uznać dwie daty, tj. lata 1992 i 2002. Determinują one bowiem sposób szacowania skali tego zjawiska. I tak, w 1992 r. przyjęto Kodeks karny, który znosił rozróżnienie pomiędzy przestępstwem przeciwko mieniu prywatnemu a publicznemu. Ta klasyfikacja była rozwiązaniem typowym dla Kodeksu karnego z okresu sowieckiej dominacji. Ponadto, zrezygnowano z penalizowania przestępstw, które pod rządami poprzedniego, sowieckiego Kodeksu karnego miały stricte polityczny wydźwięk. Drugą datę należy wiązać z przyjęciem znowelizowanego Kodeksu karnego. Wpłynęło to znacząco na definicje niektórych przestępstw, a przez to również na ocenę rozmiarów przestępczości⁶².

Dynamika wzrostu przestępczości była odmienna w pierwszej i drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. Po okresie intensyfikacji tego zjawiska, w 1996 r. zaczął się okres stagnacji. I tak, w tym roku odnotowano mniej przestępstw niż cztery lata wcześniej, tj. w 1992 r. Niestety po tym chwilowym

⁶¹ V. Ceccato, *Expressive Crimes in Post-Socialist States of Estonia, Latvia and Lithuania*, „Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention” 2008, s. 4–5.

⁶² Ibidem, s. 5–6.

przełamaniu tendencji od 1997 r. przestępczość na nowo zaczęła rosnać i ten trend utrzymał się aż do 2001 r., kiedy to odnotowano rekordową od momentu odzyskania niepodległości liczbę zgłoszonych przestępstw (58 497). W 2002 r. wskaźnik przestępczości spadł w stosunku do roku poprzedniego o 8,9%, by w następnym roku wzrosnąć o 0,6%. J. Saar również jest zdania, iż tak drastyczną korektę we wskaźnikach przestępczości należy łączyć przede wszystkim z działaniami legislacyjnymi i odpowiednimi zmianami w prawie karnym dokonanymi przez ustawodawcę w tym czasie⁶³.

Z kolei biorąc pod uwagę dynamikę popełnianych zabójstw (umyślnych), Estonia plasowała się w czołówce państw europejskich⁶⁴. Statystyki dotyczące zabójstw również należy oceniać w przedziałach czasowych – przed i po 2002 r. Po wejściu w życie znowelizowanego Kodeksu karnego w statystykach dokonuje się rozróżnienia pomiędzy morderstwami usiłowanymi i popełnianymi.

Warto odnotować bardzo nietypową sytuację, do której doszło w latach 1992–1994. Wówczas to statystyki dotyczące zabójstw szybowwały do góry, podczas gdy ogólne dane dotyczące przestępczości wskazywały tendencje spadkowe⁶⁵. Wydaje się, że wyjaśnienia tego zjawiska należy szukać nie tylko w okolicznościach historycznych, a dokładnie rzecz ujmując, w dokonujących się głębokich przemianach ustrojowych przypadających na te lata. Organy prowadzące postępowanie karne mierzyły się z lawinowym przyrostem poważnych przestępstw, dlatego w konsekwencji traciły kontrolę i zdolność wykrywania przestępstw o mniejszej społecznej szkodliwości.

Dla nakreślenia pełnego obrazu zjawiska przestępczości w Estonii należy dodać, że zmiany, jakie zaszły w okresie pierwszego dziesięciolecia niepodległości, miały nie tylko charakter ilościowy, ale także jakościowy i strukturalny. Od 2000 r. zmniejszała się liczba przestępstw przeciwko mieniu, chociaż nadal pozostały to najczęściej popełniane czyny zabronione. Popełniano ich więcej niż chociażby brutalnych gróźb czy napadów. Najczęstszymi przestępstwami przeciwko mieniu były kradzieże – najczęściej okradano domki letniskowe (17,0% właścicieli padło ofiarą tego przestępstwa), samochody (14,7% właścicieli samochodów), a także garaże, szopy itp. (5,8% właścicieli padło ich ofiarą). Z kolei najrzadziej łupem złodziei padały mieszkania lub domy (3,7%). Dane przed i po 2002 r. dotyczące kradzieży co do zasady można ze sobą porównywać, bo w tym przypadku dokonano jedynie drobnej korekty językowej w definicji przestępstwa.

Należy jednak z całą stanowczością podkreślić, że wiele statystyk dotyczących przestępczości obrazujących stan przed i po nowelizacji Kodeksu karnego (2002 r.) w ogóle do siebie nie przystaje i nie można ich ze sobą zestawiać.

⁶³ Idem, *Crime...*, s. 509.

⁶⁴ Idem, *Intentional Homicides in Estonia: The Short-term and Long-term Trends*, „Juridica International” 2010, nr XVII, s. 237 i n.

⁶⁵ Ibidem, s. 240.

Powodem są tu najczęściej głębokie zmiany w zakresie definiowania i klasyfikacji czynów zabronionych.

W omawianym okresie, tj. do 2002 r., udział przestępstw z użyciem przemocy ulegał stopniowej redukcji. Zarówno proporcjonalnie, jak i w wartościach bezwzględnych, wzrósł natomiast udział przestępstw białych kołnierzyków oraz przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu (w tym wielu przestępstw związanych z obrotem narkotykami). Wykrywalność obu wspomnianych rodzajów przestępstw prawdopodobnie należy przypisać skuteczniejszemu egzekwowaniu prawa⁶⁶.

Przestępstwa związane z obrotem narkotykami wykazywały szybką tendencję wzrostową. I tak, już w 2001 r. odnotowano 86 razy więcej przestępstw tego rodzaju niż w 1993 r. Jednakże dopiero od 2000 r. przyznano wysoki priorytet ściganiu przestępczości związanej z obrotem narkotykami.

Po 2002 r. powtarzające się użycie nielegalnych narkotyków lub posiadania małej ilości narkotyków na własny użytek zdekryminalizowano i zaklasyfikowano jako wykroczenia. Co nie zmienia faktu, że zarówno ogólna liczba przestępstw (np. posiadanie narkotyków z zamiarem sprzedaży, handel narkotykami), jak i wykroczeń związanych z narkotykami (nadużywanie narkotyków lub posiadanie niewielkiej ilości na użytek własny) była początkowo porównywalna z danymi statystycznymi z okresu obowiązywania poprzedniego Kodeksu karnego.

Badania pokazują, że w latach 2002–2005 wykrywalność handlu narkotykami kształtowała się odpowiednio na poziomie – 632, 604, 494 i 681 spraw rocznie. Najwyższe wskaźniki odnotowano w latach 2006–2012. W 2008 r. wykryto rekordowo dużo przypadków nielegalnego obrotu narkotykami (1558). Znaczący wzrost liczby przestępstw narkotykowych odzwierciedla nie tylko zwiększoną zdolność policji i prokuratury do walki z przestępczością narkotykową, ale również faktyczny wzrost zażywania narkotyków i handlu nimi. Jednak już od 2009 r. zauważalny był drastyczny spadek wykrytych spraw związanych z handlem narkotykami⁶⁷. Prawdopodobnie wynika to z faktu, iż handel narkotykami został opanowany przez zorganizowane grupy przestępcze.

Przestępczość zorganizowana stanowiła poważny problem od początku istnienia nieodległego państwa. Była ona postrzegana jako źródło realnego zagrożenia dla nowo powstałego tworu państwowego. Nie zmienia to faktu, iż przestępczość zorganizowana budziła duże medialne zainteresowanie, a oficjalne statystyki nie odzwierciedlały jej rzeczywistych rozmiarów. Skala tego procederu nadal jest trudna do oszacowania. W 1996 r. wprowadzono penalizację członkostwa w zorganizowanej grupie przestępczej, ale początkowo niewiele spraw

⁶⁶ J. Saar, *Crime...*, s. 510.

⁶⁷ Dane za Eurostat – dostępne pod adresem internetowym: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Drug_trafficking_recorded_by_the_police,_2002%E2%80%9312_YB14.png [dostęp: 19.10.2020].

sądowych kończyło się wyrokiem skazującym w przypadku tego rodzaju przestępstw. Według obecnych statystyk na terenie Estonii działa około 20 organizacji przestępczych, z czego 8 to organizacje szczególnie niebezpieczne. W latach 2015–2020 prokuratura wykazała się dużą skutecznością w walce ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Wniosła oskarżenia przeciwko 7 przywódcom organizacji przestępczych, a także wobec kilku pomniejszych członków tych grup. W sumie przed obliczem wymiaru sprawiedliwości postawiono 82 osoby należące do zorganizowanych grup przestępczych⁶⁸.

Warto wskazać na pewną prawidłowość związaną z miejscem popełniania przestępstw. W latach 1990–2000 znacznie częściej popełniano przestępstwa w stolicy państwa – Tallinie – aniżeli na terenach wiejskich. Podobna tendencja utrzymywała się w latach 2006–2019. W skali kraju to w stolicy odnotowano najwyższy wskaźnik przestępczości. W konsekwencji dane te podnosiły ogólną statystykę przestępczości w całym powiecie Harju⁶⁹. Niemniej na przestrzeni omawianego czasu prawie o połowę zmniejszyła się przestępczość w stolicy. I tak, w 2006 r. w Tallinie popełniono 22 123 przestępstw, a w roku 2019 już tylko 10 001. Nadal jednak 40% wszystkich przestępstw jest dokonywanych właśnie w tym mieście.

Wysoka przestępczość jest również typowa dla prowincji Tartu, gdzie znajduje się drugie co do wielkości miasto Estonii, oraz na północnym-wschodzie kraju przy granicy z Rosją – w powiecie Ida-Viru. W 2018 r. we wspomnianym powiecie dokonano 3638 przestępstw, a w 2019 r. niewiele więcej – 3740. Jednak w tym regionie, którego najważniejszym miastem jest Narwa, jeszcze w 2006 r. dokonywano 6222 przestępstw w skali roku. Najniższe wskaźniki przestępczości notuje się regularnie na zachodzie Estonii – w powiatach Hiiumaa i Saaremaa położonych na wyspach.

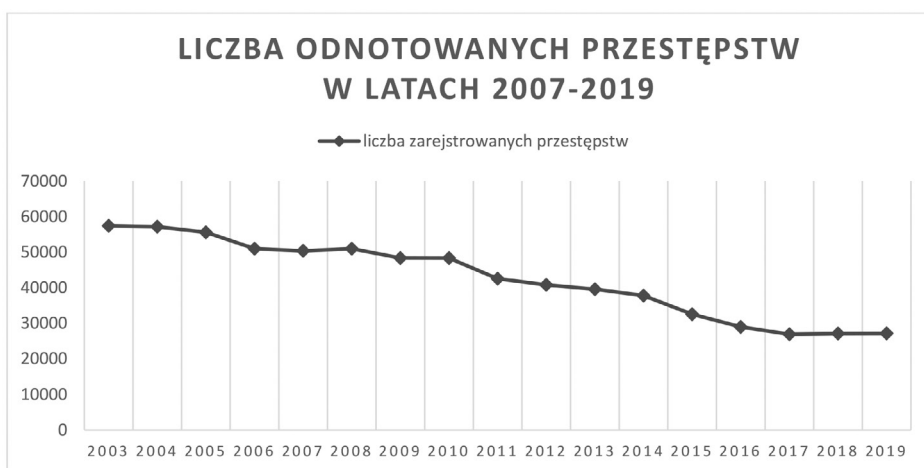
Wydaje się, że można zaryzykować twierdzenie, iż istnieje związek pomiędzy lokalizacją a rozmiarami przestępczości. O koncentracji przestępczości można mówić w kontekście miast – Tallina i Tartu oraz północno-wschodnich rubieży Estonii. Powiat Ida-Viru jest typowo industrialnym regionem zamieszkanym głównie przez ludność rosyjskojęzyczną. Co do zasady, diaspora rosyjska zamieszkuje te tereny przygraniczne oraz głównie miasta – Tallin i Narwę. To właśnie mniejszość rosyjskojęzyczna zasila głównie szeregi osób bezrobotnych. Ich sytuacja na rynku pracy jest gorsza, chociażby z powodów omówionych już w tej ekspertyzie, jakimi są wymagania językowe przewidziane dla

⁶⁸ Prosecutor's office: Estonia's criminal world still without leader, The Baltic Times z 27 kwietnia, tekst dostępny w języku angielskim: https://www.baltictimes.com/prosecutor_s_office_estonia_s_criminal_world_still_without_leader/ [dostęp: 13.10.2020].

⁶⁹ Estonia jest podzielona na 15 powiatów (*maakonnad*): Harjumaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Jarvamaa, Jogeveamaa, Laanemaa, Laane-Virumaa, Parnumaa, Polvamaa, Raplamaa, Saaremaa, Tartumaa, Volgamaa, Viljandimaa i Varumaa. Szerzej na temat struktury administracyjnej państwa pisze: P. Osóbká, op. cit., s. 125–130 oraz J. Ciechanowska, *Władze lokalne*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki...*, s. 95–108.

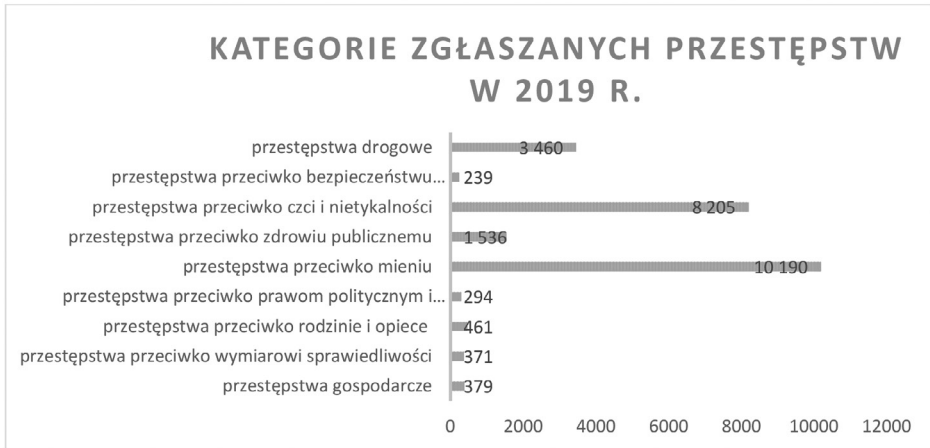
poszczególnych zawodów. Należy rozważyć, czy te czynniki również nie mają wpływu na kształtowanie się postaw przestępczych.

Dokonując analizy struktury przestępczości, wypada zaznaczyć, że ogólna spadkowa tendencja w ostatnich latach w dużej mierze jest wynikiem ograniczenia przestępczości przeciwko mieniu, jako że liczba przestępstw popełnianych przeciwko czci i nietykalności cielesnej nie uległa aż tak drastycznej redukcji. Co prawda najpoważniejsze przypadki przestępstw mieszczące się w tej kategorii, takie jak morderstwa, zabójstwa, nieumyślne zabójstwa i spowodowanie poważnego uszczerbku dla zdrowia, są stopniowo ograniczane, jednocześnie coraz częściej zgłaszane są przypadki fizycznego znęcania się i kierowania gróźb karalnych.



Oprac. własne na podstawie danych: Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/index.php/en/find-statistics/statistics-theme/well-being/security> [dostęp: 12.09.2020].

W 2018 r. liczba przestępstw przeciwko mieniu zmniejszyła się o 3% (353), podczas gdy zarejestrowane liczba przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej wzrosła o 27% (1610). Prawie o połowę wzrosła liczba przestępstw przeciwko prawom politycznym i obywatelskim (113). W 2019 r. w strukturze jakościowej przestępstw zdecydowanie dominowały przestępstwa przeciw mieniu – w skali kraju popełniono je aż 10 190 razy. Znaczące pod względem częstotliwości zgłaszania są również przypadki przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej (8205), drogowych (3460) oraz przeciwko zdrowiu publicznemu. Na ich tle przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, wymiarowi sprawiedliwości, prawom politycznym i obywatelskim, a nawet gospodarce pod względem ilościowym prezentują się znacznie lepiej.



Oprac. własne na podstawie danych: Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/index.php/en/find-statistics/statistics-theme/well-being/security> [dostęp:12.09.2020].

Władze Estonii podjęły usystematyzowane działania na rzecz wyeliminowania istniejącej przestępczości, a także jej zapobiegania. Wystarczy wspomnieć, iż w planie rządowym określającym główne kierunki polityki w zakresie kontroli przestępczości i działalności przestępczej na lata 2003–2010 szczególnie mocno akcentowano działania prewencyjne. Ogólne wskaźniki przestępczości z ostatnich 16 lat (2003–2019) pokazują tendencję spadkową dotyczącą zgłoszonych i wykrytych przestępstw. Na przestrzeni lat 2003–2019 sukcesywnie zmniejszała się liczba przestępstw. Jeszcze w 2003 r. zanotowano 54 417 zgłoszonych przestępstw, podczas gdy w 2019 r. było ich już prawie o połowę mniej (27 169). Wydaje się, że organy państwa sukces w prowadzonej polityce karnej zawdzięczają z jednej strony działaniom legislacyjnym, które polegały na dostosowaniu prawa do realiów społecznych, ale z drugiej strony skuteczności pracy organów dochodzeniowych i prokuratury.

Prokuratura jest organem aktywnie uczestniczącym w procesie zapobiegania i wykrywania przestępstw. Jest właściwa do prowadzenia postępowania przygotowawczego, zapewniając mu pełną legalność i skuteczność. Reprezentuje interes publiczny w sądzie, a także wypełnia inne obowiązki nałożone na nią przez przepisy prawa. Trzeba podkreślić z całą stanowczością, że funkcje wynikające z ustawy o prokuraturze wykonuje w sposób niezależny.

Prokuratura prowadzi postępowanie przygotowawcze we współpracy z organami śledczymi: Policją i Strażą Graniczną⁷⁰, Policją Bezpieczeństwa, Służbą Celną i Podatkową, Urzędem Konkurencji, Inspektoratem Ochrony Środowiska

⁷⁰ K. Szwed, *Policja i Straż Graniczna*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki...*, s. 80–81.

oraz Sztabem Generalnym Sił Obrony⁷¹. Prokurator prowadzi postępowanie i kieruje organami śledczymi w zakresie zbierania materiału dowodowego, a także decyduje o postawieniu zarzutów na podstawie ustalonych okoliczności.

Warto pokazać rozległe uprawnienia przysługujące prokuratorowi na etapie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 213 Kodeksu postępowania karnego prokurator jest uprawniony do:

- dokonywania w razie potrzeby czynności procesowych; bycia obecnym przy wykonywaniu czynności procesowych i interweniowania w ich trakcie; zakończenia postępowania karnego;
- żądania przedłożenia do zbadania i weryfikacji materiałów z akt sprawy karnej i innych materiałów;
- wydawania poleceń organom śledczym;
- uchylania i zmieniania zarządzeń organów śledczych;
- usunięcia funkcjonariusza organu śledczego z postępowania karnego;
- zmiany właściwości dochodzeniowej w sprawie karnej;
- uznania postępowania przygotowawczego za zakończone;
- żądania od funkcjonariusza organu dochodzeniowego złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień dotyczących okoliczności związanych z postępowaniem;
- wyznaczenia kierownika wydziału nadzoru kuratorskiego, którego obowiązkiem jest wyznaczenie urzędnika nadzoru kuratorskiego;
- wykonywania innych obowiązków wynikających z Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu przygotowawczym.

Z powierzonych zadań jasno wynika, że prokurator nie jest jedynie biernym obserwatorem czy tylko kontrolerem prawidłowego przebiegu toku postępowania, ale aktywnym uczestnikiem i podmiotem nadzorującym. To prokurator bowiem decyduje o wszczęciu postępowania. W jego gestii spoczywa decyzja o sposobie gromadzenia i zebranych dowodach, o wyrażeniu lub złożeniu do sądu wniosku o zastosowanie środków przymusu. Poza tym w gestii prokuratora spoczywa decyzja o sporządzeniu i wniesieniu aktu oskarżenia do sądu. I w końcu to prokurator przesądza, w jakim trybie sprawa karna będzie rozpatrywana przez sąd.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy w pierwszej kolejności podkreślić pełną niezależność organu w wykonywaniu ustawowo określonych funkcji. Po wtóre poczynione ustalenia udowadniają, że od momentu przywrócenia suwerenności ukształtowanie silnej i skutecznie działającej prokuratury stanowiło *conditio sine qua non* właściwego funkcjonowania państwa. Władze Estonii przystąpiły do reform ustawodawczych mających na celu stworzenie trwałych fundamentów działania prokuratury i wyposażenia jej w narzędzia do

⁷¹ L. Tabur, *Policing in Estonia: From Police Force to Police Service*, [w:] *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, G. Mesko, Ch. B. Fields, B. Lobnikar, A. Sotlar (red.), New York 2013, s. 84.

walki z przestępczością. W tym kontekście może jedynie zastanawiać umocowanie prokuratury ustawowo, a nie konstytucyjnie. W praktyce jednak nie wpływa to na jej prestiż, odbiór społeczny i efektywność podejmowanych działań.

Estonia jest niewielkim pod względem populacji i rozmiarów państwem i ten czynnik warunkuje ukształtowanie systemu organów państwowych. Są one ograniczone pod względem liczebnym, ale można sądzić, że dobór kadr jest tu bardzo pieczołowity. Natomiast w statystykach dotyczących przestępczości oprócz populacji państwa istotne znaczenie ma również kompozycja etniczna i narodowościowa, a nawet językowa. Estonia doby transformacji stanowiła państwo, które mierzyło się z dużą falą przestępczości. Odpowiedzią na kryminalizację społeczeństwa było przyjęcie wspomnianej ustawy o prokuraturze, a także kodeksu karnego. Prokuratura została wyposażona w szereg uprawnień, które czyniły ją aktywnym uczestnikiem postępowania przygotowawczego. W latach 1990–2020 przestępczość konsekwentnie się zmniejszała i duże zasługi na tym polu miały prokuratura i policja.

Bibliografia:

- Aas N., *Eesti prokuratuurisüsteem rahvusvaheliste standardite valguses*, „Juridica” 2011, nr VIII, s. 559–571.
- Aas N., *Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?*, „Juridica” 2000, nr IX, s. 584–591.
- Ceccato V., *Expressive Crimes in Post-Socialist States of Estonia, Latvia and Lithuania*, „Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention” 2008, Vol. 9, s. 2–30.
- Ciechanowska J., *Władze lokalne*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, S. Sagan (red.), Rzeszów 2018.
- Darkowski T., *Nadzór nad prokuraturą w państwach UE. Kilka uwag prawnoporównawczych*, „Na Wokandzie” 2016, nr 2(28), s. 19–20.
- Ernits M., *The Principle of Equality in the Estonian Constitution. A Systematic Perspective*, „European Constitutional Law Review” 2014, nr 10, s. 444.
- Ernits M. et al., *The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law*, [w:] *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, A. Albi, S. Bardutzky (red.), Haga 2019.
- Ernits M., *The Use of foreign law by Estonian Supreme Court*, [w:] *Judicial Cosmopolitanism. The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems*, G. F. Ferrari (red.), Leiden–Boston 2019.
- Garwol M., *Kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów w świetle Prawa o prokuraturze – wybrane problemy*, „Studia Iuridica. Współczesne Oblicze Prawa Karnego” t. 69, Warszawa 2017, s. 75.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu naruszenia zasad etyki prawniczej*, [w:] *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, S. Sykuna (red.), Warszawa 2019, s. 272 i n.
- Kairjak M., Teplöhh D., *Estonian Penal Law and Criminal Procedure*, [w:] *The Law of the Baltic States*, T. Kerikmae et al. (red.), Cham 2017.
- Karski K., *‘Ius postliminii’ jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14, s. 32.

- Kodeks karny Kriminaalkoodeks, RT 1992, 20, 288
- Kodeks karny Karistusseadustik, 06.06.2001, RT I 2001, 61, 364.
- Kodeks postępowania karnego, Kriminaalmenetluse seadustik, 12.02.2003, RT I 2003, 27, 166.
- Kuczyńska-Zonik A., *Lotwa i Estonia głosują nad zmianami w ustawach o obywatelstwie*, „Komentarze IES” 2019, nr 68, tekst dostępny pod adresem internetowym: <https://ies.lublin.pl/komentarze/lotwa-i-estonia-glosuja-nad-zmianami-w-ustawach-o-obywatelstwie-68-68-2019> [dostęp: 18.09.2020].
- Kuzborska-Pacha E., *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.
- Lewandowski J., *Historia Estonii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002.
- Marauhn T., *Supreme Court or Separate Constitutional Court: The Case of Estonia*, „European Public Law” 1999, Vol. 5, nr 2, s. 309.
- Markina A., *Estonia: crime, criminal justice, and criminology in a changing socio-economic context*, [w:] *Routledge Handbook of Criminology*, C. J. Smith, S. X. Zhang, R. Barberet (red.), New York 2011.
- Maruste M., *Democracy and the Rule of Law in Estonia*, „Review of Central and East European Law” 2000, nr 26, s. 311.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce (1918–2014)*, Warszawa 2015.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018.
- Põld J., Aaviksoo B., Laffranque R., *The Governmental System of Estonia*, [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (red.), Warszawa 2011.
- Regulamin Komisji Dyscyplinarnej Prokuratorów, Prokuröride distsiplinaarkomisjoni töökorra kinnitamine, 21.09.1998 nr 39, RT I, 01.04.2015, 7.
- Roch A., *Odpowiedzialność służbowa prokuratorów*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11, s. 105.
- Rozporządzenie Rządu Republiki Estońskiej w sprawie wymogu biegłej znajomości języka estońskiego przez funkcjonariuszy, pracowników i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, *Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded*, 20.06.2011 nr 84, RT I, 27.06.2011, 1.
- Saar J., *Crime, Crime Control and Criminology in Post-Communist Estonia*, „European Journal of Criminology” 2004, nr 1, s. 506.
- Saar J., *Intentional Homicides in Estonia: The Short-term and Long-term Trends*, *Juridica International* 2010, Nr XVII s. 237 i n.
- Saar J. et al., *Kuritegevus Eestis 1991–2001. Crime in Estonia 1991–2001*, 2nd edn. TPU” Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, EV Justiitsministeerium. Tallinn 2003, s. 258 i n.
- Sagan S., *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018.
- Sootak J., *Revision of Penal Law at the Junction of Criminal, Misdemeanour and Administrative Law*, „Juridica Abstract” 2013, nr 4, s. 242–248.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez prawo”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, z. 2, s. 162.
- Statistics Estonia*, <https://www.stat.ee/34278> [dostęp: 10.08.2020].
- Stronikowska G., *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

- Szwed K., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w Estonii*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Toruń 2018, t. 3, s. 562–572.
- Szwed K., *Prokuratura*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, S. Sagan (red.), Rzeszów 2018.
- K. Szwed, *Policja i Straż Graniczna*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, S. Sagan (red.), Rzeszów 2018.
- Taylor N., *Estonia. A Modern History*, London 2018.
- Tiido A., *International organisations' role in Estonia's policies towards minorities*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 7, s. 75 i n.
- Tabur L., *Policing in Estonia: From Police Force to Police Service*, [w:] *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, G. Mesko, Ch. B. Fields, B. Lobnikar, A. Sotlar (red.), New York 2013.
- Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 8–9.
- Ustawa antykorupcyjna, Korruptsioonivastane seadus, 01.04.2013, RT I, 10.07.2020, 19.
- Ustawa o języku, Keeleseadus, 23.02.2011, RT I, 18.03.2011, 1.
- Ustawa o prokuraturze, Prokuratuuriseadus, 22.04.1998, RT I 1998, 41, 625.
- Ustawa o służbie cywilnej, Avaliku teenistuse seadus, 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1.
- Vallikivi H., *Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution*, „Juridica International” 2001, nr VI, s. 222–232.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2002.
- Zieliński J., *Estonia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice 2005.

Dr Bartosz Szczurowski

Izrael

1. Uwagi wprowadzające.

Izrael jest państwem, w którego w systemie prawnym występują elementy zarówno systemu prawa stanowionego, jak i *common law*¹. Zaznaczyć jednak należy, iż zdecydowanie większe znaczenie mają elementy tego drugiego systemu², co niewątpliwie wynika z faktu, że terytorium współczesnego Izraela pozostawało do 1948 r. pod protektoratem Wielkiej Brytanii. Niejako naturalną konsekwencją było zatem budowanie regulacji prawnych nowego państwa na znanych już z bezpośredniego doświadczenia wzorcach. Oznacza to, że niejednokrotnie istotną rolę odgrywają w Izraelu normy o charakterze konwensansów, niemające wyraźnego oparcia w prawie stanowionym, lecz uznawane za obowiązujące.

Izrael, podobnie jak Wielka Brytania i Nowa Zelandia, nie posiada pełnej Konstytucji rozumianej jako jeden akt normatywny o szczególnej formie i najwyższej w systemie źródeł prawa mocy prawnej, regulujący podstawowe zasady ustroju politycznego danego państwa oraz status jednostki³. Jednakże nie oznacza to, iż zasadny byłby wniosek, że w Izraelu w ogóle nie obowiązują normy o randze konstytucyjnej⁴.

2. Regulacje o randze konstytucyjnej

Deklaracja Niepodległości Państwa Izrael⁵ zapowiadała w swej treści uchwalenie Konstytucji. Jednakże na skutek niemożności osiągnięcia porozumienia co do jej kształtu w 1950 r. parlament Izraela – Kneset – podjął uchwałę określaną jako

¹ A. Rataj, *Sąd Najwyższy Izraela jako sąd konstytucyjny: przyczynek do badań nad aktywizmem sędziowskim*, Kraków 2016, s. 46

² Ibidem, s. 46

³ S. Bożyk, *System Konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴ Idem, *Pozycja ustrojowa Knesetu w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 4 (24), s. 154.

⁵ Deklaracja Niepodległości Państwa Izrael (14.05.1948), ang. *Declaration of the Establishment of the State of Israel*, IR 1 (1948) 1.

Uchwała Harariego (od nazwiska jej pomysłodawcy, członka Knesetu Izaaka Harariego), zgodnie z którą Konstytucja Izraela miała być uchwalana etapami, rozdział po rozdziale⁶. Każdy taki rozdział miał przy tym tworzyć osobną ustawę zasadniczą, a wszystkie rozdziały razem stanowić konstytucję państwa⁷. Uchwała nie wskazywała jednakże, w jakim trybie miały być uchwalane poszczególne ustawy zasadnicze ani też, jakie miało być ich miejsce w systemie źródeł prawa. Ustawy te były zatem przyjmowane przez Kneset zwykłą większością głosów⁸, a kwestia ich miejsca w hierarchii źródeł prawa pozostawała niejasna⁹. Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte (jakkolwiek nie poprzez ustanowienie jednoznacznej normy prawa stanowionego o randze konstytucyjnej) dopiero w 1995 r., kiedy to Sąd Najwyższy Izraela w sprawie *Bank HaMizrahi* (1995) orzekł, że Izrael posiada pisaną konstytucję, którą tworzą właśnie poszczególne ustawy zasadnicze¹⁰. Sąd Najwyższy wskazał również, iż ustawy te mają wyższą moc prawną niż ustawy zwykłe¹¹.

Obecnie w Izraelu obowiązuje 13 ustaw zasadniczych, uchwalonych w okresie od 1950 r. do 2018 r. Są to¹²:

1. Ustawa zasadnicza o Knesecie (1958)¹³;
2. Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela (1960)¹⁴;
3. Ustawa zasadnicza o prezydencie państwa (1964)¹⁵;
4. Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa (1975)¹⁶;
5. Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych (1976)¹⁷;
6. Ustawa zasadnicza o Jerozolimie, stolicy Izraela (1980)¹⁸;

⁶ S. Bożyk, *Izrael [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 250.

⁷ Ibidem, s. 250.

⁸ Ibidem.

⁹ A. Rataj, op. cit., s. 72–73.

¹⁰ CA 6821/93 United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village, 49 (4) PD 195 (1995).

¹¹ Ibidem.

¹² Polskie tłumaczenie części ustaw zasadniczych Państwa Izrael zostało publikowane w *Konstytucji Państwa Izrael*, tłum. i wstęp Krzysztof Wojtyczek, Warszawa 2001. Opracowanie to nie obejmuje jednak ustaw uchwalonych po 2000 r.

¹³ Ustawa zasadnicza o Knesecie (12.02.1958), ang. *Basic Law: The Knesset*, SH 244 (1958) 69.

¹⁴ Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela (19.07.1960), ang. *Basic Law: Israel Lands*, SH 312 (1960) 56.

¹⁵ Ustawa zasadnicza o prezydencie państwa (25.06.1964), ang. *Basic Law: The President of the State*, SH 428 (1964)

¹⁶ Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa (21.07.1975), ang. *Basic Law: The State Economy*, SH 777 (1975)

¹⁷ Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych (31.03.1976), ang. *Basic Law: The Army*, SH 806 (1976) 154

¹⁸ Ustawa zasadnicza o Jerozolimie, stolicy Izraela (30.07.1980), ang. *Basic Law: Jerusalem, the Capital of Israel*, SH 980 (1980) 186.

7. Ustawa zasadnicza o sądownictwie (1984)¹⁹;
8. Ustawa zasadnicza o kontrolerze państwowym (1988)²⁰;
9. Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności (1992)²¹;
10. Ustawa zasadnicza o wolności wykonywania zawodu (1994)²², która zastąpiła Ustawę zasadniczą o wolności wykonywania zawodu (1992)²³;
11. Ustawa zasadnicza o rządzie (2001)²⁴, która zastąpiła Ustawę zasadniczą o rządzie (1992)²⁵, która z kolei zastąpiła Ustawę zasadniczą o rządzie (1968)²⁶;
12. Ustawa zasadnicza o referendum (2014)²⁷;
13. Ustawa zasadnicza o państwie narodu żydowskiego (2018)²⁸.

Ustawy zasadnicze Izraela nie regulują w żaden sposób ustroju prokuratury, jak również statusu prokuratora. Powoduje to, iż organy dysponujące w systemie prawnym Izraela kompetencjami prawodawczymi posiadają znaczną swobodę, co do sposobu uregulowania tych materii, albowiem dowiedzenie, że przyjęte przez nie rozwiązania są sprzeczne z normą o randze konstytucyjnej, jest znacząco utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Należy wszakże zwrócić uwagę, że pewne przepisy ustaw zasadniczych zawierają normy mające kluczowe znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania. O oskarżycielu w postępowaniu karnym wspomina bowiem art. 42a ustawy zasadniczej o Knesecie, wskazując, iż oskarżycielowi publicznemu przysługuje kompetencja do złożenia do sądu, w trakcie procesu karnego przeciwko deputowanemu do Knesetu, wniosku o stwierdzenie, że przestępstwo zostało popełnione z niskich pobudek. Jeśli sąd skazując deputowanego za przestępstwo, przychylił się do takiego wniosku, mandat członka Knesetu wygasa w dniu, w którym wyrok staje się prawomocny, bez względu na to, czy

¹⁹ Ustawa zasadnicza o sądownictwie (28.02.1984), ang. *Basic Law: The Judiciary*, SH 1110 (1984) 78

²⁰ Ustawa zasadnicza o kontrolerze państwowym (15.02.1988), ang. *Basic Law: The State Comptroller*, SH 1237 (1988) 30.

²¹ Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności (17.03.1992), ang. *Basic Law: Human Dignity and Liberty*, SH 1391 (25.03.1992) 150;

²² Ustawa zasadnicza o wolności wykonywania zawodu (09.03.1994), ang. *Basic Law: Freedom of Occupation*, SH 1454 (10.03.1994) 90.

²³ Ustawa zasadnicza o wolności wykonywania zawodu (03.03.1992), ang. *Basic Law: Freedom of Occupation*, SH 1387 (12.03.1992) 60

²⁴ Ustawa zasadnicza o rządzie (07.03.2001), ang. *Basic Law: The Government*, SH 1780 (2001) 158.

²⁵ Ustawa zasadnicza o rządzie (14.04.1992), ang. *Basic Law: The Government*, SH 1396 (1992) 214.

²⁶ Ustawa zasadnicza o rządzie (13.08.1968), ang. *Basic Law: The Government*, SH 540 (1968) 226.

²⁷ Ustawa zasadnicza o referendum (12.03.2014), ang. *Basic Law: Referendum*, SH 2443 (2014) 400

²⁸ Ustawa zasadnicza o państwie narodu żydowskiego (19.07.2018), ang. *Basic Law: Jewish Nation State*, SH 2743 (26.07.2018) 898

przestępstwo zostało popełnione podczas piastowania mandatu członka Knesetu, czy też przed jego uzyskaniem.

Istotne znaczenie ma również art. 17 lit. a ustawy zasadniczej o rządzie z 2001 r., zgodnie z którym postępowanie karne przeciwko premierowi może zostać wszczęte wyłącznie za zgodą Doradcy Prawnego Rządu²⁹ (hebr. *עוֹיֵה יִטְפֶּשֶׂמָה*, ang. *Attorney General*³⁰ – dalej także jako „Doradca”), a akt oskarżenia może zostać wniesiony wyłącznie przez Doradcę Prawnego Rządu. Znaczenie tejże regulacji jest dla naszych rozważań dużo większe, niż wynikałoby to z jej literalnego brzmienia, a to ze względu na kluczową rolę Doradcy Prawnego Rządu w wykonywaniu przez aparat państwowy w Izraelu zadań prokuratorskich, która to rola zostanie szczegółowo opisana poniżej.

Analogiczne kompetencje, zgodnie z art. 12 lit. a ustawy zasadniczej o sądownictwie, przysługują Doradcy Prawnemu Rządu, jeśli chodzi o postępowania karne wobec sędziów.

Doradca Prawny Rządu w myśl art. 17 lit. b ustawy zasadniczej o Rządzie jest także jedynym podmiotem uprawnionym do wyrażenia zgody na wszczęcie postępowania karnego przeciwko byłemu premierowi, za czyny popełnione przezeń w trakcie sprawowania urzędu, jeżeli od dnia zaprzestania jego sprawowania nie upłynął jeszcze jeden rok.

3. Brak odrębnego zawodu prokuratora

W Izraelu nie można mówić o funkcjonowaniu zawodu prokuratora rozumianego jako zawód prawniczy wyraźnie wyodrębniony od innych tego typu zawodów i wyróżniający się osobną, określoną przez powszechnie obowiązujące normy, ścieżką dojścia do jego wykonywania, szczególnymi przypisanymi mu zadaniami o charakterze publicznym, specyficznymi uprawnieniami zawodowymi czy wreszcie szczególnymi zasadami podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przepisy prawa izraelskiego nie wyróżniają takiego zawodu. Zadania, jakie wykonuje prokuratura w polskim systemie prawnym, oraz w systemach prawnych, w których funkcjonuje wyodrębniony zawód prokuratora, wykonuje w Izraelu wprawdzie wyodrębniona w ramach administracji państwowej struktura, którą w znaczeniu funkcjonalnym można określać jako „prokuraturę”, jednakże zatrudnieni niej prawnicy, realizujący zadania prokuratorskie, nie stanowią grupy posiadającej odrębny status prawny, lecz należą do izraelskiej Służby Cywilnej i podlegają (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi Doradcy Prawnego Rządu i Prokuratora Krajowego) wszystkim regulacjom normującym

²⁹ Dla określenia tego organu postanowiłem posługiwać się nazwą użytą w *Konstytucja Państwa Izrael*, tłum. i wstęp Krzysztof Wojtyczek, Warszawa 2001.

³⁰ Jest to określenie, pod którym organ ten występuje w anglojęzycznej literaturze przedmiotu. Dosłowne tłumaczenie terminu hebrajskiego na język angielski brzmi *Legal Advisor to the Government* i jest identyczne co do znaczenia z nazwą używaną w literaturze polskiej.

status tej służby, na tych samych zasadach jak pozostali jej członkowie, wykonujący inne zadania publiczne.

4. Ustrój i organizacja Prokuratury

4. 1. Doradca Prawny Rządu jako Prokurator Generalny w Izraelu

Doradca Prawny Rządu jest jedną z najciekawszych instytucji prawa izraelskiego. Historia kształtowania się statusu i pozycji ustrojowej tego organu pokazuje, jak istotnymi czynnikami w tworzeniu rozwiązań prawnych pozostają zarówno realia polityczne, jak i niejednokrotnie osobiste zdolności (lub ich brak) piastuna określonego stanowiska.

Należy podkreślić, iż Doradca nie jest członkiem Rządu. Co więcej, pod względem organizacyjnym formalnie stanowi on (jak też obsługujące go biuro) „jedynie” jednostkę organizacyjną w ramach wewnętrznej struktury Ministerstwa Sprawiedliwości. Jednakże, jak to wskazano wcześniej, i jak postaram się wykazać w dalszych rozważaniach, nie oznacza to pełnienia przezeń tylko funkcji pomocniczych.

Pierwotne założenia, jakie czynione były w okresie powstania państwa Izrael, istotnie nie przewidywały dla Doradcy Prawnego Rządu tak istotnej roli ustrojowej, jaką organ ten pełni obecnie. W szczególności nie miał on pełnić funkcji prokuratora generalnego, gdyż rola ta miała być powierzona Ministrowi Sprawiedliwości. Również opinie prawne Doradcy nie miały mieć dla Rządu wiążącego charakteru³¹. Jednakże pierwszemu premierowi Izraela, Davidowi Ben Gurionowi, nie zależało na wzmacnianiu pozycji Ministra Sprawiedliwości, Pinchasa Rosena, albowiem nie był on członkiem jego ugrupowania politycznego³². Dlatego też przeforsował on powołanie na stanowisko Doradcy swego bliskiego współpracownika Jakova Shapiry³³. Korzystając ze swej pozycji i poparcia premiera Shapira, przeforsował rozwiązanie polegające na powierzeniu zajmowanemu przez siebie urzędowi, zwierzchnictwa nad realizacją zadań prokuratorskich przez aparat podległy Ministerstwu Sprawiedliwości³⁴.

Jednakże status prawny Doradcy budził od początku jego funkcjonowania wątpliwości prawne. Dlatego też w 1962 r. Rząd powołał specjalną komisję pod przewodnictwem sędziego Sądu Najwyższego Shimona Agragnata³⁵, której zadaniem było udzielenie odpowiedzi co do prawnych relacji pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Doradcą, w szczególności zakresu niezależności tego

³¹ S. Navot, *The constitution of Israel: a contextual analysis*, Oxford: Hart 2014, s. 168.

³² Ibidem; G. Barzilai, *The Attorney General and the State Prosecutor – Is Institutional Separation Warranted?* Jerozolima 2010, s. 33.

³³ G. Barzilai, op. cit.

³⁴ *How the Government's Attorney Became Its General*, <http://azure.org.il/include/print.php?id=390> [dostęp: 1.12. 2020 r.].

³⁵ G. Barzilai, op. cit., s. 34.

ostatniego. Komisja podkreśliła, że jakkolwiek Doradca jest „wolny i niezależny” w podejmowaniu decyzji w sprawach karnych, to jednak winien je konsultować z Ministrem Sprawiedliwości, a w razie rozbieżności pomiędzy nimi Minister może przejąć kompetencje doradcy i tym samym uchylć jego wcześniejsze decyzje³⁶.

Istotną cezurą w kształtowaniu pozycji Doradcy Prawnego Rządu były lata 1968–1975, gdy funkcję tę sprawował Meir Shamgar, wybitny prawnik, który w późniejszym okresie został powołany na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Dążył on do wzmocnienia pozycji ustrojowej Doradcy³⁷. Okazją ku temu stało się uchwalenie w 1968 r. nowelizacji ustawy o rządzie, zgodnie z treścią której minister odpowiedzialny za wykonanie ustawy mógł przyjąć na siebie wszelkie uprawnienia nadane przez tę ustawę pracownikowi służby cywilnej, z wyjątkiem „kompetencji o charakterze sądowym” (art. 42). Szamgar przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości, który chciał przejąć jego obowiązki, w czasie gdy Doradca przebywał w delegacji zagranicznej, interpretację nowej regulacji, zgodnie z którą kompetencje Doradcy w zakresie kierowania aparatem wykonującym zadania prokuratorskie mają „sądowy charakter” i dlatego nie mogą być przejęte przez ministra³⁸. Minister Sprawiedliwości zaakceptował tę wykładnię³⁹. Był to początek stopniowego, ale systematycznego wzrostu pozycji ustrojowej Doradcy Prawnego Rządu, albowiem następcy Szamgara również dążyli do zwiększenia zakresu swej niezależności. Ukoronowaniem tego procesu „wybijania się na niezależność” przez Doradcę było orzeczenie Sądu Najwyższego Izraela w sprawie 4634/93 *Amitai – Citizens for Sound Administration and Moral Integrity v. Yitzhak Rabin, Prime Minister of Israel*, w którym orzekł on, iż opinie prawne Doradcy są wiążące dla Rządu i nawet, jeśli nie zgadza się on ze stanowiskiem Doradcy, musi się zastosować do jego wskazań⁴⁰. Jakkolwiek orzeczenie to dotyczyło innych zadań Doradcy aniżeli pełnienie funkcji prokuratora generalnego, to jednak nie ulega wątpliwości, że znacząco wzmocniło to jego niezależność również w tym zakresie.

Doradca Prawny Rządu realizuje szereg istotnych zadań publicznych, z których trzy można uznać za kluczowe. Na pierwsze z nich wyraźnie wskazuje jego nazwa, a polega ono na przedstawianiu Rządowi Izraela opinii w kwestiach prawnych⁴¹. Przypomnienia wymaga sytuacja, kiedy zgodnie z orzeczeniem Sąd Najwyższego Izraela opinia Doradcy przedstawiona w danej sprawie jest

³⁶ Ibidem.

³⁷ *How the Government's Attorney Became Its General*, <http://azure.org.il/include/print.php?id=390> [dostęp: 1.12. 2020 r.].

³⁸ G. Barzilai, op. cit., s. 34.

³⁹ *How the Government's Attorney Became Its General*, <http://azure.org.il/include/print.php?id=390> [dostęp: 1.12. 2020 r.].

⁴⁰ HCJ 3094/93 *The Movement for the Quality of Government in Israel v. Government of Israel*, 47(5) PD 404 (1993).

⁴¹ S. Navot, op. cit., s. 168; G. Barzilai, op. cit., s. 29.

dla Rządu wiążąca i jeżeli zdecydowałby się on postąpić wbrew niej, to wówczas Doradca nie może reprezentować Rządu w postępowaniu sądowym⁴². Sąd Najwyższy (SN) orzekł również, iż Doradca nie może w żaden sposób popierać decyzji rządu, sprzecznej ze swoją opinią, gdyby przeciwko takiej decyzji zostały wniesione środki prawne⁴³.

Kolejnym zadaniem powierzonym Doradcy Prawnemu Rządu jest reprezentowanie państwa we wszystkich postępowaniach sądowych dotyczących kwestii cywilnych i administracyjnych, w który występuje ono w charakterze strony⁴⁴. Oczywiście może on w tym zakresie delegować swe uprawnienia na podległe mu jednostki, w szczególności na Prokuratora Krajowego⁴⁵.

Warto dodać, że Doradcę można również postrzegać szerzej – jako swego rodzaju strażnika interesu publicznego. Może bowiem wystąpić w charakterze strony do każdego postępowania sądowego, jeśli uzna, iż ochrona tego interesu wymaga takiego działania⁴⁶.

Najważniejszym zadaniem ustrojowym Doradcy Prawnego Rządu Izraela, z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, jest kierowanie przez niego działaniami aparatu podległego ministerstwu sprawiedliwości w zakresie prowadzenia postępowań karnych⁴⁷. Posiadana przez niego niezależna pozycja ustrojowa powoduje przy tym, że jego podległość w tym zakresie nie tylko wobec Ministra Sprawiedliwości, ale również wobec premiera, jest niezwykle ograniczona. Co równie istotne, Prokurator Krajowy, którego rola zostanie szerzej opisana w dalszych rozważaniach, a który kieruje bezpośrednio codzienną działalnością służb Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialnych za wykonywanie zadań oskarżyciela publicznego, jest organem podrzędnym wobec Doradcy Prawnego Rządu. Izraelska ustawa o procedurze karnej⁴⁸, w art. 12 pkt A ppkt 1, wyraźnie wskazuje bowiem, iż oskarżycielem publicznym w sprawach karnych (niezależnie od uprawnień prokuratorskich, które zostały w art. 12 pkt A ppkt 2 tejże ustawy przyznane funkcjonariuszom Policji, o czym szerzej mowa będzie w dalszych rozważaniach) jest Doradca Prawny Rządu oraz „jego przedstawiciele”, wśród których przepis ten wymienia Prokuratora Krajowego, jego zastępców, prokuratorów okręgowych oraz pracowników Biura Prokuratora Krajowego (przy czym w przypadku tych ostatnich Minister

⁴² S. Navot, op. cit.

⁴³ Ibidem, s. 168.

⁴⁴ E. Rubinstein, *The Attorney General in Israel: A Delicate Balance of Powers and Responsibilities in a Jewish and Democratic State* [w:] *Israeli Institutions at the Crossroads*, red. R. Cohen-Almagor, Nowy Jork 2005, s. 148.

⁴⁵ *The Attorney General*, <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/The%20Attorney%20General.aspx> [dostęp: 22.11.2020].

⁴⁶ E. Rubinstein, op. cit., s. 149.

⁴⁷ G. Barzilai, op. cit., s. 29; G. Lurie, *Performance Measures for Israel's Attorney General*, Jerozolima 2015, s. 52; E. Rubinstein, op. cit., s. 146–148.

⁴⁸ Ustawa o procedurze karnej (02.03.1982), ang. *Criminal Procedure Law*, SH 1043 (1982) 43.

Sprawiedliwości określa stanowiska służbowe, na których pracownicy Biura mogą być upoważnieni do sprawowania funkcji prokuratorskich). Ponadto ów akt normatywny przyznaje Doradcy Prawnemu Rządowi kompetencję upoważnienia także innych osób niż te wskazane powyżej do pełnienia funkcji oskarżyciela publicznego, we wszystkich sprawach lub w odniesieniu do określonej kategorii spraw, lub dla określonych sądów czy też wreszcie w określonej sprawie. Powyższe sformułowania wyraźnie wskazują na zwierzchnią rolę Doradcy w funkcjonowaniu aparatu państwowego w dziedzinie ścigania najpoważniejszych przestępstw. Skoro wszystkie inne osoby, które pełnią funkcje prokuratorskie w ramach aparatu funkcjonującego w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości (jakkolwiek kodeks wymienia część z nich *expressis verbis*), czynią to jedynie jako „przedstawiciele” Doradcy, nie zaś na mocy własnych niezależnie posiadanych kompetencji, to w pełni uzasadnione jest stwierdzenie, iż to do Doradcy należy sprawowanie w Izraelu funkcji Prokuratora Generalnego⁴⁹. Wskazać jednak należy, iż nie jest on zwierzchnikiem funkcjonariuszy Policji uprawnionych do działania w roli oskarżyciela publicznego.

Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku gdy Prokurator Krajowy lub pracownik Biura Prokuratora Krajowego upoważniony do pełnienia funkcji oskarżyciela publicznego odmówi wniesienia aktu oskarżenia do sądu w sprawach o przestępstwa pozostające w zakresie właściwości rzeczowej Prokuratora Krajowego, odwołania od tego rodzaju decyzji rozpatruje Doradca Prawny Rządu (art. 64 ust. 3 ustawy o procedurze karnej). Ostateczna decyzja o wniesieniu oskarżenia w najpoważniejszych sprawach kryminalnych należy zatem do niego. Rozpatruje on również odwołania od rozstrzygnięć Prokuratora Okręgowego albo upoważnionego pracownika Biura Prokuratora Krajowego o odmowie wniesienia do sądu aktu oskarżenia z uwagi na „brak interesu publicznego” w prowadzeniu sprawy karnej (art. 64 ust. 3 ustawy o procedurze karnej). Należy tu zauważyć, iż w Izraelu przesłanka „braku interesu publicznego”, jest samodzielną podstawą do umorzenia przez oskarżyciela publicznego postępowania karnego, mimo istnienia przesłanek uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Od rozstrzygnięć odwoławczych dokonywanych w tego rodzaju sprawach przez Doradcę Prawnego Rządu będzie zależało zatem kształtowanie się wykładani nieostrego przeciw pojęcia „interesu publicznego”. Może on zatem w istotny sposób kształtować zakres dyskrecjonalności oskarżycieli publicznych w korzystaniu z tej niezwykle doniosłej dla kształtowania polityki karnej kompetencji.

Doradcy Prawnemu Rządowi przysługuje również, na zasadzie wyłączności, szereg innych istotnych kompetencji w ramach postępowania karnego. Należy zwrócić uwagę w szczególności na dwie spośród nich:

1. Po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu, a przed wydaniem przez sąd wyroku, Doradca może, na mocy swojej dyskrecjonalnej decyzji, zawiesić postępowanie, a takie rozstrzygnięcie jest wiążące dla sądu. Kompetencję

⁴⁹ G. Barzilai, op. cit., s. 33.

tę Doradca może wszakże delegować na swego zastępcę, Prokuratora Krajowego, lub wskazanych w ustawie pracowników Biura Prokuratora Krajowego; może on również po zawieszeniu postępowania zdecydować o jego wznowieniu, co również jest dla sądu wiążące (art. 231 ustawy o procedurze karnej).

2. Wyraża on zgodę na złożenie przez oskarżyciela publicznego wniosku do sądu o przedłużenie aresztu tymczasowego powyżej 30 dni (art. 17 pkt B Ustawy o wykonywaniu aresztu z 1996 r.⁵⁰).

Funkcję Doradcy Prawnego jako Prokuratora Generalnego Izraela podkreśla także wspomniany już art. 17 lit. a Ustawy zasadniczej o Rządzie z 2001 r., który uzależnia od jego zgody wszczęcie postępowania karnego przeciwko urzędującemu premierowi oraz przyznaje mu wyłączną kompetencję do wniesienia przeciwko szefowi rządu aktu oskarżenia do sądu. Powyższe kompetencje znalazły praktyczne zastosowanie w latach 2016–2019, gdy Doradca Avichai Mandelblit wyraził zgodę na wszczęcie postępowania karnego wobec Premiera Beniamina Netanjahu, a następnie w wyniku tego postępowania skierował przeciwko niemu akt oskarżenia do sądu⁵¹. Przypomnijmy również, że identyczna kompetencja przysługuje Doradcy wobec sędziów. Zgodnie z art. 13 pkt b Ustawy z 1951 r. o Prawach, Obowiązках i Immunitacie Członków Knesetu⁵² Doradca Prawny Rządu jest ponadto jedynym podmiotem, uprawnionym do złożenia wniosku o uchylenie immunitetu formalnego Członkowi Knesetu, w celu umożliwienia wniesienia przeciwko niemu zarzutów w konkretnej sprawie karnej.

Pomimo tak istotnej roli, jaką odgrywa Doradca jego status prawny nie został w sposób kompleksowy uregulowany nie tylko w żadnej z ustaw zasadniczych Państwa Izrael, lecz także w jakimkolwiek innym akcie o randze ustawowej⁵³. Jest to tym bardziej zaskakujące, gdy wskażemy, iż różnego rodzaju kompetencje przyznane temu organowi zostały z kolei określone w ponad 140 różnych ustawach⁵⁴. Podejmowane próby zmiany tego, w oczywisty sposób niezadowolającego stanu prawnego (w latach 1999–2007 wniesiono 9 projektów ustaw regulujących status Doradcy), nie zakończyły się dotychczas sukcesem⁵⁵. Jednakże mając na uwadze wspomnianą już dominację elementów systemu *common law* w systemie prawnym Izraela, oraz okoliczność, iż dotychczasowa ewolucja pozycji ustrojowej Doradcy odbywała się na skutek faktów dokonanych tworzących prawne precedensy oraz na drodze orzecznictwa sądowego, powyższa sytuacja nie może

⁵⁰ Ustawa o wykonywaniu aresztu, ang. *Criminal Procedure (Enforcement Powers – Arrests) Law*, SH 1592 (1996) 338.

⁵¹ *Akt oskarżenia przeciwko Netanjahu trafił do sądu*, <https://jewish.pl/pl/2020/01/28/akt-oskarzenia-przeciwko-netanjahu-trafil-do-sadu/> [dostęp: 1.12.2020].

⁵² Ustawa o prawach, obowiązkach i immunitacie Członków Knesetu (25.06.1951), ang. *Knesset Members Immunity, Rights and Duties Law*, SH 80 (1951) 228.

⁵³ G. Barzilai, op. cit., s. 33; S. Navot, op. cit., s. 168.

⁵⁴ S. Navot, op. cit., s. 168.

⁵⁵ Ibidem.

zaskakiwać. Tym niemniej zastrzeżenia budzi brak jasnego jednoznacznego uregulowania najważniejszych elementów statusu tego organu przynajmniej w akcie o randze ustawowej, a jak się wydaje pożądanym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie stosownych rozwiązań w ustawie zasadniczej o rządzie. Wydaje się bowiem, iż w państwie o krótkich tradycjach instytucjonalnych, jakim mimo wszystko wciąż jest współczesny Izrael (rozpiętość czasowa pomiędzy starożytnym Izraelem jest tu mimo wszystko zbyt długa, by można było mówić o ciągłości), pozycja organu o tak doniosłej roli nie powinna się opierać w decydującej mierze na konwenansach⁵⁶.

Niewątpliwie okoliczność, że jednym z głównych zadań Doradcy jest formułowanie opinii prawnych dla Rządu uzasadnia przyjęcie rozwiązania, iż powołanie i odwołanie konkretnej osoby na to stanowisko winno być kompetencją Rządu. Tym niemniej, jeśli opinie Doradcy mają być wiążące i ma on, pełniąc funkcję prokuratora generalnego, decydować o wszczęciu postępowania karnego, a potem ewentualnie o skierowaniu do sądu aktu oskarżenia wobec premiera, to procedura dokonywania tych aktów powinna być skonstruowana w taki sposób, aby przyczynić się do zapewnienia Doradcy maksymalnie wysokiego stopnia niezależności w działaniu.

W Ustawie o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej z 1959 r.⁵⁷, w art. 5, określono, iż rząd może określić procedurę i warunki powoływania Doradcy, jeżeli jednak tego nie uczyni, wówczas stanowisko to będzie obsadzone zgodnie z przepisami tejże ustawy, w tej samej procedurze co pozostałe stanowiska w Służbie Cywilnej Izraela. W 1960 r. Rząd Izraela zdecydował się skorzystać z powyższego uprawnienia, podejmując uchwałę, w której określił, iż będzie powoływał Doradcę na wniosek Ministra Sprawiedliwości⁵⁸. Jednocześnie postanowił, iż kandydat wskazany przez Ministra musi spełniać wymogi przewidziane do powołania na stanowisko Sędziego Sądu Najwyższego⁵⁹. Ponadto uchwała stanowiła, iż Doradca nie będzie powoływany na określoną kadencję, a opróżnienie tego stanowiska będzie mogło nastąpić na skutek śmierci, rezygnacji, lub na skutek odwołania przez rząd⁶⁰. Uchwała z 1960 r. nie wskazywała przesłanek odwołania⁶¹, co oznaczało, iż rząd mógł to uczynić w zasadzie z dowolnej przyczyny.

Należy również zaznaczyć, iż wspomniana wyżej specjalna komisja pod przewodnictwem sędziego Sądu Najwyższego Shimona Agragnata, powołana przez rząd do rozstrzygnięcia wątpliwości co do pewnych aspektów statusu prawnego Doradcy, stwierdziła w 1962 r. swych rekomendacjach, iż na stanowisko

⁵⁶ G. Barzilai, op. cit., s. 33.

⁵⁷ Ustawa o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej (06.04.1959), ang. *State Service (appointments) Law*, SH 279 (1959) 86.

⁵⁸ E. Rubinstein, op. cit., s. 144.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

to, z uwagi na jego zadania w sferze ochrony praworządności, nie powinna być powoływana osoba zaangażowana politycznie⁶².

W 1997 r. została powołana przez Rząd kolejna komisja, pod przewodnictwem sędziego Sądu Najwyższego Meira Shamgara⁶³, której zadaniem było opracowanie propozycji zmian w procedurze powoływania Doradcy. Gremium to zaproponowało w 1998 r. przyjęcie następujących rozwiązań:

1. Doradcę nadal powołuje Rząd, jednakże zostanie powołana stała komisja, która będzie dokonywać oceny kandydatów na stanowisko Doradcy. Kadencja tejże komisji będzie wynosić 4 lata.
2. Przewodniczącym tejże komisji będzie emerytowany sędzia Sądu Najwyższego powoływany przez Prezesa tegoż sądu za zgodą Ministra Sprawiedliwości. Ponadto w skład komisji wchodzić mieliby:
 - a) były minister sprawiedliwości lub były Doradca, powoływani przez rząd;
 - b) członek Knesetu, wybrany przez Komisję Spraw Konstytucyjnych, Prawa i Sprawiedliwości Knesetu;
 - c) nauczyciel akademicki, wybrany przez zgromadzenie składające się z dziekanów wydziałów prawa wyższych uczelni;
 - d) osoba wykonująca zawód prawniczy, wybrana przez Radę Izby Adwokackiej Izraela.
3. Kandydatów na Doradcę mogą zgłosić: Premier, Minister Sprawiedliwości lub członek Komisji.
4. Kandydat musi spełniać wymogi do powołania na stanowisko Sędziego Sądu Najwyższego. Zgodnie z ustanowionymi w 1984 r.⁶⁴ oraz obowiązującymi zarówno w 1998 r., jak i obecnie przepisami ustawy o sądach (niemającej statusu ustawy zasadniczej, w odróżnieniu od uchwalonej również w 1984 r. ustawy o sądownictwie) na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego Izraela może zostać powołana osoba, która przez 5 lat pełniła funkcję sędziego sądu okręgowego albo osoba, która jest członkiem Izby Adwokackiej lub spełnia kwalifikacje do uzyskania takiego członkostwa i która przez 10 lat, z czego 5 lat na terytorium Izraela, wykonywała zawód adwokata lub była zatrudniona w sądownictwie, lub na innym stanowisku związanym ze stosowaniem prawa w państwie Izrael lub na uniwersytecie jako profesor prawa. Sędzią Sądu Najwyższego może również zostać „wybitny znawca prawa”, jakkolwiek ustawa nie precyzuje kryteriów uznania danej osoby za „wybitną”.

⁶² *How the Government's Attorney Became Its General*, <http://azure.org.il/include/print.php?id=390> [dostęp: 1.12. 2020].

⁶³ E. Rubinstein, op. cit., s. 145.

⁶⁴ Ustawa o sądach (31.08.1984), ang. *Courts Law*, SH 1123 [dostęp: 01.09.1984] 198.

5. Komisja przedstawia Rządowi jednego lub więcej kandydatów na stanowisko Doradcy. Aby kandydatura została przedstawiona Rządowi, musi uzyskać poparcie, co najmniej czterech członków Komisji.
6. Rząd może powołać Doradcę jedynie z pośród kandydatów przedstawionych przez Komisję.
7. Czas trwania kadencji Doradcy będzie wynosił sześć lat, bez możliwości ponownego powołania tej samej osoby na kolejną kadencję, przy czym kadencja Doradcy będzie niezależna od funkcjonowania rządu, który dokonał jego powołania.
8. Rząd będzie mógł może usunąć Doradcę z jego stanowiska jedynie z następujących powodów:
 - a) osobista sytuacja Doradcy uniemożliwiająca mu sprawowanie funkcji;
 - b) spór pomiędzy Doradcą a rządem o takim charakterze, iż uniemożliwia on dalszą sprawną współpracę pomiędzy tymi podmiotami⁶⁵.

W przypadku wystąpienia przez rząd z inicjatywą odwołania Doradcy, komisja zbiera się w celu oceny takiego wniosku i przedkłada w tym przedmiocie rządowi swoją opinię na piśmie. Jednakże opinia ta nie jest dla rządu wiążąca. Doradca będzie mieć prawo do przedstawienia swojego stanowiska w przedmiocie odwołania go, zarówno na posiedzeniu rządu, jak i komisji⁶⁶. W sierpniu 2000 r. Rząd Izraela podjął uchwałę o przyjęciu rekomendacji komisji kierowanej przez sędziego Shingara⁶⁷. Uchwała ta na mocy art. 5 ustawy o powoływaniu w Służbie Cywilnej stała się obowiązującym prawem w zakresie procedury powoływania doradcy i obowiązuje do chwili obecnej.

W literaturze przedmiotu podnoszono, że niezbędne jest rozdzielenie funkcji doradztwa prawnego dla rządu i prokuratora generalnego pomiędzy dwa różne podmioty, gdyż pełnienie ich przez jedną osobę zawsze rodzi ryzyko, iż znajdzie się ona w sytuacji konfliktu obowiązków np. konieczności udzielania porady prawnej premierowi w sprawie, która może być podstawą do wniesienia przeciwko szefowi rządu oskarżenia w sprawie karnej⁶⁸. Podkreślano przy tym, że realna jest groźba, iż będzie on musiał wybierać pomiędzy lojalnością wobec władzy politycznej, której zawdzięcza stanowisko a wiernością wobec prawa⁶⁹. Wspomniana wyżej sprawa karna premiera Beniamina Netanjahu dobitnie pokazuje, iż problem ów nie ma jedynie teoretycznego charakteru.

Ponadto zwolennicy rozdzielenia funkcji wskazywali, że ich skupienie będące w gestii jednej osoby powoduje nadmierne obciążenie obowiązkami⁷⁰.

⁶⁵ A. Bakshi, *Legal Advisers and the Government: Analysis and Recommendations*, Jeruzolima 2016, s. 17; E. Rubinstein, op. cit., s. 145–146.

⁶⁶ A. Bakshi, op. cit., s. 17.

⁶⁷ E. Rubinstein, op. cit., s. 145.

⁶⁸ G. Barzilai, op. cit., s. 44–45; *Adviser or Prosecutor? Israel's Attorney General Can't be Both*, <https://en.idi.org.il/articles/6227> [dostęp: 29.11.2020].

⁶⁹ G. Lurie, *Performance Measures...*, s. 52–54.

⁷⁰ G. Barzilai, op. cit., s. 42–43.

Podkreślali również, iż może dojść do sytuacji, gdy osoba powołana na Doradcę Prawnego Rządu, mimo spełnienia wymogów formalnych nie będzie dysponować wiedzą i doświadczeniem w sprawach karnych wystarczających do skutecznego zarządzania działalnością podległemu mu aparatowi państwowemu⁷¹.

W izraelskiej doktrynie prawa pojawiały się wszakże głosy wskazujące, iż rozdzielenie funkcji doradczych i kierowania aparatem prokuratorskim jest niecelowe, gdyż skupienie ich w jednym ośrodku powoduje wzmocnienie pozycji ustrojowej Doradcy Prawnego Rządu, zaś odmienne rozwiązanie doprowadziłoby do osłabienia znaczenia i możliwości oddziaływania obydwu podmiotów, pomiędzy które przedmiotowe kompetencje zostałyby rozdysponowane⁷².

4.2 Prokurator Krajowy i Biuro Prokuratora Krajowego (jednostki centralne i terenowe)

W ramach struktury Ministerstwa Sprawiedliwości działa Prokurator Krajowy (hebr. תביעה כללית, ang. *State Attorney*) oraz Biuro Prokuratora Krajowego (BPK). Zadaniem powierzonym Prokuratorowi Krajowemu i kierowanemu przez niego BPK jest udział w kształtowaniu i prowadzeniu polityki prawnej państwa zarówno w zakresie prawa karnego, jak i współtworzenie tej polityki w zakresie prawa cywilnego oraz administracyjnego⁷³. BPK odpowiada wyłącznie za reprezentację prawną Państwa Izrael, we wszystkich postępowaniach sądowych, niezależnie od ich charakteru, w których występuje ono jako strona, lub w których, właściwy organ uzna, iż udział państwa jest wymagany z uwagi na potrzebę zapewnienia ochrony interesu publicznego⁷⁴. Prawnicy zatrudnieni w odpowiednich komórkach BPK pełnią zatem funkcje oskarżycieli publicznych w sprawach karnych, w których prawo przewiduje właściwość rzeczową Prokuratora Krajowego, jak również występują jako pełnomocnicy państwa w sprawach, w których jest ono powodem lub pozwany⁷⁵.

Tym samym, jakkolwiek do wszelkiego rodzaju porównań tego typu trzeba podchodzić z ostrożnością, wydaje się, że zasadny jest wniosek, iż Prokurator Krajowy i podległa mu struktura łączą w sobie zadania, jakie w Rzeczypospolitej Polskiej są wykonywane przez prokuraturę oraz Prokuraturę Generalną.

Zasadny jest wniosek, iż na Prokuratorze Krajowym oraz kierowanym przez niego BPK spoczywa główny ciężar codziennej działalności prokuratorskiej⁷⁶. Jest bowiem oczywiste, iż Doradca Prawny Rządu pełniąc funkcję Prokuratora Generalnego, musi się skupić na zarządzaniu i wytyczaniu zasadniczych

⁷¹ Ibidem, s. 45.

⁷² E. Rubinstein, op. cit., s. 156–158.

⁷³ *About The Office of the State Attorney*, https://www.gov.il/en/departments/about/state_attorney_about [dostęp: 17.11.2020].

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ E. Rubinstein, op. cit., s. 145–146.

kierunków działalności struktur wykonujących zadania prokuratorskie, a jego udział w konkretnych sprawach musi się ograniczyć tylko do postępowań o szczególnie istotnym znaczeniu lub do sytuacji, gdy przepisy zastrzegają wykonanie określonych czynności wyłącznie do jego właściwości rzeczowej. Nie ulega wszakże wątpliwości, iż w zakresie postępowania karnego Doradca jest zwierzchnikiem zarówno Prokuratora Krajowego, jak i wszystkich pracowników BKP wykonujących zadania prokuratorskie, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w jednostkach terenowych Biura. Wyraźnie stanowi o tym omawiany już art. 12 ustawy o procedurze karnej, która wskazuje, iż wymienione wyżej podmioty działają w omawianej sferze jako reprezentanci Doradcy. Tym samym winni oni kierować się jego wytycznymi i poleceniami. Jednakże Doradca nie posiada instrumentów pozwalających mu na sprawowanie bezpośredniego zwierzchnictwa służbowego wobec Prokuratora Krajowego. Jakkolwiek Prokurator Krajowy należy do Służby Cywilnej, to jednak nie jest powoływany według zwyczajnej procedury, w której następuje obsadzanie stanowisk w jej obrębie. Zgodnie bowiem z art. 23 Ustawy o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej stanowiska określone w załączniku do ustawy mogą być obsadzone tylko za aprobatą Rządu, który może określić dodatkowo szczególne warunki powoływania na nie. Do tychże stanowisk został zaliczony m.in. także Prokurator Krajowy. Rząd Izraela zdecydował, iż będzie obsadzał stanowisko Prokuratora Krajowego na wniosek Ministra Sprawiedliwości⁷⁷. Doradca Prawny Rządu nie dysponuje formalnie środkami władczego oddziaływania na ten proces. Należy jednak zauważyć, iż w Izraelu wykształciła się praktyka polegająca na tym, iż Minister Sprawiedliwości przedstawia rządowi kandydata na Prokuratora Krajowego, wyłonionego uprzednio przez specjalnie w tym celu utworzony komitet, któremu przewodniczy zazwyczaj Doradca Prawny Rządu⁷⁸. Tym samym ma on jednak pewne możliwości oddziaływania na obsadę tego stanowiska, choć niekoniecznie jego głos musi być decydujący.

Ponieważ swe stanowisko Prokurator Krajowy zawdzięcza jednak w głównej mierze decyzjom Ministra Sprawiedliwości i rządu, który może go również odwołać, istnieje ryzyko, iż w sytuacjach spornych (do których w szczególności może dojść w przypadkach prowadzenia spraw karnych dotyczących osób związanych z obozem politycznym aktualnie tworzącym Rząd w Izraelu), skłonny będzie raczej do wykonywania poleceń i sugestii pochodzących od czynnika politycznego, aniżeli uwzględnienia stanowiska Doradcy Prawnego Rządu działającego jako prokurator generalny. Taka sytuacja może prowadzić

⁷⁷ *Justice minister vows to tap interim state attorney, setting up clash with AG*, <https://www.timesofisrael.com/justice-minister-vows-to-tap-interim-state-attorney-setting-up-clash-with-ag/> [dostęp: 1.12.2020].

⁷⁸ *Shai Nitzan named state prosecutor*, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4455220,00.html> [dostęp: 4.12.2020]; *Israel: Committee unanimously selects Amit Eisman for state attorney position*, <https://www.i24news.tv/en/news/israel/1606771848-israel-committee-unanimously-selects-amit-eisman-for-state-attorney-position> [dostęp: 4.12.2020].

do poważnych konfliktów pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Doradcą. Doradca zaś, jakkolwiek ma możliwość w pewnych przypadkach uchylenia decyzji Prokuratora Krajowego podjętych w ramach postępowania karnego, to jednak, jak to zaznaczono wyżej, nie posiada kompetencji do odwołania tego ostatniego ze stanowiska, nawet gdyby utracił do niego zaufanie i dalszą współpracę uważał za niemożliwą. Taki stan rzeczy w oczywisty sposób musiałby się odbić w sposób wysoce niekorzystny na funkcjonowaniu całego aparatu prokuratorskiego.

Doradca Prawny Rządu nie posiada również instrumentów pozwalających mu na decydowanie o zatrudnieniu konkretnych osób w BPK. Tej ostatniej okoliczności nie należy przy tym oceniać nadmiernie negatywnie, gdyż wynika ona z zaliczenia pracowników BPK do Służby Cywilnej i stąd podlegają oni specjalnej procedurze nawiązywania zatrudnienia w tej służbie, która zostanie omówiona poniżej.

Prokurator Krajowy ma czterech zastępców: ds. karnych, ds. cywilnych, ds. gospodarczych i ds. specjalnych. W ramach Biura Prokuratora Krajowego jako jednostka centralna działa Wydział ds. Zarządzania. Ma on zapewnić właściwe zarządzanie i kierowanie przez Prokuratora Krajowego podległymi mu jednostkami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym⁷⁹. Ponadto w strukturze Biura Prokuratora Krajowego w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości funkcjonuje także jako jednostki centralne 13 wydziałów, wyróżnionych z uwagi na merytoryczny przedmiot zadań. Są to:

1. Wydział Karny,
2. Wydział Cywilny,
3. Wydział Gospodarczy,
4. Wydział Podatkowy,
5. Wydział Prawa Pracy,
6. Wydział Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości,
7. Wydział Spraw Międzynarodowych,
8. Wydział Dochodzeń Wewnętrznych w sprawach Policji,
9. Wydział Doradztwa dla Prokuratorów Przysięgłych z ramienia Prokuratora Generalnego,
10. Wydział do Spraw postępowań Cywilnych,
11. Wydział do spraw Zawieszenia Postępowań
12. Wydział Apelacyjny
13. Wydział Cyberbezpieczeństwa⁸⁰.

W strukturach BPK w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości zatrudnionych jest około 1800 pracowników, z czego około 1000 stanowią prawnicy⁸¹.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

W skład BPK wchodzi także jednostki terenowe rozmieszczone na obszarze całego państwa. Są nimi Biura Prokuratorów Okręgowych (BPO)⁸². Kierujący nimi Prokuratorzy Okręgowi (hebr. *דיוקן תל קרפ*; ang. *District Attorney*) odpowiadają za realizację zadań powierzonych Prokuratorowi Krajowemu na obszarze ich właściwości miejscowej i tym reprezentują państwo przed sądami okręgowymi. Struktura jednostek terenowych BPK uzależniona jest od lokalizacji siedzib sądów okręgowych. Obecnie funkcjonuje 6 takich sądów – po jednym w każdym z dystryktów, czyli największych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego Izraela. Tym samym istnieje również 6 okręgów terenowych BPK:

1. Północ (z siedzibą w Nazarecie),
2. Hajfa,
3. Tel Awiw,
4. Centralny (z siedzibą w Ramla),
5. Jerozolima,
6. Południowy (z siedzibą w Beer Szewie)⁸³.

W każdym okręgu funkcjonują równocześnie dwaj prokuratorzy okręgowi, z których każdy posiada osobne, obsługujące go Biuro. Są to:

1. Prokurator Okręgowy ds. Karnych, który wykonuje funkcje oskarżyciela publicznego w sprawach karnych, dotyczących przestępstw popełnionych na obszarze jego właściwości miejscowej, a w których właściwy rzeczowo jest Prokurator Krajowy, oraz
2. Prokurator Okręgowy ds. Cywilnych, któremu powierzono reprezentowanie państwa jako powoda i pozwanego w postępowaniu cywilnym w sprawach toczących się przez sądami na obszarze jego właściwości miejscowej⁸⁴.

4.3. Podział wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego pomiędzy strukturę Ministerstwa Sprawiedliwości a Policję.

Zgodnie z art. 11 Ustawy o procedurze karnej oskarżycielem w sprawach karnych jest Państwo, reprezentowane przez oskarżyciela publicznego. Kodeks ustanawia przy tym niejako dwie struktury, w ramach których wykonywana będzie funkcja oskarżyciela publicznego. Pierwszą z nich można nazwać „ministerialną” albowiem umiejscowiona jest strukturalnie w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, jakkolwiek minister nie jest jej bezpośrednim kierownikiem. Jak to już bowiem zaznaczono wyżej, zgodnie z art. 12 pkt a ppkt 1 ustawy o procedurze karnej oskarżycielem publicznym jest Doradca Prawny Rządu i jego przedstawiciele.

Drugą strukturę należy określić, jako „policyjną”. W myśl art. 12 pkt a ppkt 2 ustawy o procedurze karnej funkcję oskarżyciela publicznego może również

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

pełnić officer Policji, któremu uprawnienia do występowania w roli oskarżyciela publicznego przyznane zostały przez Komendanta Głównego Policji. Należy zaznaczyć, iż ustawa zastrzega, że uprawnienia takie może uzyskać tylko policjant, który spełnia wymagania określone w rozporządzeniu wydawanym przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. W celu wykonywania zadań oskarżyciela publicznego w ramach Policji Izraela funkcjonuje specjalny Wydział Postępowań Karnych, który obecnie zatrudnia około 350 policjantów posiadających uprawnienia do wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami⁸⁵.

Kluczowym zagadnieniem, przy przyznaniu uprawnień prokuratorskich dwu, funkcjonującym rozdzielnie i podległym dwu różnym strukturom, jest dokonanie możliwie najbardziej precyzyjnego podziału właściwości rzeczowej pomiędzy nimi, tak aby maksymalnie wyeliminować możliwość ewentualnych sporów kompetencyjnych. O podziale takim wspomina ogólnie art. 60 ustawy o procedurze karnej, wskazując, iż do jurysdykcji służb ministerstwa sprawiedliwości należy prowadzenie postępowań w sprawach przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą trzy lata lub karą grzywny przekraczającą 2 tys. szekli (kategoria zbliżona do zbrodni w polskim Kodeksie karnym). Natomiast co do pozostałych przestępstw do prowadzenia całości postępowania, w tym do pełnienia funkcji oskarżyciela publicznego, jest Policja, z wyjątkiem czynów wskazanych *expressis verbis* w części 1 załącznika A1 do ustawy o procedurze karnej, dla których właściwe pozostają struktury „ministerialne”. Szczegółowe przedstawienie przedmiotowego podziału wykraczałoby jednak poza ramy niniejszego opracowania, zwłaszcza, że sama lista zawarta w części 1 załącznika A 1 liczy obecnie 60 punktów określających bądź to konkretne przestępstwa lub ich rodzaje wymienione w Kodeksie karnym, bądź przestępstwa określone w ustawach szczególnych. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż przestępstwa, dla których została zastrzeżona właściwość służb Ministerstwa Sprawiedliwości, są czynami o znacznie poważniejszym „ciężarze gatunkowym”, z punktu widzenia szkodliwości czynu. Przykładowo można tu wskazać, iż do kategorii tej należą „przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa”, czyny z użyciem broni palnej, nieumyślne spowodowanie śmierci, czy fałszowanie środków płatniczych. Należy przy tym zauważyć, iż art. 60 ustawy o procedurze karnej stanowi, że część 1 załącznika A1 do tejże ustawy może być zmieniona nie tylko w drodze jej nowelizacji uchwalonej przez Kneset, lecz również na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości, który musi jednak uzyskać na to zgodę Ministra Bezpieczeństwa Publicznego oraz Komisji Spraw Konstytucyjnych, Prawa i Sprawiedliwości Knesetu. Jednakże minister nie może przyznawać Policji uprawnień do prowadzenia postępowań w sprawach czynów, dla których właściwy rzeczowo jest sąd okręgowy.

⁸⁵ *Prosecution Division*, https://www.police.gov.il/english_contentPage.aspx?pid=21&menuid=28 [dostęp: 23.11.2020].

Decyzje funkcjonariuszy Policji, upoważnionych do wykonywania zadań oskarżyciela publicznego, o niewnoszeniu aktu oskarżenia i tym samym o umorzeniu sprawy mogą zostać zaskarżone przez osobę, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Skargę taką rozpatrują albo Prokurator Okręgowy ds. Karnych lub upoważniony pracownik Biura Prokuratora Krajowego (art. 64 ust. 1 ustawy o procedurze karnej). Podejrzanemu nie przysługuje natomiast skarga na decyzje funkcjonariuszy Policji o wniesieniu aktu oskarżenia do sądu. Tego rodzaju rozstrzygnięcia pozostają zatem poza kontrolą aparatu kierowanego przez Doradcę Prawnego Rządu.

Podkreślenia wymaga, iż jakkolwiek liczba przestępstw, w których Kodeks przewiduje właściwość rzeczową Prokuratora Krajowego, jest liczbowo większa, to jednak okoliczność, iż prowadzenie spraw o przestępstwa o mniejszym ciężarze gatunkowym zostało powierzone Policji powoduje, iż niemal 90% wszystkich aktów oskarżenia jest wnoszonych w sprawach karnych do sądów w Izraelu przez Wydział Postępowań Karnych Policji⁸⁶. Taki stan rzeczy był poddawany krytyce. Wskazywano w niej, iż Policja, której zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie przestrzegania porządku publicznego, nie jest właściwym podmiotem do wypełniania również funkcji oskarżyciela publicznego⁸⁷. Ponadto wskazywano, iż funkcjonowanie „jednostki prokuratorowskiej” w strukturze Policji utrudnia jej realizację celu, dla którego istnieje, tzn. reprezentowanie interesu publicznego w sposób obiektywny, albowiem Policja jako organ śledczy musi osiągać wyniki w zakresie egzekwowania prawa⁸⁸. Tym samym Wydział Postępowań Karnych Policji może wykazywać nadmierną tendencję do uzyskiwania wyroków skazujących, co służyłoby jako dowód potwierdzający dobrą pracę śledczą Policji, a tym samym może on w swej działalności nie zwracać należytej uwagi na błędy czy stronniczości w działaniach dochodzeniowych⁸⁹. Niejako uznając te wątpliwości, w 2001 r. Rząd Izraela podjął decyzję o połączeniu Wydziału Postępowań Karnych Policji z Biurem Prokuratora Krajowego⁹⁰. Decyzja ta nie została jednakże wcielona w życie do dziś⁹¹.

⁸⁶ *Separating the Prosecution from the Police*, <https://en.idi.org.il/articles/11770> [dostęp: 22.11.2020].

⁸⁷ *Does Israel Need a Police Prosecution Department?*, <https://en.idi.org.il/articles/6507> [dostęp: 22.11.2020].

⁸⁸ *Separating the Prosecution from the Police*, <https://en.idi.org.il/articles/11770> [dostęp: 22.11.2020].

⁸⁹ G. Lurie, *Merging the Israeli Police Prosecution with the State Attorney's Office*, Jerozolima 2014, s. 28–37.

⁹⁰ *Does Israel Need a Police Prosecution Department?*, <https://en.idi.org.il/articles/6507> [dostęp: 22.11.2020].

⁹¹ Ibidem.

5. Prokuratura Wojskowa

Omawiając zagadnienie statusu prokuratora w Izraelu, nie można pominąć kwestii związanych z Siłami Zbrojnymi, które w życiu publicznym Izraela pełnią istotną funkcję, a to ze względu na utrzymujące się zagrożenie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego tego państwa w związku z konfliktem izraelsko-palestyńskim. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, iż w Izraelu od 1948 r. nieprzerwanie obowiązuje stan wyjątkowy⁹².

Żołnierze Sił Zbrojnych Izraela w służbie czynnej, oraz rezerwiści, w czasie gdy zostali powołani do pełnienia służby, podlegają wojskowemu prawu karnemu i jurysdykcji sądownictwa wojskowego (art. 4 ustawy o Wojskowym Wymiarze Sprawiedliwości⁹³). Przepisy prawa przewidują również funkcjonowanie prokuratorów wojskowych. Ustawa o Wojskowym Wymiarze Sprawiedliwości powołuje stanowisko Naczelnego Prawnika Wojskowego, który odpowiada za zapewnienie przestrzegania porządku prawnego w ramach Sił Zbrojnych (art. 177–178). Na wniosek Naczelnego Prawnika Wojskowego Szef Sztabu Generalnego lub osoba przez niego upoważniona powołuje oficerów posiadających przeszkolenie prawnicze do pełnienia funkcji oskarżycieli publicznych w sprawach wojskowych (art. 181). Spośród tych oficerów powoływany jest Szef Prokuratorów Wojskowych. Warunkiem powołania na to stanowisko jest posiadanie przez kandydata co najmniej dwuletniej praktyki prawniczej (art. 181).

6. Status osób wykonujących zadania prokuratorskie

6.1. Uwagi ogólne

Z uwagi na brak wyodrębnienia w izraelskim systemie prawnym zawodu prokuratora, mimo istnienia struktur organizacyjnych, spełniających zadania Prokuratury, brakuje również, z wyjątkiem przypadku Doradcy Prawnego Rządu, specyficznych regulacji dotyczących statusu zawodowego osób wykonujących funkcje, które można określić jako prokuratorskie. Prawnicy sprawujący takie funkcje w Biurze Prokuratora Krajowego, Prokuratorzy Okręgowi ds. Karnych oraz prawnicy pełniący funkcje prokuratorskie w biurach Prokuratorów Okręgowych ds. Karnych jako pracownicy podlegli Ministrowi Sprawiedliwości należą do pracowników Służby Cywilnej i mają do nich zastosowanie wszystkie zasady obowiązujące innych pracowników tej służby w zakresie nawiązywania zatrudnienia, ograniczeń w aktywności publicznej, wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z zatrudnieniem, oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej. Tym samym przedstawię poniżej regulacje dotyczące statusu pracowników Służby Cywilnej w Izraelu, bez każdorazowego zaznaczania, z wyjątkiem, gdy

⁹² A. Rataj, op. cit., s. 89.

⁹³ Ustawa o Wojskowym Wymiarze Sprawiedliwości (21.06.1955 r.), ang. *Military Justice Law*, SH 189 (1955) 171.

będzie to niezbędnie konieczne, ponieważ zasady te odnoszą się również do osób wykonujących funkcje prokuratorskie.

6.2. Powoływanie

Pracownicy Służby Cywilnej w Izraelu są powoływani zgodnie z zasadami określonymi w Ustawie o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej. Według jej przepisów o zatrudnieniu danej osoby decyduje co do zasady Komisja Służby Cywilnej. Art. 23 ustawy wskazuje jednak, iż w przypadku stanowisk wyraźnie wskazanych w załączniku do ustawy, (do wyjątków tych są zaliczeni, o czym już była mowa, Doradca Prawny Rządu i Prokurator Krajowy) Rząd może określić inną procedurę ich obsadzania.

Komisja Służby Cywilnej jest powoływana przez Rząd i składa się z 7 osób (art. 7). Przewodniczy jej Szef Służby Cywilnej – powoływany przez Rząd osobnym aktem (art. 6). Trzech członków komisji jest powoływanych spośród Dyrektorów Generalnych poszczególnych ministerstw, trzech zaś spośród obywateli Izraela, którzy nie są zatrudnieni przez państwo (art. 7). Co dwa lata następuje wymiana $\frac{1}{3}$ członków komisji (art. 8, przy czym wymiana ta dotyczy zawsze jednej osoby z każdej z grup, z których powołuje się członków). Każdy z ministrów przekazuje Szefowi Służby Cywilnej listę stanowisk w Służbie Cywilnej, jakie należy obsadzić w każdej z komórek w podległych mu jednostkach (art. 13). W przypadku stanowisk prokuratorskich listę taką będzie zatem przedstawiał Minister Sprawiedliwości. Ministrowie nie mogą więc dowolnie *ad hoc* zwiększać liczby etatów w podległych im strukturach, a nawiązanie zatrudnienia w służbie cywilnej może nastąpić tylko na skutek wystąpienia wakatów na stanowisku, którego istnienie zostało uprzednio zatwierdzone przez Szefa Służby Cywilnej (art. 15).

Komisja ogłasza do wiadomości publicznej informacje o wolnych stanowiskach w Służbie Cywilnej (art. 19). Kandydaci do objęcia takich stanowisk muszą następnie przejść egzaminy, które przeprowadzają wyłącznie osoby wyznaczone przez Komisję (art. 24 i art. 26). Komisja albo działający z jej upoważnienia Szef Służby Cywilnej ustala, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra odrębnie dla danego typu stanowisk, zakres wymagań egzaminacyjnych (art. 25). Jako kandydata do zatrudnienia Komisja wyłania osobę, która uzyskała najlepszy wynik egzaminu (art. 24). Wyłoniony w drodze egzaminów kandydat musi przed objęciem stanowiska poddać się badaniom lekarskim, w celu ustalenia, czy jest zdolny do pracy. Samego aktu powołania na stanowisko w Służbie Cywilnej dokonuje Szef Służby (art. 27). Przed otrzymaniem dokumentu o powołaniu wyłoniony kandydat składa wobec właściwego ministra przepisana ustawą przysięgę (art. 34).

Należy zwrócić uwagę, iż rząd może zgłosić sprzeciw wobec powołania kandydata wyłonionego przez Komisję i wówczas osoba taka nie obejmie stanowiska. Sprzeciw taki, aby był prawnie skuteczny, musi być jednak zgłoszony

w ciągu 60 dni od dnia poinformowania Rządu przez Komisję o wynikach naboru (art. 11).

Ustawa nie stawia szczególnych wymogów dla kandydata do objęcia stanowiska w służbie cywilnej. Jedyнным wyraźnym przewidzianym wymogiem jest posiadanie obywatelstwa izraelskiego (art. 16). Ustawodawca wychodzi tu zapewne z założenia, iż kwalifikacje kandydatów będą weryfikowane należycie w ramach egzaminów przeprowadzanych pod nadzorem Komisji. Warto zwrócić uwagę, iż oznacza to, że kandydatom do służby cywilnej nie stawia się wymogu niekaralności. Tym niemniej ustawa przewiduje, iż Szef Służby, za zgodą Komisji, może odmówić powołania osoby, która popełniła przestępstwo lub „ma kryminalną przeszłość”, lub też cofnąć takie powołanie, jeśli przedmiotowe okoliczności zostały ujawnione już po wydaniu takiego aktu (art. 46). Nie ulega wątpliwości, że w tym stanie rzeczy mało prawdopodobne jest powołanie opisanych wyżej osób na stanowiska w strukturach spełniających funkcje prokuratorskie.

6.3 Szczególne obowiązki i ograniczenia

Członek Służby Cywilnej jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie to musi obejmować również informacje o stanie majątkowym jego małżonka i pełnoletnich dzieci, o ile te osoby zamieszkują z nim wspólnie w jednym gospodarstwie domowym (art. 35 ustawy o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej)

Osoby zatrudnione w jednostkach Ministerstwa Sprawiedliwości wykonujących zadania prokuratorskie są objęte zakazami wydawanymi na mocy ustawy z 1959 r. o ograniczeniach w aktywności politycznej członków Służby Cywilnej⁹⁴ Nie mogą one zatem:

1. być członkami organów zarządzających partii politycznych lub organizacji o politycznym charakterze;
2. organizować publicznych spotkań o politycznym charakterze, przewodniczyć im lub zabierać na nich głos;
3. organizować zgromadzeń publicznych o charakterze politycznym ani w nich uczestniczyć;
4. uczestniczyć w jakichkolwiek formach agitacji wyborczej w wyborach do Knesetu lub do organów samorządu terytorialnego;
5. krytykować publicznie, w tym za pośrednictwem mediów, lub w publikacjach drukowanych polityki rządu.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż ocena czy dana organizacja ma „polityczny” charakter, jest dokonywana wyłącznie przez sam rząd, co sprawia, iż w tym zakresie może być duża dowolność ocen i przez to nadmierne ograniczanie swobód obywatelskich pracowników Służby Cywilnej. Tym niemniej

⁹⁴ Ustawa o ograniczeniach w aktywności politycznej członków Służby Cywilnej (04.08.1959), ang. *State Service (Restriction on party political and fund-raising) Law*, SH 289 (1959) 190.

należy zauważyć, iż w przypadku osób pełniących funkcje prokuratorskie szczególnie istotne jest zagwarantowanie ich apolityczności, w tym w aspekcie wizerunku zewnętrznego tych osób w społeczeństwie i dlatego podchodzi się w sposób restrykcyjny do ich uczestnictwa w życiu publicznym, które nie związane jest z działalnością zawodową.

6.4. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Pracownik Służby Cywilnej ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, której zasady zostały uregulowane w ustawie o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Służby Cywilnej z 1963 r.⁹⁵ Zgodnie z jej art. 17 pkt 1–4 czynem powodującym odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika jest:

1. zachowanie naruszające porządek w pracy Służby;
2. niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych, nałożonych na niego na mocy przepisu prawa, wiążącego konwenansu, lub polecenia przełożonych;
3. niewłaściwe zachowanie podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych;
4. popełnienie przestępstwa o charakterze hańbiącym⁹⁶, za które został prawomocnie skazany.

Minister Sprawiedliwości powołuje dla każdego z ministerstw komisję dyscyplinarną (art. 19), składającą się z trzech pracowników Służby Cywilnej, z których jedna musi być delegowana przez związek zawodowy zrzeszający największą liczbę pracowników Służby (art. 20). Członkiem Komisji dla danego Ministerstwa nie może być jego pracownik (art. 20). Komisje rozpatrują sprawy przewinień dyscyplinarnych określonych w art. 17 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Służby Cywilnej (art. 19).

Oskarżenie przeciwko pracownikowi do komisji dyscyplinarnej, za czyn podlegający jurysdykcji komisji, może wnieść Szef Służby Cywilnej lub upoważniony przez właściwego ministra pracownik Służby (art. 22). Komisja po przeprowadzeniu postępowania, jeżeli uzna pracownika za winnego stawianych mu zarzutów, może zastosować następujące środki dyscyplinarne (art. 25 pkt 1–4):

1. udzielenie ostrzeżenia;
2. nagana;
3. obniżenie pracownikowi wynagrodzenia na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Obniżenie to nie może przekroczyć $\frac{1}{12}$ miesięcznego wynagrodzenia;
4. przeniesienie pracownika czasowo lub na stałe na inne stanowisko w tym samym ministerstwie – konkrety sposób wykonania tej kary wymaga uzgodnienia przez komisję z Szefem Służby Cywilnej.

⁹⁵ Ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Służby Cywilnej (26.02.1963), ang. *State Service (Discipline) Law*, SH 390 (1963) 50.

⁹⁶ Ustawa nie precyzuje tego nieostrego pojęcia.

Orzeczenie Komisji kończące postępowanie przekazywane jest Szefowi Służby Cywilnej, który w ciągu 30 dni od jego otrzymania może wystąpić do Sądu Dyscyplinarnego (art. 28):

1. o uchylenie środków dyscyplinarnych orzeczonych przez Komisję (bez zmiany samego orzeczenia o uznaniu pracownika za winnego) lub o wstrzymanie ich wykonywania;
2. z odwołaniem od orzeczenia – zarówno o uznaniu pracownika za winnego, jak i o uniewinnieniu bądź też od orzeczonego środka dyscyplinarnego – ale tylko wówczas, gdy uważa go za zbyt łagodny (Szef Służby nie może więc wnosić o wymierzenie łagodniejszego środka).

Również pracownik, którego Komisja Dyscyplinarna uznała za winnego przewinienia dyscyplinarnego, może się odwołać, w terminie 30 dni od doręczenia mu orzeczenia, do sądu dyscyplinarnego, zarówno, co do kwestii samej winy, jak i jeśli uznaje wymierzoną mu karę za niewspółmiernie surową (art. 29).

Obok komisji dyscyplinarnych w poszczególnych ministerstwach w Izraelu funkcjonuje również, co już wyżej zaznaczono Sąd Dyscyplinarny dla pracowników Służby Cywilnej, którego jurysdykcji podlegają również osoby wykonujące funkcje prokuratorskie (art. 2). Członków tego Sądu powołuje, na okres 5 lat, Minister Sprawiedliwości, w porozumieniu z Ministrem Finansów spośród (art. 3 pkt 1–3):

1. osób wskazanych przez siebie – a posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego;
2. osób wskazanych przez Szefa Służby Cywilnej;
3. osób wskazanych przez związek zawodowy działający wśród pracowników Służby Cywilnej, a zrzeszający największą liczbę członków.

Jurysdykcja Sądu Dyscyplinarnego obejmuje wszystkie przewinienia dyscyplinarne pracowników Służby Cywilnej. Tym samym może się przed nim toczyć postępowanie również w tych sprawach, w których właściwe mogą być ministerialne komisje dyscyplinarne. Należy przy tym podkreślić, iż komisja taka jest obowiązana do umorzenia postępowania, jeśli o ten sam czyn wniesiono przeciwko pracownikowi oskarżenie do sądu dyscyplinarnego (art. 27 pkt 1). Sąd Dyscyplinarny jest natomiast wyłącznie właściwy w sprawach przewinień dyscyplinarnych określonych w art. 17 ust 3 oraz ust. 4 ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Służby Cywilnej (niewłaściwe zachowanie podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych; popełnienie przestępstwa o charakterze hańbiącym).

Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym wszczyna się na wniosek o ukaranie składany przez rzecznika dyscyplinarnego, którym z mocy ustawy jest Prokurator Krajowy, lub osoba upoważniona do wykonywania tej funkcji przez niego lub przez Szefa Służby Cywilnej (art. 14). Wniosek taki może on złożyć, jeśli uprzednio wpłynię do niego skarga na popełnienie przez pracownika przewinienia dyscyplinarnego. Ze skarga taką mogą wystąpić: Minister, Szef Służby Cywilnej lub Doradca Prawny Rządu (art. 32). Mogą oni przy tym

działać z własnej inicjatywy, na podstawie wiedzy, jaką uzyskali w ramach wykonywania swych zadań, lub też w wyniku zawiadomienia o takim przewinieniu, jakie zostało do nich skierowane (art. 32).

O skierowaniu wniosku o ukaranie do Sądu Dyscyplinarnego decyduje rzecznik dyscyplinarny, jeżeli jednak funkcję tę pełni osoba upoważniona do tego przez Prokuratora Krajowego lub Szefa Służby Cywilnej, a organy te polecą jej złożenie wniosku o ukaranie, to takie polecenie jest dla oskarżyciela wiążące (art. 33).

Sąd Dyscyplinarny w przypadku uznania pracownika za winnego zarzucenego mu przewinienia może orzec wobec pracownika Służby Cywilnej następujące kary dyscyplinarne (art. 34 pkt 1–10):

1. udzielenie ostrzeżenia;
2. nagana;
3. pozbawienie na określony czas wszystkich lub określonych uprawnień związanych z długością zatrudnienia;
4. przeniesienie na niższe stanowisko służbowe lub pozbawienie prawa do awansu na określony czas;
5. obniżenie wynagrodzenia, nie wyżej jednak niż o $\frac{1}{6}$ jego część, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy;
6. przeniesienie, na czas określony lub na stałe, na inne stanowisko;
7. wykluczenie, na czas określony, możliwości powierzenia pracownikowi konkretnych zadań;
8. wydalenie ze Służby Cywilnej z prawem do odprawy lub bez takiego prawa;
9. pozbawienie prawa do zatrudnienia w Służbie Cywilnej na określony czas lub na zawsze – oczywiście taka kara oznacza również wydalenie ze Służby Cywilnej;
10. podanie wyroku do publicznej wiadomości.

Od orzeczenia przewidującego kary: przeniesienia na inne stanowisko, wykluczenia, możliwości powierzenia pracownikowi konkretnych zadań, wydalenia ze służby oraz pozbawienia prawa do zatrudnienia w Służbie Cywilnej, ukaranemu pracownikowi przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 43), które można wnieść w terminie 30 dni od dnia wydania orzeczenia, lub dnia, w którym zostało mu doręczone (jeśli nie był obecny przy jego ogłoszeniu). Odwołanie Sąd Najwyższy rozpatruje w składzie jednego sędziego (art. 43).

Szef Służby Cywilnej, po konsultacjach z Doradcą Prawnym Rządu, lub osobą przez niego upoważnioną, może zawiesić na czas trwania postępowania dyscyplinarnego, w wykonywaniu obowiązków pracownika, na którego do rzecznika dyscyplinarnego, została złożona skarga na popełnienie przezeń wykroczenia dyscyplinarnego (art. 47). Również Minister może zawiesić pracownika, na okres nieprzekraczający 14 dni, jeśli poweźmie uzasadnione przekonanie, że podległy mu pracownik Służby Cywilnej:

1. świadomie nie dopełnił ciężących na nim obowiązków lub przekroczył swoje kompetencje, lub
2. poważnie i świadomie naruszył obowiązującą w pracy dyscyplinę, lub
3. popełnił przestępstwo o hańbiącym charakterze, a w przekonaniu Ministra w zaistniałej sytuacji dalsze pełnienie przez tego pracownika jego obowiązków poważnie zagraża interesom Służby Cywilnej (art. 48).

Pracownikowi Służby Cywilnej, który został w opisanych powyżej przypadkach zawieszony w wykonywaniu swych obowiązków przez Szefa Służby, lub przez Ministra, wynagrodzenie na czas zawieszenia obniża się o połowę (art. 49). Jeżeli pracownik nie został skazany dyscyplinarnie lub został uniewinniony od zarzutu popełnienia przestępstwa, to wówczas wypłacana mu jest całość wynagrodzenia za okres zawieszenia (art. 53).

6.5. Brak immunitetu.

Należy podkreślić, iż pracownikom służby cywilnej, wykonującym w Izraelu funkcje prokuratorskie, jak również Prokuratorowi Krajowemu i Doradcy Prawnemu Rządu nie przysługuje immunitet materialny lub formalny, jak również przywilej nietykalności osobistej. Warto jednak zauważyć, iż po zmianach dokonanych w 2005 r. nawet członkom Knesetu immunitet przysługuje nie z samego faktu pełnienia mandatu, lecz tylko wówczas, gdy Kneset podejmie uchwałę o przyznaniu im takiej ochrony w konkretnej sprawie (art. 13 ustawy o prawach, obowiązkach i immunitecie członków Knesetu).

6.6. Uprawnienia o charakterze socjalnym

Pracownicy służby cywilnej, wykonujący w Izraelu funkcje prokuratorskie, nie posiadają szczególnych uprawnień o charakterze socjalnym. Przysługują im w tym zakresie takie same świadczenia jak pozostałym pracownikom Służby Cywilnej. Świadczenia te określa ustawa o świadczeniach dla Służby Cywilnej⁹⁷, a należą do nich wynagrodzenie za pracę (art. 11) i świadczenie emerytalne (art. 14). Do przejścia na emeryturę uprawniony jest pracownik Służby Cywilnej, który ukończył 60 lat, albo ukończył 55 lat i był zatrudniony w Służbie przez co najmniej 25 lat (art. 15), albo został uznany na niezdolnego do dalszej pracy z uwagi na stan zdrowia, a był zatrudniony w Służbie Cywilnej przez co najmniej 10 lat. Do pobierania świadczenia emerytalnego jest ponadto uprawniona osoba, która była zatrudniona w Służbie Cywilnej przez okres 5 lat, a z którą stosunek został rozwiązany z powodu kalectwa lub choroby, jak również osoba, z którą po ukończeniu przez nią czterdziestu lat stosunek pracy w Służbie Cywilnej został rozwiązany z jakiegokolwiek innego powodu po upływie 10 lat, a osobie

⁹⁷ Ustawa o świadczeniach dla Służby Cywilnej (29.06.1955), ang. *State Service (Benefits) Law*, SH 188 (1955) 135.

tej nie wymierzono kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do zatrudnienia w Służbie Cywilnej (art. 14).

W przypadku gdy pracownik był zatrudniony w Służbie Cywilnej przez okres nie krótszy niż 10 lat, Szef Służby Cywilnej może zdecydować o przejściu takiego pracownika na emeryturę, nawet bez jego zgody, jeżeli pracownik ten ukończył 60 lat (art. 16). Pracownikowi, wobec którego podjęto taką decyzję, przysługuje wszakże prawo do świadczenia emerytalnego na zasadach ogólnych (art. 14).

7. Zagrożenie przestępczością w Izraelu

W rankingu *Crime Index for Country* za rok 2019 Izrael uzyskał 32,16 punktów w kategorii *Crime Index* oraz 67,84 punktów *Safety Index* i znalazł się na 90 miejscu wśród 118 skalsyfikowanych państw, przy czym należy wyjaśnić, iż im wyższe miejsce, tym kraj jest bardziej zagrożony przestępczością. Izrael zajął miejsce pomiędzy Hiszpanią (89 lokata) a Portugalią (91 lokata). Warto zaznaczyć, iż Polska zajęła 93 lokatę. Tym samym Izrael można uznać za kraj, w którym zagrożenie przestępczością nie jest wysokie. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego Izraela w 2019 r. ogólna liczba zgłoszonych na Policję przestępstw wyniosła 301 149 i była o ponad 19 tys. niższa niż w 2018 r. Najwięcej przestępstw zgłoszono przeciwko mieniu (122 867) oraz przeciwko porządkowi publicznemu (116 472). Przestępstw przeciwko zdrowiu zgłoszono 58 095 zaś przeciwko życiu odnotowano zaledwie 858. Przestępstw określanych jako czyny „przeciwko moralności” odnotowano 30 094, przy czym większość z nich stanowią przestępstwa związane ze środkami odurzającymi⁹⁸.

Niewątpliwie istotnym czynnikiem zwiększającym zagrożenie przestępczością w Izraelu jest znaczne zróżnicowanie społeczne. Należy zwrócić uwagę, iż kraj ten zamieszkuje 70 narodowości⁹⁹. W danych za 2019 r. około 74% z nich stanowili Żydzi, około 21% Arabowie, zaś inne narodowości około 5%¹⁰⁰. Należy przy tym pamiętać o wciąż trwającym konflikcie izraelsko-palestyńskim, który niewątpliwie zaostrza istniejące podziały i sprzyja zwiększeniu zagrożeniu przestępczością, nie tylko, jeśli chodzi o przestępstwa o charakterze terrorystycznym, ale także inne czyny motywowane nienawiścią rasową lub narodowościową. Na podziały narodowościowe nakładają się również różnice o innym charakterze, w tym religijnym, zachodzące również w ramach tej samej grupy

⁹⁸ Wszystkie dane na temat przestępczości pochodzą z raportu izraelskiego Głównego Urzędu Statystycznego (*Central Bureau of Statistics*) z września 2020 r., *Criminal investigation files opened by the Police by offence group* https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/8.shnatoncrimeandjustice/st08_05.pdf [dostęp: 13.12.2020].

⁹⁹ A. Rataj, op. cit., s. 89.

¹⁰⁰ Central Bureau of Statistics, Demographic Characteristics, https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2020/2.ShnatonPopulation/st02_01.pdf [dostęp: 13.12.2020].

narodowościowej (np. pomiędzy Żydami religijnymi i świeckimi¹⁰¹). Istotnym czynnikiem, który uznać również należy uznać za sprzyjający wzrostowi przestępczości w Izraelu, jest bardzo wysoka średnia gęstość zaludnienia, która w 2019 r. wyniosła 386 osób na km², co plasuje to państwo na 20. miejscu pod tym względem na świecie¹⁰².

Zakończenie

Izrael można określić jako państwo, w którym istnieje „Prokuratura bez prokuratorów”. Istnieją bowiem w systemie organów państwowych struktury powołane do realizowania funkcji prokuratorskich, w szczególności Doradca Prawny Rządu oraz Prokurator Krajowy i kierowane przez tego ostatniego Biuro, składające się z jednostek centralnych i terenowych. Funkcje prokuratorskie wykonują również wyspecjalizowane komórki Policji oraz Sił Zbrojnych. Z drugiej strony nie istnieje wyodrębniony zawód prokuratora, który wyróżniałby się statusem wśród innych profesji prawniczych. W związku z tym nasuwa się kilka refleksji.

Za korzystne rozwiązanie należy uznać, iż większość osób wypełniających zadania prokuratorskie, czyli prawnicy zatrudnieni w Biurze Prokuratora Krajowego są członkami służb cywilnej i tym samym są powoływani w specjalnej procedurze dającej istotne gwarancje, iż do zatrudnienia zostanie wyłoniony kandydat o istotnie najlepszych kwalifikacjach. Ponadto pozycja ustrojowa Doradcy Prawnego Rządu, pełniącego funkcję Prokuratora Generalnego, pozwala mu, mimo że jest on powoływany przez Rząd i funkcjonuje w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, na znaczny stopień niezależności w zakresie prowadzenia spraw karnych. Dowodem tej niezależności jest wniesienie przez Doradcę w 2019 r. aktu oskarżenia przeciwko urzędującemu premierowi.

Wskazane wyżej okoliczności niewątpliwie ułatwiają prowadzenie walki z przestępczością. Tym niemniej w Izraelu można wskazać także na funkcjonowanie rozwiązań wywierających w mojej ocenie negatywny wpływ w tym zakresie. Przede wszystkim osoby pełniące funkcje prokuratorskie, włącznie z Doradcą Prawnym Rządu, nie posiadają immunitetu. Nie są zatem szczególnie chronione przed działaniami, które mogą godzić w ich niezależność. Ponadto status prawny Doradcy Prawnego Rządu, pomimo roli, jaką odgrywa ów organ nie tylko w zakresie spraw karnych, nie został uregulowany kompleksowo w akcie o randze ustawowej (mimo że o kompetencjach Doradcy wspominają ustawy zasadnicze Izraela). Oczywiście w systemie z dominacją elementów *common law*, sytuacja taka jest do pewnego stopnia zrozumiała, jednak, jak już to wskazywano, stosunkowo krótka tradycja państwowości nowożytnego Izraela

¹⁰¹ A. Rataj, op. cit., s. 90–91.

¹⁰² Population Density, Israel, <https://www.populationpyramid.net/population-density/israel/2019/> [dostęp: 13.12.2020].

uzasadnia opieranie się bardziej na precyzyjnych regulacjach prawa stanowionego niż na konwenansach.

Należy również zaznaczyć, iż w Izraelu nie zostały w sposób przejrzysty uregulowane relacje instytucjonalne pomiędzy Doradcą Prawnym Rządu a Prokuratorem Krajowym, co może prowadzić do niespójności w działaniach tych podmiotów lub wręcz do konfliktów pomiędzy nimi. Taki „spór na szczycie” struktur wykonujących zadania prokuratorskie w oczywisty sposób odbije się negatywnie na ich funkcjonowaniu. Należy także zauważyć, iż zarówno Doradca Prawny Rządu, jak i Prokurator Krajowy oraz jego Biuro są zobowiązani do realizacji innych zadań niż ściganie przestępczości, w szczególności spoczywa na nich ciężar zapewnienia reprezentacji państwa również w postępowaniach cywilnych i sędow-administracyjnych. Taka liczba różnorodnych zadań może się niekorzystnie odbić na prawidłowości ich realizacji.

Podkreślenia wymaga również fakt, że choć decyzja o włączeniu komórki Policji wykonującej zadania prokuratorskie do Biura Prokuratora Krajowego została podjęta już ponad 20 lat temu, to jednak do chwili obecnej nie została ona przez Rząd Izraela wykonana. Tym samym w 90% spraw karnych funkcje prokuratorskie pełnią nadal funkcjonariusze Policji, którzy, mimo że muszą spełniać specjalnie określone wymagania, to jednak nie należą do Służby Cywilnej i działają w ramach służby mundurowej o znacznym stopniu zhierarchizowania. Tym samym gwarancje ich niezależności są istotnie mniejsze niż pracowników Biura Prokuratora Krajowego. Tym bardziej są oni podatni na wskazane już wyżej ryzyko nadmiernej presji do uzyskiwania wyroków skazujących, w celu potwierdzenia dobrej jakości pracy śledczej Policji, a tym samym na pomijanie okoliczności świadczących o niewinności podejrzanych lub błędach w działaniach dochodzeniowych¹⁰³.

Podkreślić należy, że od 2010 r. ogólna ilość zgłaszanych w Izraelu przestępstw spadła o ponad 80 tysięcy¹⁰⁴, co wydaje się świadczyć o dobrym funkcjonowaniu aparatu ścigania. Jednakże mając na uwadze uprzednio omówione okoliczności trzeba stwierdzić, że uregulowania dotyczące statusu osób wykonujących funkcje prokuratorskie w Izraelu, a w szczególności ustroju struktur odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań, wymagają istotnych reform we wskazanych wyżej obszarach, tak aby ściganie przestępczości mogło się odbywać jeszcze skutecznie, jak również, aby wyeliminować potencjalne ryzyka, które mogą się ujawnić z całą siłą dopiero w przyszłości.

¹⁰³ G. Lurie, *Merging the Israeli...*, s. 28–37.

¹⁰⁴ (Central Bureau of Statistics), https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/8.shnatoncrimeandjustice/st08_05.pdf

Bibliografia

Akty normatywne

- Deklaracja Niepodległości Państwa Izrael (14.05.1948), ang. Declaration of the Establishment of the State of Israel, IR 1 (1948) 1.
- Ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Służby Cywilnej (26.02.1963), ang. State Service (Discipline) Law, SH 390 (1963) 50.
- Ustawa o ograniczeniach w aktywności politycznej członków Służby Cywilnej (04.08.1959), ang. State Service (Restriction on party political and fund-raising) Law, SH 289 (1959) 190.
- Ustawa o prawach, obowiązkach i immunitecie Członków Knesetu (25.06.1951), ang. Knesset Members Immunity, Rights and Duties Law, SH 80 (1951) 228
- Ustawa o procedurze karnej (02.03.1982), ang. Criminal Procedure Law, SH 1043 (1982) 43;
- Ustawa o sądach (31.08.1984), ang. Courts Law, SH 1123 (01.09.1984) 198.
- Ustawa o świadczeniach dla Służby Cywilnej (29.06.1955), ang. State Service (Benefits) Law, SH 188 (1955) 135.
- Ustawa o wykonywaniu aresztu, ang. Criminal Procedure (Enforcement Powers—Arrests) Law, SH 1592 (1996) 338,
- Ustawa o zatrudnieniu w Służbie Cywilnej (06.04.1959), ang. State Service (appointments) Law, SH 279 (1959) 86.
- Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności (17.03.1992), ang. Basic Law: Human Dignity and Liberty, SH 1391 (25.03.1992) 150;
- Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa (21.07.1975), ang. Basic Law: The State Economy, SH 777 (1975)
- Ustawa zasadnicza o Jerozolimie, stolicy Izraela (30.07.1980), ang. Basic Law: Jerusalem, the Capital of Israel, SH 980 (1980) 186.
- Ustawa zasadnicza o Knesecie (12.02.1958), ang. Basic Law: The Knesset, SH 244 (1958) 69.
- Ustawa zasadnicza o kontrolerze państwowym (15.02.1988), ang. Basic Law: The State Comptroller, SH 1237 (1988) 30.
- Ustawa zasadnicza o państwie narodu żydowskiego (19.07.2018), ang. Basic Law: Jewish Nation State, SH 2743 (26.07.2018) 898
- Ustawa zasadnicza o prezydencie państwa (25.06.1964), ang. Basic Law: The President of the State, SH 428 (1964) 118
- Ustawa zasadnicza o referendum (12.03.2014), ang. Basic Law: Referendum, SH 2443 (2014) 400
- Ustawa zasadnicza o rządzie (13.08.1968), ang. Basic Law: The Government, SH 540 (1968) 226.
- Ustawa zasadnicza o rządzie (14.04.1992), ang. Basic Law: The Government, SH 1396 (1992) 214.
- Ustawa zasadnicza o rządzie (07.03.2001), ang. Basic Law: The Government, SH 1780 (2001) 158.
- Ustawa zasadnicza o sądownictwie (28.02.1984), ang. Basic Law: The Judiciary, SH 1110 (1984) 78
- Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych (31.03.1976), ang. Basic Law: The Army, SH 806 (1976) 154

- Ustawa zasadnicza o wolności wykonywania zawodu (03.03.1992), ang. Basic Law: Freedom of Occupation, SH 1387 (12.03.1992) 60
- Ustawa zasadnicza o wolności wykonywania zawodu (09.03.1994), ang. Basic Law: Freedom of Occupation, SH 1454 (10.03.1994) 90.
- Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela (19.07.1960), ang. Basic Law: Israel Lands, SH 312 (1960) 56.

Orzeczenia Sądów

- CA 6821/93 United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village, 49 (4) PD 195 (1995)
- H CJ 3094/93 The Movement for the Quality of Government in Israel v. Government of Israel, 47(5) PD 404 (1993)

Literatura

- Bakshi A., *Legal Advisers and the Government: Analysis and Recommendations*, Policy Paper , 2016, nr 10, Kohelet Policy Forum, Jerozolima 2016, s.1-51
- Barzilai G., *The Attorney General and the State Prosecutor – Is Institutional Separation Warranted?* The Israel Democracy Institute, Jerozolima 2010,
- Bożyk S., *System Konstytucyjny Nowej Zelandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009,
- Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Knesetu w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2019, nr 4 (24), s.153-171
- Bożyk S., *Izrael, w., Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s.245-275
- Konstytucja Państwa Izrael*, tłumaczenie i wstęp Krzysztof Wojtyczek; Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001 r.
- Lurie G., *Merging the Israeli Police Prosecution with the State Attorney's Office*, The Israel Democracy Institute, Jerozolima 2014
- Lurie G., *Performance Measures for Israel's Attorney General*, The Israel Democracy Institute, Jerozolima 2015,
- Navot S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford 2014
- Rataj A., *Sąd Najwyższy Izraela jako sąd konstytucyjny: przyczynek do badań nad aktywnością sędziowską*, Wydawnictwo Austeria, Kraków 2016,
- Rubinstein E. , *The Attorney General in Israel: A Delicate Balance of Powers and Responsibilities in a Jewish and Democratic State*, w: *Israeli Institutions at the Crossroads*, red. R. Cohen-Almagor, Routledge, Nowy Jork 2005.

IV. Źródła internetowe

- About The Office of the State Attorney*, https://www.gov.il/en/departments/about/state_attorney_about (17.11.2020)
- Akt oskarżenia przeciwko Netanjahu trafił do sądu*, <https://jewish.pl/pl/2020/01/28/akt-oskarzenia-przeciwko-netanjahu-trafil-do-sadu/> (01.12.2020)
- Central Bureau of Statistics, Criminal investigation files opened by the Police by offence group* https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/8.shnatoncrimeandjustice/st08_05.pdf (13.12.2020)

- Central Bureau of Statistics, Demographic Characteristics*, https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2020/2.ShnatonPopulation/st02_01.pdf (13.12.2020)
- Does Israel Need a Police Prosecution Department?*, <https://en.idi.org.il/articles/6507> (22.11.2020 r.)
- How the Government's Attorney Became Its General*, <http://azure.org.il/include/print.php?id=390> (01.12. 2020 r.)
- Israel: Committee unanimously selects Amit Eisman for state attorney position* <https://www.i24news.tv/en/news/israel/1606771848-israel-committee-unanimously-selects-amit-eisman-for-state-attorney-position> (04.12.2020)
- Justice minister vows to tap interim state attorney, setting up clash with AG*, <https://www.timesofisrael.com/justice-minister-vows-to-tap-interim-state-attorney-setting-up-clash-with-ag/> (01.12.2020)
- Population Density, Israel*, <https://www.populationpyramid.net/population-density/israel/2019/> (13.12.2020)
- Prosecution Division*, https://www.police.gov.il/english_contentPage.aspx?pid=21&menuid=28 (23.11.2020 r.)
- Separating the Prosecution from the Police*, <https://en.idi.org.il/articles/11770> (22.11.2020 r.)
- Shai Nitzan named state prosecutor*, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4455220,00.html> (04.12.2020);
- The Attorney General*, <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/The%20Attorney%20General.aspx> (22.11.2020)

Dr Joanna Uliasz

Kanada

1. Wprowadzenie

Zrozumienie statusu ustrojowego prokuratury w Kanadzie wymaga uprzedniej znajomości systemu politycznego tego kraju. To bowiem system polityczny (o charakterze znacząco odmiennym od polskiego) oraz jego złożona, ze względu na historyczne powiązania Kanady z Wielką Brytanią, geneza kształtowania się, w istotnym stopniu determinują przyjęte w tamtejszym porządku prawnym rozwiązania funkcjonowania prokuratury jako organu odpowiedzialnego za ściganie przestępstw.

W systemie politycznym Kanady kluczowe dla kształtowania porządku prawnego pozostają trzy fakty: po pierwsze formalnie Kanada jest monarchią, po drugie Kanada jest państwem federalnym, po trzecie w Kanadzie obowiązuje tzw. ustawodawstwo mieszane (*bijuralism*).

1.1. Kanada jako parlamentarna monarchia konstytucyjna

Formalnie Kanada jest parlamentarną monarchią konstytucyjną. Tym, co monarchię tę wyróżnia, to fakt, że tytułarną głową państwa pozostaje panujący monarcha Wielkiej Brytanii (lokalnie nazywany królem lub królową Kanady), reprezentowany na terytorium Kanady przez Generalnego Gubernatora. Warto zauważyć, że ostatnie ślady brytyjskiej kontroli w stosunku do Kanady zniknęły stosunkowo niedawno, bo niespełna 40 lat temu, w 1982 r., kiedy to brytyjski parlament uchwalił Akt o Kanadzie (*the Canada Act*¹), zwany także Konstytucją (***Constitution Act of 1982***), który uczynił Kanadę realnie niepodległą, bo uprawnioną do wprowadzania wszelkich zmian we własnej konstytucji². Konstytucja

¹ The Canada Act 1982, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/11>

² Do 1982 r. funkcję ustawy zasadniczej w Kanadzie pełnił Akt o Brytyjskiej Ameryce Północnej (*the British North America Act 1867*), będący formalnie ustawą brytyjskiego parlamentu. Oznaczało to, że tylko parlament w Westminsterze mógł dokonywać w niej zmian. W praktyce, niemal od początku istnienia państwa kanadyjskiego, czynił tak jedynie na wniosek kanadyjskiego rządu. Od 1949 r., na mocy poprawki zatytułowanej *the British North America (No. 2) Act, 1949*, zmiany do Aktu z 1867 r. mógł wprowadzać samodzielnie parlament federalny Kanady, ale jedynie wówczas, gdy nie odnosiły się one do uprawnień

Kanady z 1982 r. (*the Canada Act*) nie stanowi zamkniętego zbioru reguł i zasad prawnych, którymi rządzi się Kanada. Regulacje kanadyjskie bowiem zawierają także pewne elementy prawa brytyjskiego; statuty parlamentu Kanady dotyczące takich spraw, jak: sukcesja tronu, upadek korony (tj. śmierć monarchy), Gubernator Generalny, Senat, Izba Gmin, okręgi wyborcze, wybory oraz królewski styl i tytuły; a także statuty ustawodawców prowincji dotyczące zgromadzeń ustawodawczych prowincji. Co więcej, wiele zasad i procedur parlamentu kanadyjskiego nie jest wyartykułowanych w Konstytucji z 1982 r., ale są one ustanowione (często brytyjskimi) konwenansami³ i precedensami⁴.

Należy pamiętać, że Konstytucja Kanady z 1982 r. nie jest aktem prawnym nowo napisanym, obejmuje bowiem swą treścią Akt o Brytyjskiej Ameryce Północnej z 1867 r. (*The British North America Act 1867*)⁵, który dał początek Konfederacji Kanadyjskiej, obejmuje również zmiany wprowadzane do Aktu o Ameryce Północnej przez brytyjski parlament na przestrzeni lat oraz nowe treści wynikające z negocjacji między rządami federalnymi i prowincjonalnymi w latach 1980–1982⁶. Zupełną nowością w Konstytucji Kanady jest natomiast Kanadyjska Karta Praw i Wolności, określająca liczne wolności

prowincji. Co do zmian dotyczących wspomnianej materii, wyłączność zachował parlament brytyjski. Od 1982 r., żaden akt parlamentu Wielkiej Brytanii uchwalony po wejściu w życie Konstytucji z 1982 r. nie rozciąga się na Kanadę jako część jej prawa, zaś zmiany w Konstytucji Kanady mogą być dokonywane wyłącznie zgodnie z postanowieniami zawartymi w Konstytucji Kanady (zob. część VII, art. 52 ust. 3 *the Canada Act 1982*).

³ Jak pisał T. Wiecech: „Konwenanse konstytucyjne (*constitutional conventions*) są jednym ze źródeł konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz tych państw, których ustroje zostały ukształtowane w oparciu o wzorce brytyjskie. Będąc jednym z komponentów konstytucji materialnej – a więc mając status norm konstytucyjnych – konwenanse nie są zarazem normami prawnymi. Regulowanie części materii konstytucyjnej przez normy pozaprawne stanowi o specyfice konstytucjonalizmu brytyjskiego i jemu pokrewnych (...). Początkowo sądy zdecydowanie odmawiały uwzględnienia konwenansów w wydawanych rozstrzygnięciach, unikając wręcz jakiegokolwiek odnośnienia się do nich. W 1938 r. sędziowie kanadyjskiego Sądu Najwyższego wykluczyli możliwość wzięcia pod uwagę norm konwenansowych dla ustalenia, w jakim zakresie dopuszczalne jest anulowanie ustaw prowincjonalnych legislatur przez Gubernatora Generalnego (...). W kolejnych latach sędziowie wykazywali już znacznie mniejszą rezerwę wobec uwzględnienia w wydawanych orzeczeniach norm konwenansowych (...). Sztandarowym przykładem nowego podejścia organów judykatury do pozaprawnych norm konstytucyjnych stało się rozstrzygnięcie kanadyjskiego Sądu Najwyższego w tzw. *Patriation reference*. Znaczący był już sam fakt przyjęcia do rozpatrzenia wniosku, którego jednym z elementów było pytanie dotyczące obowiązywania konwenansu konstytucyjnego (...). Kanadyjski Sąd Najwyższy nie uchylił się od udzielenia odpowiedzi odnośnie do obowiązywania normy konwenansowej, potwierdzając jej istnienie”. T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne w orzecznictwie sądowym obszaru common law*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9, s. 83–85.

⁴ <https://www.britannica.com/place/Canada/Government-and-society#ref237199>

⁵ *The British North America Act 1867* [dalej: *the Constitution Act, 1867*], <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/30-31/3/enacted>

⁶ <https://www.britannica.com/event/Canada-Act>

i prawa, które mają być zagwarantowane w całej Kanadzie, m.in. takie, jak: wolność sumienia i wyznania; wolność myśli, przekonań, opinii i słowa, w tym wolność prasy i innych środków komunikacji; wolność pokojowych zgromadzeń; wolność zrzeszania się⁷; czynne prawo wyborcze⁸ czy przysługujące każdemu, bez względu na pochodzenie, czy obywatelstwo, prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego⁹.

1.2. Kanada jako państwo federalne

Federalizm jest formą organizacji politycznej państwa, która polega na podziale władzy między rządem centralnym a rządami lokalnymi (regionalnymi) w taki sposób, że każdy z nich podejmuje decyzje w ramach własnego sektora działania¹⁰. Federalizm nie oznacza więc unitaryzmu, tj. dążności do utworzenia hegemonicznego państwa, ani też centralizmu, tj. dążności do podporządkowania jednemu ośrodkowi całej władzy. Oznacza natomiast to, że państwo jako całość posiada władzę federalną, ale jednostki składowe (podmioty związkowe) stanowią oddzielne prawa, w zakresie posiadanej autonomii¹¹.

Mimo że formalnie, jak już wspomniano, Kanada jest konstytucyjną monarchią parlamentarną, w praktyce kraj ten pozostaje niezależnym państwem federalnym, złożonym obecnie z dziesięciu prowincji i trzech terytoriów. Początek państwowości kanadyjskiej dał Akt o Brytyjskiej Ameryce Północnej z 1867 r. Historycznie terytorium Kanady kształtowało się następująco: Akt o Brytyjskiej Ameryce Północnej powołał do życia brytyjskie Dominium pod nazwą Kanada¹², uznane przez Wielką Brytanię w 1931 r.¹³ za suwerennego członka Imperium Brytyjskiego (*the British Commonwealth*). Na mocy aktu z 1867 r. doszło do zjednoczenia dotychczasowych brytyjskich kolonii, położonych na północ od rzeki św. Wawrzyńca i Wielkich Jezior. Mowa o Nowej Szkocji, Nowym Brunswiku i Kanadzie, które stały się czterema prowincjami¹⁴: Nową Szkocją, Nowym Brunswikiem, Quebeciem i Ontario.

Poszerzanie granic terytorium Kanady postępowało do końca XIX w. W 1869 r. rząd kanadyjski nabył od *Hudson's Bay Company* Ziemię Ruperta i Terytoria Północno-Zachodnie. W 1870 r. w skład konfederacji przyjęta została

⁷ *The Canada Act 1982*, część I, art. 2, lit. a–d.

⁸ *The Canada Act 1982*, część I, art. 3.

⁹ *The Canada Act 1982*, część I, art. 7.

¹⁰ W. H. Riker, *Federalism*, [w:] *Handbook of Political Science*, red. F. I. Greenstein, N. W. Polsby, Oxford 1975, s. 101.

¹¹ Z. Machelski, *Demokracja i federalizm*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1, s. 8.

¹² *The Constitution Act, 1867*, część II, art. 4: „*the Name Canada shall be taken to mean Canada as constituted under this Act*”.

¹³ Zob. *Statute of Westminster 1931*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/enacted>

¹⁴ *The Constitution Act, 1867*, część II, art. 5: „*Canada shall be divided into Four Provinces, named Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick*”.

jako kolejna prowincja Manitoba. Dalej, odpowiednio w 1871 i 1873 r. kolejne kolonie: Kolumbia Brytyjskiej i Wyspy Księcia Edwarda stały się prowincjami Kanady. W 1905 r. natomiast zostały utworzone z pozostałości Terytoriów Północno-Zachodnich i przyjęte do konfederacji dodatkowe prowincje Saskatchewan i Alberta. W 1912 r. prowincje Quebec i Ontario zostały powiększone o pozostałości obszarów Terytoriów Północno-Zachodnich. W 1949 r., wskutek przeprowadzonego wcześniej powszechnego referendum¹⁵, Nowa Fundlandia i Labrador dołączyły do konfederacji (w 2001 r. prowincja została oficjalnie przemianowana na Nowa Fundlandia i Labrador). Terytorium Yukonu (przemianowane na Yukon w 2003 r.) zostało wydzielone od Terytoriów Północno-Zachodnich w 1898 r. Ostatnie Terytorium Nunavut powstało w 1999 r. Tak więc Kanada składa się obecnie z 10 prowincji (Ontario, Quebec, Nowa Szkocja, Nowy Brunszwik, Manitoba, Kolumbia Brytyjska, Wyspa Księcia Edwarda, Saskatchewan, Alberta, Nowa Fundlandia i Labrador) i 3 terytoriów (Terytoria Północno-Zachodnie, Yukon, Nunavut), które różnią się znacząco pod względem wielkości.

1.3. Kanadyjskie ustawodawstwo mieszane tzw. *bijuralism*

Dziedzictwem kolonizacji Ameryki Północnej przez Francję i Wielką Brytanię są współistniejące do dziś w Kanadzie dwie tradycje prawne – prawa kontynentalnego obowiązującego w prowincji Quebec i prawa zwyczajowego obowiązującego we wszystkich pozostałych prowincjach i terytoriach Kanady (zjawisko to nosi angielską nazwę *bijuralism*). Kanadyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości jest zobowiązane do szanowania obu systemów prawnych, w obu językach urzędowych (angielskim i francuskim), z uwzględnieniem głównego celu, jakim jest zapewnienie właściwego i jednolitego stosowania ustawodawstwa federalnego na całym terytorium Kanady¹⁶.

1.4. Konstytucyjne gwarancje praw jednostki związane z przeszukaniem, zatrzymaniem, oskarżeniem, aresztowaniem, pozbawieniem wolności oraz odbywaniem kary.

Kanadyjska Karta Praw i Wolności ustanawia konstytucyjne ramy (granice) dla działania władz w sytuacji, gdy dana osoba jest podejrzana bądź też oskarżona o popełnienie czynu zabronionego. Karta ta, jako część najwyższego prawa Kanady, stanowi wzorzec kontroli dla ustawodawstwa zarówno federalnego, jak i prowincjonalnego, wyznacza ramy swoistego minimum uprawnień jednostki¹⁷, których zakres może być uzupełniany i rozwijany na poziomie obu wspomnianych ustawodawstw.

¹⁵ Referendum z 1948 r., <https://www.heritage.nf.ca/articles/politics/referendums-1948.php>

¹⁶ <https://canada.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/harmonization/index.html>.

¹⁷ E. R. Alexander, *The Supreme Court of Canada and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, „The University of Toronto Law Journal” 1990, v. 40, s. 5 oraz przyp. 201 na s. 63.

Fundamentalne prawa, które określają podstawowe zasady postępowania w przypadku kontaktu jednostki z wymiarem sprawiedliwości oraz dają jednostce rękojmię bycia sprawiedliwie potraktowanym w sytuacji toczącego się postępowania karnego, określone zostały w artykułach (Konstytucja Kanady posługuje się pojęciem „sekcji”) 7–14 Kanadyjskiej Karty Praw.

Art. 7. Karty zatytułowany *Życie, wolność i bezpieczeństwo osoby* stanowi, że każdy ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawo do tego, by nie być pozbawionym niniejszych praw, z wyjątkiem sytuacji, w której ingerencja w gwarantowane prawa pozostaje w zgodzie z podstawowymi zasadami sprawiedliwości.

Art. 8. Karty stanowi, że każdy ma prawo do ochrony przed bezzasadnym przeszukaniem (*search*) lub zajęciem (*seizure*¹⁸). Według Sądu Najwyższego Kanady celem artykułu 8. Karty jest ochrona racjonalnych oczekiwań jednostki dotyczących nienaruszania sfery jej prywatności (przy czym, jak wypowiedział się, Sąd Najwyższy Kanady artykuł 8. ma na celu ochronę osób, a nie miejsc¹⁹). Wartościami leżącymi u podstaw ochrony prywatności są: godność, integralność i autonomia²⁰. Artykuł 8. chroni trzy sfery prywatności – osobistą, terytorialną i informacyjną. Niemniej jednak gwarancje wynikające z art. 8. Karty nie mają charakteru bezwzględnego, zaś pewien stopień ingerencji w sferę prywatną jednostki będzie usprawiedliwiony potrzebą egzekwowania prawa albo uzasadnionym interesem państwa²¹.

Art. 9. Karty, zatytułowany *Zatrzymanie lub pozbawienie wolności*, stanowi, że każdy ma prawo do ochrony przed arbitralnym zatrzymaniem lub pozbawieniem wolności. Gwarancje zawarte w niniejszym artykule są konsekwencją ogólnej zasady, wyrażonej w artykule 7. Karty, rozstrzygającym, że wolność osoby nie może być ograniczana, chyba że zgodnie z zasadami podstawowej sprawiedliwości. Artykuł 9. służy ochronie jednostki przed bezprawną ingerencją państwa w jej wolność osobistą²². Sąd Najwyższy Kanady wyjaśnił, że arbitralność zatrzymania bądź pozbawienia wolności może wynikać zarówno z samego prawa, jak i z postępowania urzędników. W ocenie Sądu Najwyższego Kanady bezprawne pozbawienie wolności (tj. takie, które nie jest przewidziane w ustawie lub prawie zwyczajowym) jest zawsze arbitralne i w sposób nieuzasadniony narusza art. 9. Karty. W rozumieniu art. 9. co do zasady nie jest

¹⁸ Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego Kanady zajęcie (*seizure*) oznacza „odebranie osobie przez władze publiczne rzeczy bez zgody tej osoby”. Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Law*, [2002] 1 S.C.R. 227, pkt 15.

¹⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Gamboc* [2010] 3 S.C.R. 211, pkt 17, 45 i 75.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281.

²¹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, [2015] 3 S.C.R. 250, pkt 55.

²² Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Grant*, [2009] 2 S.C.R. 353, pkt 54.

arbitralne zatrzymanie zgodne z prawem, chyba że prawo zezwalające na zatrzymanie samo w sobie jest arbitralne²³.

Art. 10. Karty gwarantuje jednostce trzy prawa podmiotowe, które aktualizują się w sytuacji aresztowania albo zatrzymania, i które w sposób komplementarny mają zabezpieczyć jednostkę przed nadużyciem ze strony władzy. Art. 10. stanowi, że w przypadku aresztowania albo zatrzymania każdy ma prawo do niezwłocznego bycia poinformowanym o przyczynach aresztowania lub zatrzymania; prawo do niezwłocznego dostępu do adwokata i prawo do bycia poinformowanym o tym oraz prawo do ustalenia podstaw zatrzymania dzięki *habeas corpus*²⁴ i do zwolnienia, jeżeli zatrzymanie było niezgodne z prawem.

Na art. 11 Karty, którego ogólnym celem jest ochrona wolności oraz praw zabezpieczających interes osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego, składa się rozbudowany zbiór gwarancji o różnym charakterze. Zgodnie z brzmieniem art. 11 Karty osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa – po pierwsze ma prawo do bycia poinformowaną bez zbędnej zwłoki o konkretnym przestępstwie, którego się dopuściła, co w praktyce oznacza prawo do bycia poinformowanym o istocie przestępstwa i szczegółach okoliczności związanych z jego popełnieniem; po drugie – ma prawo do przeprowadzenia rozprawy w rozsądnym terminie; po trzecie – zgodnie z art. 11 Karty lit. c, ma prawo do ochrony przed przymusem składania zeznań, tj. prawo uznania jego indywidualnej autonomii i nie bycia zmuszanym do świadczenia przeciwko sobie (innymi słowy, jest to gwarancja prawa do milczenia, przy czym milczenie nie może być traktowane przez sąd jako dowód winy²⁵). Dalej, każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo do bycia uważaną za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z prawem w uczciwej (rzetelnej) i publicznej rozprawie przez niezależny i bezstronny sąd²⁶. Kolejną z gwarancji artykułu 11. Karty jest prawo do tego, aby nie odmówiono oskarżonemu rozważnego zwolnienia za kaucja bez uzasadnionej przyczyny (prawo to jest prawem proceduralnym,

²³ Tamże, punkt 54–55, 57.

²⁴ Sąd Najwyższy Kanady wskazał, że pierwotnie instytucja *habeas corpus* miała gwarantować, że pozwany w postępowaniu zostanie fizycznie doprowadzony przed sąd. Z biegiem czasu jednak *habeas corpus* został przekształcony w narzędzie służące do rozpatrzenia i oceny uzasadnienia uwięzienia danej osoby. Pod koniec XVII w. sądy dostrzegły, iż nakaz *habeas corpus* stał się najpowszechniejszym środkiem, za pomocą którego człowiekowi przywracana jest wolność, o ile ten był jej pozbawiony bezprawnie. Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Mission Institution v. Khela*, [2014] 1 S.C.R. 502, pkt 27.

²⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Noble*, [1997] 1 S.C.R. 874.

²⁶ Artykuł 11 lit. d chroni niewinnych na dwa sposoby. Po pierwsze, gwarantuje każdemu oskarżonemu o popełnienie przestępstwa prawo do domniemania niewinności do czasu udowodnienia winy ponad wszelką wątpliwość; po drugie, gwarantuje, że proces, w wyniku którego wina oskarżonego zostanie udowodniona, będzie sprawiedliwy. Istotnym elementem sprawiedliwego procesu jest niezależność i bezstronność podmiotu sprawującego wymiar sprawiedliwości, bez względu na fakt, czy jest to sędzia, czy ława przysięgłych. Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, pkt 32.

które utrwała skutek domniemania niewinności na etapie postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym i chroni wolność oskarżonych²⁷). Artykuł 11. lit. g Karty gwarantuje jednostce, że ta nie będzie uznana winną działania lub zaniechania, chyba że w czasie popełnienia działania lub zaniechania akty te stanowiły przestępstwo na podstawie prawa kanadyjskiego lub międzynarodowego, lub też były uznane za przestępstwo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa uznanymi przez społeczność narodów (w istocie artykuł ten stanowi wyartykułowanie starożytnej łacińskiej maksymy *nullum crimen sine lege*). Ostatnimi z gwarancji zawartych w art. 11. Karty są: zakaz ponownego sądzienia lub karania za przestępstwo, za które osoba już raz została prawomocnie skazana, zakaz bycia ponownie sądzonym za ten sam czyn w przypadku uniewinnienia oraz gwarancja zasądzenia niższej kary za popełnione przestępstwo, jeżeli w okresie pomiędzy popełnieniem przestępstwa a wydaniem orzeczenia kara była różnicowana²⁸.

Art. 12. Karty w sposób pozytywny ujmuje prawo każdego człowieka do niebycia poddawany okrutnemu i nadzwyczajnemu traktowaniu i karaniu. Zdaniem Sądu Najwyższego Kanady przesłanka okrucieństwa i nadzwyczajności aktualizuje się wówczas, gdy traktowanie lub kara jest rażąco nieproporcjonalna, innymi słowy, tak przesadna, że pogwałca standardy przyzwoitości oraz gdy jest odrażająca lub nie do zniesienia dla społeczeństwa. Ten tzw. wysoki próg nie jest osiągnięty przez traktowanie lub karę, które są jedynie nadmierne lub nieproporcjonalne²⁹. Rozpatrując liczne sprawy na podstawie wzorca kontroli, jakim jest art. 12. Karty, Sąd Najwyższy Kanady dokonał kilku istotnych interpretacji, mianowicie wskazał na pewne ekstremalne rodzaje traktowania lub kar, które są wyraźnie (rażąco) okrutne i nadzwyczajne: do takich zaliczył tortury; nakładanie kar cielesnych, takich jak chłosta, niezależnie od liczby nałożonych batów; stosowanie lobotomii w stosunku do niektórych niebezpiecznych przestępców, a także kastracja przestępców seksualnych. Sąd Najwyższy nigdy nie musiał decydować, czy kara śmierci nałożona bezpośrednio przez władze kanadyjskie byłaby sprzeczna z art. 12 Karty. Jednakże wskazał, że ponieważ kara śmierci jest „nieodwracalna”, zaś „jej wykonanie siłą rzeczy powoduje cierpienie psychiczne i fizyczne”, „angażuje podstawowe wartości zakazu stosowania okrutnych i nadzwyczajnych kar”³⁰.

²⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Antic*, 2017 SCC 27, pkt 1.

²⁸ Jak zwraca uwagę Sąd Najwyższy Kanady, Artykuł 11 lit. i Karty przyznaje oskarżonemu korzyść w postaci niższej kary tylko wtedy, gdy zmiana kary następuje przed wydaniem wyroku. Pod tym względem postanowienie różni się od art. 15 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, który rozszerza korzyść z mniejszego wymiaru kary na dowolny czas po skazaniu. Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Milne*, [1987] 2 S.C.R. 512.

²⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Boutilier*, 2017 SCC 64.

³⁰ Zob. komentarz do art. 12. Karty oraz przywołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego Kanady (*Section 12 – Cruel and unusual treatment or punishment*), <https://www.justice>.

Art. 13. Karty gwarantuje świadkowi składającemu zeznania w toku jakiegokolwiek postępowania³¹ prawo do tego, aby dostarczony przez niego dowód nie został wykorzystany jako obciążający go w toku innego postępowania³². Wyjątkiem jest tu postępowanie karne o składanie fałszywych zeznań oraz postępowanie karne o składanie sprzecznych zeznań. Przepis ten należy czytać w połączeniu z art. 11. lit. c Karty, który chroni osobę oskarżoną o popełnienie przestępstwa przed zmuszeniem do składania zeznań przeciwko sobie. Prawo przeciwko samooskarżeniu jest jedną z zasad podstawowej sprawiedliwości oraz jednym z kamieni węgielnych kanadyjskiego prawa karnego. Celem artykułu 13. Karty jest ochrona osoby przed pośrednim zmuszeniem do oskarżenia jej samej.

Ostatnim z postanowień Karty, które daje osobie, przeciwko której prowadzone jest postępowanie rękojmie sprawiedliwego procesu, jest z art. 14. Karty stanowiący, że strona lub świadek w postępowaniu, który nie rozumie języka, w którym prowadzone jest postępowanie lub nie mówi w języku, w którym prowadzone jest postępowanie, lub który jest głuchy, ma prawo do pomocy tłumacza. Art. 14. Karty nie ustanawia odrębnego prawa do języka, ale w kontekście karnym pozostaje środkiem gwarantującym to, iż postępowanie karne jest zgodne z konstytucyjną zasadą uczciwej (rzetelnej) i publicznej rozprawy, wynikającą z art. 11. Karty.

2. Status ustrojowy prokuratury w Kanadzie

2.1. Rys historyczny urzędu oraz pozycja ustrojowa Prokuratora Generalnego Kanady (*Attorney General of Canada*)

Charakteryzując urząd Prokuratora Generalnego Kanady, należy mieć na uwadze, że jest to urząd mający inny rodowód niż urząd prokuratora w Polsce. Mimo że podobnie jak w Polsce, w Kanadzie Prokurator Generalny jest równocześnie Ministrem Sprawiedliwości³³ i że zakres kompetencji Prokuratora Generalnego Kanady w pewnym stopniu pokrywa się z zakresem kompetencji Prokuratora Generalnego w Polsce³⁴, charakter kanadyjskiego urzędu pozostaje nieco inny. Zaznaczenia wymaga również fakt, że w Kanadzie funkcje: dochodzeniowa i oskarżycielska są od siebie odrębne i niezależne,

gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccd1/check/art12.html.

³¹ Chodzi tu o każdy rodzaj postępowania zarówno cywilnego, karnego, jak i administracyjnego.

³² Chodzi w tym wypadku o postępowanie karne.

³³ Od czasu Konfederacji osoba pełniąca funkcję Ministra Sprawiedliwości w rządzie federalnym Kanady pełni również funkcję Prokuratora Generalnego Kanady. Zob. A. A. McLellan, *Review of the Roles of the Minister of Justice and Attorney General of Canada*, 2019, s. 10.

³⁴ Zob. kompetencje prokuratora generalnego w Polsce określone m.in. w art. 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r., poz. 177 z późn. zm.

a w konsekwencji realizowane są przez różne organy władzy i w wyraźny sposób determinują i wyznaczają granicę dla roli prokuratora jako oskarżyciela publicznego.

Geneza urzędu kanadyjskiego Prokuratora Generalnego sięga odległych czasów i powiązana jest z historycznym rozwojem wspomnianego urzędu w Wielkiej Brytanii. Kanada, jako byłe Dominium brytyjskie, w naturalny sposób recypowała niektóre stanowiska i instytucje prawa charakterystyczne dla monarchii brytyjskiej, tym sam urząd Prokuratora Generalnego wraz z jego funkcjami, zadaniami i kompetencjami.

Jak pisze R. Morgan, dawny i zaszczytny urząd Prokuratora Generalnego ma ponad sześćset lat, a jego początków poszukiwać należy w XIII w. Źródła podają, że termin „prokurator generalny” został po raz pierwszy użyty w 1398 r., kiedy to na certyfikacie księcia Norfolk złożyło podpis czterech prawników zwanych *attorneys general*³⁵.

Uprawnienia prokuratora generalnego w Anglii były bardzo rozległe, służyły zasadniczo ochronie interesów Korony i reprezentowaniu króla przed sądami (które były w istocie sądami królewskimi)³⁶. Zatem, jak pisze R. Morgan, jest oczywiste, że w czasach, gdy w Ameryce były „instalowane” rządy kolonialne, w Anglii urząd prokuratora generalnego był urzędem o jasno sprecyzowanym charakterze i przyporządkowanych mu uprawnieniach. W nowych koloniach amerykańskich urząd prokuratora generalnego stał się zatem w naturalny sposób częścią rządów kolonialnych³⁷, a po uzyskaniu niezależności i dalej niepodległości przez brytyjskie kolonie w Ameryce Północnej urząd ten stał się częścią federalnego, i tak jak w przypadku Kanady, także prowincjonalnego aparatu państwowego. Jak wspomniano wcześniej, Prokurator Generalny był odpowiedzialny za reprezentowanie Króla w postępowaniu sądowym z tego tytułu jest często określany mianem *Chief Law Officer of the Crown*. W swojej roli *Chief Law Officer of the Crown*, Prokurator Generalny nie ponosi odpowiedzialności przed rządem. Jest natomiast zobowiązany do działania zgodnie z prawem, a szerzej – w interesie publicznym. Nie może natomiast działać w interesie własnym (osobistym) lub w interesie partii³⁸.

³⁵ R. Morgan, *The Office of the Attorney General*, „North Carolina Central Law Review” 1970, v. 2, s. 165.

³⁶ R. W. Cooley, *Predecessors of the Federal Attorney General: The Attorney General in England and the American Colonies*, „The American Journal of Legal History” 1958, v. 2, s. 305. Szerzej o historycznej roli Prokuratora Generalnego Anglii i Walii przeczytać można w raporcie przygotowanym dla kanadyjskiej Komisji ds. reformy prawa, zatytułowanym *Controlling Criminal Prosecutions: The Attorney General and the Crown Prosecutor* (Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1990, s. 2–4, <http://www.lareau-law.ca/LRCWP62.pdf>).

³⁷ R. Morgan, op. cit., s. 166.

³⁸ A. A. McLellan, *Review of the Roles of the Minister of Justice and Attorney General of Canada*, 2019, s. 10.

Obecnie, w najogólniejszym zarysie, Prokurator Generalny jest równocześnie Ministrem Sprawiedliwości. Jako *Chief Law Officer of the Crown* Prokurator Generalny Kanady jest odpowiedzialny za udzielanie porad prawnych wszystkim departamentom rządowym (ministerstwom) oraz za prowadzenie wszelkich sporów sądowych w imieniu i przeciwko Koronie lub jakimkolwiek ministerstwu Kanady. Wiele ustaw federalnych przyznaje Prokuratorowi Generalnemu Kanady dodatkowe uprawnienia i obowiązki związane z postępowaniem karnym. Są one przypisane zarówno bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu, jak i pośrednio, poprzez liczne obowiązki nałożone na „prokuratora” w Kodeksie karnym. Prokurator Generalny Kanady ma ostateczne uprawnienia do ścigania wszystkich przestępstw federalnych, nieobjętych Kodeksem karnym w prowincjach, wszczętych w imieniu rządu Kanady oraz do ścigania w trzech terytoriach federacji przestępstw stypizowanych w Kodeksie karnym oraz innych niż Kodeks karny przepisach. Uprawnienie to nie obejmuje przestępstw wynikających z kanadyjskiej ustawy wyborczej. Prokurator Generalny Kanady ma również równoległe uprawnienia, wraz z Prokuratorami Generalnymi prowincji, do ścigania niektórych przestępstw z Kodeksu karnego, takich jak dotyczące terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Prokurator Generalny Kanady może również ścigać przestępstwa wynikające z Kodeksu karnego za zgodą i w imieniu Prokuratora Generalnego prowincji. Podobnie prowincjonalni Prokuratorzy Generalni mogą ścigać przestępstwa federalne za zgodą i w imieniu Prokuratora Generalnego Kanady³⁹.

Pozycję ustrojową Prokuratora Generalnego, Ministra Sprawiedliwości Kanady określa wraz z odpowiednim ustawodawstwem prowincji i terytoriów wielokrotnie nowelizowany Akt o Ministerstwie Sprawiedliwości z 1985 r. (*Department of Justice Act*⁴⁰). Art. 2. dokumentu stanowi, że Minister Sprawiedliwości z urzędu jest Prokuratorem Generalnym Kanady Jej Królewskiej Mości. Należy wspomnieć, że Gubernator Generalny Kanady⁴¹ może powołać wiceministra sprawiedliwości (który z urzędu jest zastępcą Prokuratora Generalnego).

Zgodnie z art. 4. Aktu o Ministerstwie Sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości jest oficjalnym doradcą prawnym Gubernatora Generalnego i członkiem Królewskiej Tajnej Rady dla Kanady. Do jego podstawowych obowiązków należy: zapewnienie, aby zarządzanie sprawami publicznymi odbywało się

³⁹ *Roles of the Attorney General and the Director of Public Prosecutions*, <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/tra/tr/03.html>

⁴⁰ *Department of Justice Act*, RSC 1985, c J-2, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/J-2/page-1.html>.

⁴¹ Kanada jest monarchią konstytucyjną, w której obowiązki głowy państwa i rządu są odmiennie. Gubernator Generalny wykonuje uprawnienia i obowiązki głowy państwa, Jej Królewskiej Mości Króla Karola III. Generalny Gubernator jest bezpartyjny i apolityczny. Formalnie Konstytucja z 1867 r. przyznaje Królowi władzę wykonawczą, w praktyce władzę tę sprawuje premier Kanady i jego ministrowie. <https://www.gg.ca/en/role/responsibilities/constitutional-duties>.

zgodnie z prawem; sprawowanie nadzoru nad wszystkimi sprawami związanymi z wymiarem sprawiedliwości w Kanadzie (z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla jurysdykcji rządów prowincji); opiniowanie aktów ustawodawczych i procedur każdej z legislatur prowincji i ogólnie doradzanie Koronie we wszystkich pytaniach prawnych, które Korona przedstawia oraz wykonywanie innych obowiązków, które Gubernator może mu powierzyć.

Podstawowe uprawnienia, obowiązki i funkcje Prokuratora Generalnego Kanady wymienione zostały w art. 5 Aktu o Ministerstwie Sprawiedliwości. Zgodnie z brzmieniem wspomnianego przepisu Prokuratorowi Generalnemu Kanady: a) powierzono uprawnienia i obowiązki, które zgodnie z prawem lub zwyczajem przysługują Prokuratorowi Generalnemu Anglii; b) przysługują uprawnienia i obowiązki, które na mocy przepisów poszczególnych prowincji przypisane były do urzędu Prokuratora Generalnego każdej z prowincji do czasu wejścia w życie Aktu Konstytucyjnego z 1867 r. (uprawnienia te i obowiązki przysługują tylko w takim zakresie, w jakim zgodnie z Aktem Konstytucyjnym wspomniane przepisy prowincjonalne miały być administrowane i wprowadzane w życie przez federalny rząd Kanady). Na Prokuratorze Generalnym Kanady ponadto spoczywa obowiązek doradzania szefom ministerstw w kwestiach prawnych dotyczących poszczególnych ministerstw. Zgodnie z art. 5 lit. c Aktu o Ministerstwie Sprawiedliwości Prokurator Generalny odpowiada za ustanowienie i zatwierdzenie wszystkich dokumentów wydanych pod Wielką Pieczęcią⁴². Prokurator Generalny jest odpowiedzialny za prowadzenie wszelkich sporów sądowych w imieniu Korony lub ministerstwa, lub gdy pozwanym jest Korona albo jakiegokolwiek ministerstwo w sprawach, które podlegają jurysdykcji federalnej. Prokurator Generalny ponadto wykonuje obowiązki powierzone mu przez Gubernatora w Radzie.

2.2. Niezależność Prokuratora Generalnego od rządu federalnego

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że od lat 80. XX w. kanadyjskie rozumienie roli Prokuratora Generalnego w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych uległo znaczącej ewolucji. Niezależność tej roli została podważona przez fakt, że sądy i stowarzyszenia prawnicze podjęły bardziej aktywną funkcję w kontrolowaniu decyzji prokuratorów generalnych, a opinia publiczna domagała się większej przejrzystości i odpowiedzialności. Pojawiło się oczekiwanie, że urząd Prokuratora Generalnego będzie chroniony przed niewłaściwymi

⁴² Wielka Pieczęć Kanady jest jednym z najstarszych i najbardziej czczonych symboli rządu kanadyjskiego. Od początku narodu najważniejsze dokumenty Kanady nabrały przymiotu oficjalności przez nadruk wspomnianej pieczęci. Wielka Pieczęć oznacza władzę i autorytet Korony płynący od suwerena do rządu parlamentarnego. Wielka Pieczęć ma zarówno cele ceremonialne, jak i administracyjne. Za każdym razem, gdy w Kanadzie zostaje powołany nowy Gubernator Generalny, bierze on udział w uroczystości, gdzie jako przedstawiciel Korony obejmuje opiekę i straż nad Wielką Pieczęcią. <https://www.gg.ca/en/great-seal-canada>.

wpływaniami politycznymi, a ściganie będzie prowadzone w sposób uczciwy i zgodny z prawem⁴³.

Najważniejszy, z punktu widzenia omawianej tematyki, konwenans konstytucyjny umacnia zasadę – mimo że Prokurator Generalny jest jednocześnie ministrem rządowego gabinetu, to pełniąc funkcję prokuratora, działa niezależnie od rządu. Konwenans ten jest na tyle mocno zakorzeniony w kanadyjskim systemie politycznym, że jakiegokolwiek naruszenie go prawdopodobnie doprowadziłoby do rezygnacji Prokuratora Generalnego ze stanowiska lub przynajmniej wywołałoby poważny kryzys konstytucyjny. Rezygnacja Prokuratora Generalnego obnażyłaby bowiem przed opinią publiczną, a także przed prasą, wszelkie próby ingerencji premiera lub gabinetu w niezależność instytucjonalną Prokuratora Generalnego⁴⁴.

W sprawie *Krieger v Law Society of Alberta* Sąd Najwyższy Kanady stwierdził jednogłośnie, że waga uprawnienia do wszczynania, prowadzenia i kończenia postępowań leży u podstaw i przesądza o roli Prokuratora Generalnego, rodząc oczekiwanie, że prokurator w zakresie swojego działania będzie w pełni niezależny od nacisków politycznych ze strony rządu. W Wielkiej Brytanii kwestia ta doprowadziła do ukształtowania się długiej tradycji, zgodnie z którą Prokurator Generalny nie zasiada w gabinecie. Fakt członkostwa Prokuratora Generalnego w kanadyjskim rządzie sprawia, że zasada niezależności funkcji prokuratorskich w tym kraju nabiera istotniejszego znaczenia niż w Wielkiej Brytanii⁴⁵. Zgodnie z konstytucyjną zasadą w Kanadzie Prokurator Generalny nadzorując decyzje prokuratury, musi działać niezależnie od politycznych obaw⁴⁶.

W kanadyjskim dyskursie prawniczym zaprezentowane zostało stanowisko forsujące tezę, że przy wykonywaniu obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań karnych Prokurator Generalny jest odpowiedzialny nie przed rządem, a przed Królem. Stanowisko o odpowiedzialności Prokuratora Generalnego przed Królem zakwestionował M. Rosenberg wskazując, że gdyby w rzeczywistości Prokurator Generalny ponosił wyłączną odpowiedzialność przed brytyjskim monarchą za wszystkie oskarżenia, w rzeczywistości nie ponosiłby odpowiedzialności w ogóle. Król i jego kanadyjscy przedstawiciele, tj. Gubernator Generalny i Wicegubernatorzy zajmują głównie ceremonialne stanowiska jako głowy prowincji, przyjmując twierdzenie więc, że Prokurator Generalny jest odpowiedzialny przed Królem, oznaczałoby, że nie jest odpowiedzialny przed nikim. Kanada obecnie oddaliła się od

⁴³ M. Rosenberg, *The Attorney General and the Prosecution Function on the Twenty-First Century*, „Queen’s Law Journal” 2009, v. 43(2), https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney_general_prosecution_function.htm.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Krieger v Law Society of Alberta*, [2002] SCC 65, pkt 29.

⁴⁶ Ibidem, pkt 30.

angielskich korzeni urzędu, w których Prokurator Generalny był w rzeczywistości adwokatem Króla. Wyrażając zasadę odpowiedzialności przed monarchią, nie bierze się również pod uwagę faktu, że Prokurator Generalny zawsze podlega odwołaniu, jeśli premier uzna, że ocena prokuratorska jest wątpliwa. Prokurator Generalny jest odpowiedzialny przed Królem w tym sensie, że Król uosabia rządy prawa (*rule of law*), a Prokurator Generalny musi podejmować decyzje prokuratorskie zgodnie z prawem⁴⁷.

2.3. Niezależność Prokuratora Generalnego od parlamentu federalnego

Z niezależnością Prokuratora Generalnego od rządu wiąże się konwenans konstytucyjny, zgodnie z którym w wykonywaniu funkcji prokuratora Prokurator Generalny jest niezależny od parlamentu i władzy ustawodawczej.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność Prokuratora Generalnego przed parlamentem, wydaje się, że jedyną praktyczną konsekwencją jest to, że Prokurator Generalny może zostać poproszony o udzielenie odpowiedzi na pytania Izby po ostatecznym załatwieniu sprawy. Tym samym doktryna odpowiedzialności zbiorowej, zgodnie z którą rząd bierze na siebie odpowiedzialność za decyzje którejkolwiek z ministrów, nie ma zastosowania do decyzji podejmowanych przez Prokuratora Generalnego w ramach wykonywania funkcji prokuratora. Prokurator Generalny, jak każdy minister, może być zobowiązany jedynie do udzielania odpowiedzi na pytania przed Izbą. Należy dodać, że w praktyce niezależność od parlamentu oznacza, że Prokuratorzy Generalni nie ponoszą za swoje decyzje odpowiedzialności w sferze politycznej. Parlament, jak wskazuje M. Rosenberg, raczej nie zażąda rozliczenia się z działań Prokuratora Generalnego, z wyjątkiem najbardziej skrajnych i szczególnie rażących przypadków⁴⁸.

2.4. Kontrola sądowa działań Prokuratora Generalnego

W kanadyjskiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że ogólny brak skutecznej odpowiedzialności Prokuratora Generalnego w sferze politycznej (tj. przed parlamentem) szczególnie ważną czyni kontrolę sądową nad jego działaniami. Relacje między Prokuratorem Generalnym a sądami ewoluują. Pierwotne stanowisko było takie, że korzystanie ze swobody uznania przez Prokuratora Generalnego nie podlega kontroli sądowej, nawet jeśli decyzja mogłaby zostać uznana za nadużycie władzy lub mogłaby doprowadzić do niesprawiedliwości. To stanowisko jest już nieaktualne. Obszar, w którym prokuratorzy generalni i ich agencja cieszą się nieograniczoną i nieodwoalną uznaniowością, jest wąski i ograniczony zasadami: nadużycia prawa procesu (*the doctrine of abuse of process*) oraz deliktu złośliwego oskarżenia (*the tort of malicious prosecution*). O doktrynie nadużycia procesu Sąd Najwyższy Kanady M. Rosenberg wypowiedział się

⁴⁷ M. Rosenberg, op. cit.

⁴⁸ M. Rosenberg, op. cit.

w następujących słowach: doktryna ta „wykorzystuje nieodłączne uprawnienia sądu do zapobiegania nadużyciom jego procedury w sposób, który byłby ewidentnie niesprawiedliwy wobec strony sporu toczącego się przed sądem, lub w inny sposób narażałby wymiar sprawiedliwości na utratę reputacji”⁴⁹.

Czym jest delikt złośliwego oskarżenia? Jest to czyn niedozwolony polegający na celowym ściganiu. Wymaga nie tylko udowodnienia braku realnej i prawdopodobnej przyczyny wszczęcia postępowania, ale także dowodu niewłaściwego celu lub motywu, motywu, który wiąże się z nadużyciem lub wypaczeniem wymiaru sprawiedliwości po to, by zrealizować cel, do którego wymiar sprawiedliwości nie jest przeznaczony: jako taki obejmuje nadużycie stanowiska Prokuratora Generalnego i jego agentów, prokuratorów korony. Warto wspomnieć, że inaczej niż Prokurator Generalny i prokuratorzy korony, Korona cieszy się absolutnym immunitetem od pozwu o złośliwe oskarżenie⁵⁰.

W rezultacie sądy są obecnie kluczowym elementem kontroli i równowagi przeciwko nadużyciom ze strony prokuratorów generalnych i ich agentów. Sądy wykonują tę jurysdykcję nie tylko w interesie osoby, która twierdzi, że jest celem nadużycia, ale także w interesie publicznym, aby zapewnić prawidłowe wszczęcie postępowania i ściganie sprawców.

2.5. Urząd Dyrektora Prokuratury

Urząd Dyrektora Prokuratury został powołany na mocy Aktu o Dyrektorskiej Prokuraturze z 2006 r. (*Director of Public Prosecutions Act*⁵¹). Wspomniana regulacja, reformująca sposób kierowania prokuraturą, została przyjęta, aby wzmocnić jej niezależność instytucjonalną. Istotą nowych rozwiązań miało być zwiększenie uczciwości urzędników ministerialnych poprzez ustawowe uniezależnienie funkcji decyzyjnej prokuratury od niewłaściwej kontroli politycznej, politycznego kierownictwa oraz politycznych wpływów⁵².

Celem Ustawy o Prokuraturze Generalnej było oddzielenie roli prokuratorowskiej Prokuratora Generalnego od jego roli polityczno-administracyjnej jako ministra i wewnętrznego doradcy prawnego Rządu oraz powierzenie tej pierwszej niezależnemu prokuratorowi (w tym przypadku Dyrektorowi Prokuratury). W Kanadzie, inaczej niż w Wielkiej Brytanii, Prokurator Generalny pozostaje w gabinecie, dlatego to Dyrektor Prokuratury ma działać w imieniu prokuratury. Rodzi się jednak naturalna wątpliwość, skoro Prokurator Generalny jest nadal upoważniony do wydawania instrukcji, a nawet zastępowania się jako prokurator

⁴⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Behn v. Moulton Contracting Ltd.*, [2013] SCC 26, pkt 40.

⁵⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170.

⁵¹ Akt o Dyrektorskiej Prokuraturze (*Director of Public Prosecutions Act*, SC 2006, c 9).

⁵² *Public Prosecution Service of Canada Deskbook 2014–2020*, <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/fpsd-sfp/fps-sfp/tpd/d-g-eng.pdf>.

w danej sprawie, nie ma gwarancji, że nie będzie działał jako członek organu wykonawczego i na jego żądanie⁵³.

Zgodnie z art. 3. (1) Aktu o Dyrektorzce Prokuratury, powołania na tytułowe stanowisko dokonuje Gubernator Generalny Kanady na wniosek Prokuratora Generalnego Kanady. Dyrektor Prokuratury jest jednocześnie zastępcą Prokuratora Generalnego Kanady. Procedura wyboru Dyrektora Prokuratury jest kilkustopniowa. W celu wyłonienia kandydatów na Dyrektora Prokuratury Prokurator Generalny Kanady powołuje komisję⁵⁴, w skład której wchodzi: osoba wskazana przez Federację Stowarzyszeń Prawniczych Kanady; wskazana przez każdą partię polityczną w Izbie Gmin; wiceminister sprawiedliwości; wiceminister w Departamencie Bezpieczeństwa Publicznego i Zarządzania Kryzysowego i osoba wybrana przez Prokuratora Generalnego. Na kolejnym etapie Prokurator Generalny Kanady przedkłada komisji listę nie więcej niż 10 kandydatów, których uzna za spełniających kryteria do objęcia stanowiska dyrektora, z tym że każdy z kandydatów musi być co najmniej 10-letnim członkiem Rady Adwokackiej w dowolnej prowincji. Komisja ocenia kandydatów i trzech z nich rekomenduje Prokuratorowi Generalnemu Kanady. Na końcu Prokurator Generalny Kanady spośród trzech wskazanych przez Komisję kandydatów wybierze tego, którego uzna za najbardziej odpowiedniego na stanowisko Dyrektora Prokuratury. Kandydatura wskazana przez Prokuratora Generalnego Kanady musi zostać zatwierdzona przez komisję wyznaczoną lub utworzoną w tym celu przez Parlament.

Kluczowe kompetencje Dyrektora Prokuratury wskazane zostały w art. 3 (3) Aktu o Dyrektorzce Prokuratury. I tak Dyrektor, w imieniu i na zlecenie Prokuratora Generalnego, co do zasady wszczyna i prowadzi postępowania w imieniu Korony; interweniuje we wszelkich sprawach, w których pojawia się kwestia interesu publicznego, która może mieć wpływ na przebieg postępowań lub powiązanych dochodzeń (chyba że w ocenie Prokuratora Generalnego postępowanie budzi wątpliwości z punktu widzenia interesu publicznego i Prokurator Generalny sam, po zawiadomieniu Dyrektora, interweniuje w pierwszej instancji lub w instancji odwoławczej); wydaje wytyczne dotyczące ogólnego prowadzenia postępowań dla osób występujących w charakterze prokuratorów federalnych; doradza organom ścigania lub organom dochodzeniowym w sprawie ogólnych zasad ścigania lub w odniesieniu do konkretnego śledztwa, które może prowadzić do wniesienia oskarżenia; komunikuje się z mediami i opinią publiczną we wszystkich sprawach dotyczących wszczynania i prowadzenia postępowania karnego; wykonuje uprawnienia Prokuratora Generalnego w odniesieniu do prywatnych postępowań, w tym interweniuje i podejmuje się prowadzenia takich

⁵³ M. St-Hilaire, M. Valois, *The Problem with Prosecutorial Independence in Canada*, <http://www.ruleoflaw.ca/the-problem-with-prosecutorial-independence-in-canada>.

⁵⁴ Zob. art. 4 (1) Aktu o Dyrektorzce Prokuratury.

postępowań; wykonuje wszelkie inne uprawnienia lub obowiązki powierzone mu przez Prokuratora Generalnego Kanady, które są zgodne z charakterem urzędu.

2.6. Urząd Prokuratora Generalnego Prowincji (*Attorney General of Province*). Na przykładzie prowincji Ontario.

Prokuratorzy Generalni prowincji są jednym z filarów kanadyjskiej prokuratorury. Urzędnicy ci odpowiadają przed opinią publiczną za wykonywanie uprawnień wynikających z konwenansów konstytucyjnych oraz przepisów prawa, stanowiących zarówno przez dwuizbowy parlament federalny, jak i parlamenty prowincjonalne – Legislatury. Prokuratorzy Generalni Prowincji kierują jednym z ministerstw w rządzie prowincji.

Zgodnie z art. 5 aktu o Ministerstwie Prokuratora Generalnego⁵⁵ do kompetencji Prokuratora Generalnego prowincji Ontario należą:

- a) pełnienie funkcji prawnika Rady Wykonawczej;
- b) czuwanie nad legalnością zarządzania sprawami publicznymi (jego zgodnością z prawem);
- c) nadzorowanie wszystkich spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości w Ontario; d) wykonywanie obowiązków i posiadanie uprawnień przysługujących Prokuratorowi Generalnemu i Radcy Prawnemu Anglii na mocy prawa lub zwyczaju (o ile obowiązki te i uprawnienia mają zastosowanie do Ontario), a także wykonywanie obowiązków i uprawnień, które do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1867 r. należały do biur Prokuratora Generalnego i Radcy Prawnego w prowincjach Kanady i Górnej Kanady oraz które zgodnie z postanowieniami tego aktu wchodzi w zakres uprawnień władzy ustawodawczej;
- e) doradzanie rządowi (prowincjonalnemu – przyp. J.U.) we wszystkich sprawach prawnych związanych z aktami ustawodawczymi oraz we wszystkich sprawach prawnych, co do których zwróci się do niego rząd;
- f) doradzanie rządowi (prowincjonalnemu – przyp. J.U.) we wszystkich sprawach o charakterze ustawodawczym;
- g) doradzanie szefom ministerstw i agencji rządowych (prowincjonalnych – przyp. J.U.) we wszystkich sprawach prawnych związanych z tymi ministerstwami i agencjami;
- h) prowadzenie i czuwanie nad wszelkimi sporami sądowymi na rzecz i przeciwko Koronie lub jakiegokolwiek ministerstwu (w rządzie prowincjonalnym – przyp. J.U.) lub agencji rządowej (w rządzie prowincjonalnym – przyp. J.U.) w odniesieniu do dowolnego podmiotu podlegającego władzy lub jurysdykcji Legislatury;
- i) nadzorowanie wszystkich spraw związanych z urzędami sądowymi;
- j) pełnienie innych funkcji, które zostały mu powierzone przez Legislaturę lub wicegubernatora prowincji.

⁵⁵ *Ministry of the Attorney General Act*, R.S.O. 1990, c. M.17.

Prokurator Generalny po zamknięciu każdego roku przedkłada wicegubernatorowi prowincji Ontario roczne sprawozdanie z działalności ministerstwa, a następnie prezentuje je Zgromadzeniu Ustawodawczemu (Legislaturze) prowincji.

2.7. Prokuratorzy Korony (*Crown Attorneys*). Na przykładzie prowincji Kolumbii Brytyjskiej i prowincji Ontario.

Prokuratorzy Korony w prowincjach, zwani również agentami (przedstawicielami) Prokuratora Generalnego, prokuratorami, radcami koronnym lub po prostu Koroną, są prawnikami zatrudnionymi w wydziale sprawiedliwości ds. karnych w Ministerstwie Prokuratora Generalnego prowincji. Podstawową zasadą, o której była już mowa, jest fakt, że Prokurator Generalny musi wykonywać obowiązki prokuratorskie niezależnie od wpływów swojego środowiska politycznego. Radca koronny, jako przedstawiciel Prokuratora Generalnego, współdzieli niezależność Prokuratora Generalnego od wspomnianych wpływów, pozostaje jednak zależny od kierowniczych uprawnień Prokuratora Generalnego. Powszechnie przyjętą praktyką jest, że Prokurator General prowincji pozostawia radcom koronnym szeroki zakres swobody w postępowaniach karnych (z wyjątkiem tych nielicznych okoliczności, w których Kodeks karny wymaga osobistego zaangażowania lub zgody Prokuratora Generalnego). To przyznanie swobody decyzyjnej jest wyrazem szacunku do profesjonalnego osądu Korony. Prokurator Generalny prowincji odpowiada przed władzą ustawodawczą prowincji (Legislaturą) za cały proces administrowania wymiarem sprawiedliwości w prowincji. Konsekwencją tej odpowiedzialności, i w celu zapewnienia jej ciągłości w ramach Ministerstwa odpowiedzialność ta obejmuje także radców koronnych. Radcowie koronni ściśle współpracują z policją, jednak podział ról pomiędzy tymi dwoma kategoriami organów ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości prowincji⁵⁶. Policja co do zasady prowadzi dochodzenie i przedstawia zarzuty, gdy ma uzasadnione przekonanie, że przestępstwo zostało popełnione. Radca koronny dokładnie analizuje wszystkie zarzuty, aby upewnić się, że czynią one zadość standardom Ministerstwa w zakresie kontroli. Radca prawny kontynuuje postępowanie tylko w przypadku ścigania, które dawałoby realną perspektywę doprowadzenia do skazania i gdy ściganie to leży w interesie publicznym.

W Kolumbii Brytyjskiej, zgodnie z ustawodawstwem prowincjonalnym, każdy prokurator koronny jest upoważniony do reprezentowania Korony przed wszystkimi sądami w zakresie ścigania przestępstw. Każdy Prokurator Korony jest także upoważniony do: badania wszystkich istotnych informacji i dokumentów, a po przeprowadzeniu ich analizy, do wyrażenia zgody na ściganie każdego przestępstwa lub przestępstw, które uzna za stosowne; do prowadzenia zatwierdzonych postępowań; oraz do nadzorowania postępowań, które są inicjowane lub prowadzone przez osoby niebędące radcami koronnymi oraz, jeśli wymaga

⁵⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Regan* [2002] SCC 12.

tego interes wymiaru sprawiedliwości, interweniowanie i prowadzenie takich postępowań⁵⁷. W prowincji tej zastępca Wicyprowkuratora Generalnego może wyznaczyć na radcę prawnego, każdą osobę lub grupę osób, które posiadają uprawnienia do wykonywania zawodu prawniczego w Kolumbii Brytyjskiej.

W prowincji Ontario wicegubernator prowincji może wyznaczyć prokuratora koronnego dla każdego hrabstwa i dystryktu oraz takich prokuratorów koronnych i ich zastępców dla prowincji, których wicegubernator uzna za niezbędnych⁵⁸. Na prokuratora koronnego może zostać wyznaczona wyłącznie osoba, która jest członkiem adwokatury Ontario⁵⁹.

W prowincji Ontario Prokurator Generalny prowincji może w drodze zarządzenia funkcjonariuszy publicznych upoważnić do pełnienia funkcji prokuratorów regionalnych. Prokuratorem regionalnym może być osoba niebędąca członkiem adwokackiego samorządu zawodowego. Prokurator prowincji działa w dowolnym miejscu w prowincji Ontario na polecenie zastępcy Prokuratora Generalnego lub osoby wyznaczonej przez zastępcę Prokuratora Generalnego⁶⁰.

2.8. Dostęp do zawodu prokuratora oraz ścieżka awansu zawodowego

Zasadą działania prokuratorów jest swoista dyskrecjonalność, swoboda podjęcia decyzji o wszczęciu, kontynuowaniu lub zakończeniu postępowania karnego. Podejmując takie decyzje, prokurator kieruje się dwiema przesłankami: po pierwsze, czy dowody wskazują, że istnieje realna perspektywa skazania, a jeśli tak, to po drugie, czy ściganie służy interesowi publicznemu⁶¹. Od prokuratorów zatem wymaga się stosownego wykształcenia. Zasadniczo, jak przedstawiono to na przykładzie prowincji Ontario oraz Kolumbii Brytyjskiej, prokuratorem koronnym może zostać osoba, która posiada kwalifikacje do wykonywania zawodu adwokata i należy, z racji wykonywanego zawodu, do samorządu zawodowego. Adwokatem (praktykującym prawnikiem) w Kanadzie zaś zostaje osoba, która łącznie spełnia następujące warunki:

- Ukończyła trwający od dwóch do czterech lat kurs uniwersytecki i uzyskała dyplom *Juris Doctor/Bachelor of Laws*, następnie zdała egzamin do jednej z uznanych przez prawo szkół prawniczych (w Kanadzie jest ich 24).
- Odbyla aplikację prowadzoną przez samorząd adwokacki oraz zdała egzamin adwokacki,
- Uzyskała licencję w prowincji/terytorium, w którym planuje podjąć pracę. Cały cykl uzyskiwania uprawnień zajmuje od sześciu do ośmiu lub więcej lat⁶².

⁵⁷ Zob. art. 7 Crown Counsel Act, RSBC 1996, c. 87.

⁵⁸ Zob. art. 1 Crown Attorneys Act, R.S.O. 1990, c. 49.

⁵⁹ Zob. art. 4, tamże.

⁶⁰ Zob. art. 6, tamże.

⁶¹ *Roles of the Attorney General and the Director of Public Prosecutions. Duties of a Prosecutor*, <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/tra/tr/03.html> [dostęp: 9.10.2020].

⁶² Zob. *Steps to become a Lawyer/Attorney in Canadian Provinces / Territories*, <https://www.lawyeredu.org/canada.html#bar>; *How to become a lawyer*, <http://counselling>.

Bibliografia:

Źródła prawa:

The British North America Act, 1867.

Statute of Westminster 1931.

The British North America (No. 2) Act, 1949.

The Canada Act 1982.

Crown Attorneys Act, R.S.O. 1990, c. 49.

Ministry of the Attorney General Act, R.S.O. 1990, c. M.17.

Crown Counsel Act, RSBC 1996, c 87.

Director of Public Prosecutions Act, SC 2006, c. 9.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, Dz. U. z 2016 r., poz. 177 z późn. zm.

Literatura przedmiotu:

Alexander E. R., *The Supreme Court of Canada and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, „The University of Toronto Law Journal” 1990.

Cooley R. W., *Predecessors of the Federal Attorney General: The Attorney General in England and the American Colonies*, „The American Journal of Legal History” 1958, v. 2.

McLellan A. A., *Review of the Roles of the Minister of Justice and Attorney General of Canada*, 2019.

Morgan R., *The Office of the Attorney General*, „North Carolina Central Law Review” 1970, v. 2.

Riker W. H., *Federalism*, [w:] *Handbook of Political Science*, red. F. I Greenstein, N. W. Polsby, Oxford 1975, s. 101.

Rosenberg M., *The Attorney General and the Prosecution Function on the Twenty-First Century*, „Queen’s Law Journal” 2009, v. 43(2).

St-Hilaire, Valois M., *The Problem with Prosecutorial Independence in Canada*, <http://www.ruleoflaw.ca/the-problem-with-prosecutorial-independence-in-canada>.

Roles of the Attorney General and the Director of Public Prosecutions. Duties of a Prosecutor, <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/tra/tr/03.html>

Wiciech T., *Konwenanse konstytucyjne w orzecznictwie sądowym obszaru common law*, „Państwo i Prawo” 2010.

Orzeczenia Sądu Najwyższego Kanady:

Wyrok Sadu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Milne*, [1987] 2 S.C.R. 512.

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170.

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281.

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Noble*, [1997] 1 S.C.R. 874.

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Krieger v Law Society of Alberta*, [2002] SCC 65 .

Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Law*, [2002] 1 S.C.R. 227

- Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Regan* [2002] SCC 12.
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Grant*, [2009] 2 S.C.R. 353
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R v. Gamboc*, [2010] 3 S.C.R. 211
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Behn v. Moulton Contracting Ltd.*, [2013] SCC 26.
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Mission Institution v. Khela*, [2014] 1 SCR 502.
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, [2015] 3 S.C.R. 250
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Antic*, 2017 SCC 27.
Wyrok Sądu Najwyższego Kanady w sprawie *R. v. Boutilier*, 2017 SCC 64

Źródła internetowe:

- <https://www.britannica.com/place/Canada/Government-and-society#ref237199>
<https://www.britannica.com/event/Canada-Act>
<https://canada.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/harmonization/index.html>
<http://counselling.athabascau.ca/lawyer.php>
<https://www.gg.ca/en/role/responsibilities/constitutional-duties>
<https://www.gg.ca/en/great-seal-canada>
<https://www.heritage.nf.ca/articles/politics/referendums-1948.php>
<http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccd1/check/art12.html>
<http://www.lareau-law.ca/LRCWP62.pdf>
<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/J-2/page-1.html>
<https://www.lawyeredu.org/canada.html#bar>
<https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/tra/tr/03.html>
<https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/fpsd-sfpg/fps-sfp/tpd/d-g-eng.pdf>

mgr Grzegorz Nizioł

Kazachstan

Wprowadzenie

Celem opracowania jest analiza obowiązujących podstawowych aktów prawnych określających status ustrojowy prokuratury i status prawny prokuratora pod kątem ich zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawnego, co wymaga wskazania uchybień w tym przedmiocie oraz wyjaśnienia roli trybalizmu i systemu patronalno-klientalnego jako jednego z fundamentów koncepcji wartości centralnoazjatyckich narodów. Analiza uwzględnia również działanie zorganizowanych grup przestępczych pod kątem czynników determinujących je. Jako główną tezę przyjęto rolę wpływu czynników historycznych i trybalizmu na obecną działalność prokuratury i prokuratora, dostępu do zawodu prokuratora, awansu prokuratora, odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora jak również zwalczania przestępczości zorganizowanej w Republice Kazachstanu.

Region Azji Centralnej obejmujący swoim terytorium pięć państw: Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan charakteryzuje się dosyć specyficznymi uwarunkowaniami, często niezrozumiałymi dla zachodnich uczonych kierujących się podczas badań tego obszaru europocentryzmem.

W celu zrozumienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Republice Kazachstanu [dalej: RK] autor w ramach pogłębionej analizy nakreślił rys historyczny wraz z historią prawodawstwa, a także odniósł się do trybalizmu zakorzenionego w tradycji i kulturze kazachskiej. Trybalizm jest bowiem znaczącym wyznacznikiem koncepcji wartości azjatyckich rzutujących na system władzy w Kazachstanie. Jak zauważa Tadeusz Bodio, społeczeństwo etniczne ma charakter tradycyjny, a podstawą tradycji – podziałów i układów rodowo-plemiennych – w Azji Centralnej jest trybalizm, który w tym wypadku stanowi mechanizm rozwoju politycznego, czyli konkurencji w walce o władzę¹. Bez tej części niemożliwe byłoby zrozumienie funkcjonowania w praktyce instytucji prokuratury i prokuratora w ramach organów wymiaru sprawiedliwości.

W kolejnych częściach analizy omówione zostały uwarunkowania sprzyjające działalności zorganizowanych grup przestępczych oraz ich charakteru, status

¹ Za: A. Wierzbicki, P. Załęski, *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008, s. 43.

ustrojowy prokuratury i status prawny prokuratora w odniesieniu do ustawy zasadniczej i przede wszystkim do ustawy Republiki Kazachstanu *o prokuraturze*, komentarz do kwestii orzecznictwa, którego faktycznie brakuje, biorąc pod uwagę uwarunkowania i specyfikę faktycznego wypełniania przez kazachskie władze konstytucji, ustawy o prokuraturze i innych aktów prawnych w tym zakresie. Analizę kończy podsumowanie.

Rys historyczny

Wydarzenia, które rozegrały się w drugiej połowie lat 80. XX w. w państwie związkowym, z całą pewnością obnażyły kryzys konstytucjonalizmu radzieckiego i były początkiem nadchodzących zmian. Społeczeństwo domagało się polityki przebudowy i jawności życia politycznego w Kazachskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej. Na skutek tego powstały nowe partie i ruchy społeczne, które domagały się reformy istniejącego porządku ustrojowo-prawnego. Wysłunięte postulaty zawierały większą niezależność republiki od centrum, demokratyzację życia politycznego, otwartości na standardy prawa międzynarodowego, uznania języka kazachskiego za język państwowy, a także tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju samorządności i przedsiębiorczości. Właściwie każdy element życia wymagał gruntownych reform. Jednak początki były tragiczne w skutkach dla Kazachów. W związku ze zmianami kadrowymi na szczytach władzy, na tle narodowościowym w dniach 17–18 grudnia 1986 r. w Ałmaty doszło do demonstracji, która została brutalnie spacyfikowana przez władze. W wyniku tego w wydarzeniach zginęło ponad 150 osób, a 1722 zostały ranne. Zatrzymano 2400 demonstrantów, a 2 z nich skazano na karę śmierci. W wyniku między innymi tych wydarzeń rozpoczęły się „czystki” kadrowe, w których do 1990 r. wymieniono większość elit władzy². W latach 1986–1991 konstytucja była aż dziesięciokrotnie nowelizowana³.

W dniu 16 grudnia 1991 r. została uchwalona Ustawa konstytucyjna *o państwowej niezależności Republiki Kazachstan* oraz Ustawa *o trybie wprowadzenia w życie Ustawy Konstytucyjnej Republiki Kazachstan o niepodległości państwowej Republiki Kazachstan*⁴. Tym samym Kazachstan stał się niepodległym państwem. Deklaracja niepodległości była bezprecedensowym aktem prawnym w historii Kazachów. Jest również określana mianem „małej konstytucji”. Deklaracja składała się z 7 rozdziałów i 18 artykułów. Był to dokument przejściowy, gdyż artykuł 18. deklaracji stanowił, że jest ona podstawą opracowania przyszłej właściwej konstytucji państwa. Kierunek transformacji wyznaczył pierwszy prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew. Zakładał on między

² T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 57.

³ Ibidem, s. 60.

⁴ Ibidem, s. 64.

innymi przejście od totalitaryzmu do polityki liberalnej, oddzielenie władzy politycznej od gospodarczej, wprowadzenie trójpodziału władz czy budowę gospodarki rynkowej. Prace nad właściwą konstytucją trwały nieco ponad rok i przewodniczył im prezydent Nazarbajew. Ostateczna debata nad projektem konstytucji w parlamencie odbyła się w dniach 25–28 stycznia 1993 r. Przyjęcie nowej konstytucji nastąpiło 28 stycznia 1993 r.⁵ Już w pierwszych miesiącach po jej wdrożeniu okazało się, że posiada liczne luki i słabe strony. Z tychże powodów przez kolejne trzy lata wokół niej ogniskowała się walka polityczna, a społeczeństwo i politycy byli podzieleni. W konstytucji z 1993 r. zabrakło między innymi wielu instrumentów prawnych pozwalających na przeprowadzenie reform wolnorynkowych czy eliminację kryzysu w strukturach władzy. Kryzys polityczny sprzyjał urzędującemu prezydentowi Nazarbajewowi, który wykorzystał sytuację, inicjując reformy ustrojowe, prowadzące do usprawnienia funkcjonowania państwa i gospodarki, ale również, a może i przede wszystkim, do umocnienia własnej pozycji w państwie. W dniach 9–12 grudnia 1993 r. na XII sesji Rady Najwyższej Kazachstanu [dalej: RN Kazachstanu] zatwierdzono pakiet ustaw, w tym o samorozwiązaniu tego organu oraz o przekazaniu dodatkowych pełnomocnictw prezydentowi, a także szefom administracji terenowej do czasu wyboru nowego parlamentu. Powodem rozwiązania RN były konflikty pomiędzy władzą przedstawicielską a wykonawczą na wszystkich szczeblach. Zamieszanie sprzyjało prezydentowi. Na podstawie uchwalonej ustawy o dodatkowych pełnomocnictwach prezydent mógł wydawać dekryty z mocą ustaw, mianować i odwoływać sędziów sądów najwyższych, decydować o przeprowadzeniu referendum, wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego itp. Należy zauważyć, że przedmiotowa ustawa była jedynie ustawą zwykłą, a nie konstytucyjną, co jak się później okazało, miało istotne znaczenie. Jednocześnie przepisy ustawy ignorowały zasadę trójpodziału władzy, uprawnienia konstytucyjne parlamentu oraz inne zasady oraz przepisy obowiązującej konstytucji. Pokazuje to najlepiej stan kultury prawno-politycznej w tamtym okresie oraz przewagę polityki nad prawem. Kolejne wybory do RN Kazachstanu odbyły się 7 marca 1994 r. Jednak konflikty nie ustały. Prezydent zarzucał opozycji parlamentarnej, że hamuje reformy polityczne i gospodarcze, ta z kolei twierdziła, że prezydent posiada odpowiednią władzę, aby reformować państwo samodzielnie. Konflikt pomiędzy prezydentem a parlamentem został ostatecznie zażegnany przez Sąd Konstytucyjny Kazachstanu, który 6 marca 1995 r. rozwiązał parlament, wydając orzeczenie o niekonstytucyjności mandatu parlamentu, gdyż został on wybrany z naruszeniem prawa wyborczego. Sąd Konstytucyjny Kazachstanu jednocześnie podjął decyzję o obowiązywaniu Ustawy z 10 grudnia 1993 r. *o tymczasowym delegowaniu Prezydentowi Republiki Kazachstanu i szefom administracji terenowej dodatkowych pełnomocnictw*. Decyzje sądu spowodowały, że w okresie od marca do grudnia 1995 r. w Kazachstanie nie było parlamentu, a pełnię władzy

⁵ Ibidem, s. 64–67.

w swoich rękach miał prezydent. Nazarbajew w tym czasie szykował projekt kolejnej konstytucji, który podzielił Sąd Konstytucyjny Kazachstanu. Połowa składu sędziowskiego popierała ten projekt. połowa prezentowała pogląd, że nie jest to konstytucja państwa demokratycznego. Pomimo tego prezydent podpisał dekret o przeprowadzeniu referendum konstytucyjnego⁶.

W dniu 30 sierpnia 1995 r. poprzez referendum ogólnonarodowe została przyjęta nowa Konstytucja RK. Według oficjalnych danych aż 90,5% obywateli opowiedziało się za nową ustawą zasadniczą. Konstytucja weszła w życie z dniem podpisania jej przez prezydenta 6 września 1995 r., przy jednoczesnej derogacji poprzedniej Konstytucji z 1993 r.⁷ Warto dodać, że zmiana i przyjęcie konstytucji w trybie pozaparlamentarnym z wykorzystaniem instytucji referendum było niezgodne z pierwszą przyjętą po rozpadzie Związku Radzieckiego Konstytucją z 1993 r. Jednak krytycy tej opinii uznają, że postępowanie było zgodne z obowiązującymi przepisami i zwracają uwagę na podstawę prawną, jaką były szczególnie pełnomocnictwa prezydenta zawarte w ustawie z 10 grudnia 1993 roku⁸. W dniu 21 maja 2007 r. uchwalono istotne zmiany ustawy zasadniczej, które weszły w życie dopiero w 2012 r. Dzięki reformie Kazachstan określany do tej pory mianem pełzającego autorytaryzmu czy galopującego prezydenccjalizmu stał się w ocenie obserwatorów międzynarodowych państwem demokratycznej innowacyjności, modernizacji adaptacji, a także transformacji.

Według Jacka Zalesnego dynamika konstytucjonalizmu kazachstańskiego oparta została na trzech kluczowych procesach⁹:

- konflikcie pomiędzy kazachstańskimi tradycjami ustrojowymi a radzieckimi wzorcami ustrojowymi;
- rozpadaniu się radzieckich rozwiązań konstytucyjnych przy jednoczesnym kreowaniu kazachstańskiego ustroju państwa;
- budowie monarchicznego prezydenccjalizmu jako formy rządów, które sprzyjają stabilności ustrojowej i podmiotowości międzynarodowej RK, a następnie jej demontażu uzasadnianego niezmiennymi wartościami konstytucyjnymi.

W praktyce ciągle konflikty z opozycją doprowadziły do umocnienia władzy Nazarbajewa. Jerzy Szukalski zwraca uwagę na silną personalizację urzędu Prezydenta RK oraz, że Nazarbajew potrafił zręcznie wykorzystać swoje doświadczenie polityczne, mentalność narodową i układy trybalne do zbudowania silnego ośrodka kierowniczego i faktycznie autorytarnego systemu rządów. Jednocześnie wskazuje, iż pomimo formalnego trójpodziału władzy, dwuizbowy

⁶ Ibidem, s. 76–79.

⁷ J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013, s. 43.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Zalesny, *Dynamika kazachstańskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Przemiany ustrojowe*, <http://przemianyustrojowe.pl/artukuy/dynamika-kazachstaskiego-konstytucjonalizmu> [dostęp: 30.10.2020].

Parlament jest w pełni dyspozycyjny wobec Prezydenta, podobnie jak inne organy władzy państwowej, w tym organy sędownicze¹⁰.

Na przestrzeni lat prezydent zaczął być postrzegany jako ojciec narodu, który wyprowadził Kazachstan na nową drogę bogactwa i dobrobytu. W 2019 r. Nazarbajew po 28 latach sprawowania władzy ustąpił z urzędu i oddał ją w ręce przewodniczącego Senatu Kasyma-Żomarta Tokajewa. Ten, na cześć Nazarbajewa, polecił zmienić nazwę stolicy Kazachstanu Astany na Nur-Sułtan od imienia odchodzącego prezydenta.

Niezależni obserwatorzy jednak nie mają wątpliwości, że Nazarbajew nie oddał władzy, a jedynie usunął się w cień. Nieoficjalnie mówi się, że klan, do którego należy i stoi na czele był prezydent, rządzi Kazachstanem we wszelkich sferach życia społecznego. To dowodzi, jak silnie zakorzeniony w kulturze Kazachstanu jest trybalizm.

Trybalizm a władza

Zgodnie z koncepcją wartości azjatyckich przedstawioną przez profesora Janusza Symonidesa społeczeństwa zamieszkujące ten kontynent są paternalistyczne oraz akceptują hierarchiczną władzę, kierując się przy tym dobrem rodziny, grupy (w domyśle klanu lub plemienia) i społeczeństwa. Profesor Symonides wprawdzie w koncepcji tej miał na myśli zapewne wartości społeczeństw Azji Wschodniej, wskazując dodatkowo świadomie pominięty konfucjanizm. Definicja ta nieznacznie zmodyfikowana doskonale wpisuje się w obraz społeczeństw pięciu republik Azji Centralnej – Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu. Zgodnie z omawianą koncepcją, wartości azjatyckie definiuje się jako: poszanowanie starszych, obowiązki względem rodziny i społeczeństwa, respektowanie dyscypliny (co nie zawsze oznacza jej akceptację), akcentowanie roli konsensusu, komunitaryzmu, a nie indywidualizmu, porządku i harmonii społecznej, szacunku dla państwa oraz uznawania wiodącej roli rządów w rozwoju ekonomicznym. To doskonale obrazuje, że wartości te różnią się znacząco od tych dominujących w państwach zachodnich¹¹.

Trybalizm kazachstański działa na dwóch poziomach. Poziom pierwszy należy do rodu i w znacznym stopniu do plemienia¹². Ród w tradycji kazachskiej jest podstawową jednostką organizacji etnopolitycznej i zarazem struktury rodowo-plemiennej w Azji Centralnej. Pierwotnie istniały dwa rodzaje rodów: rzeczywisty i formalny. Ród rzeczywisty składał się z osób spokrewnionych,

¹⁰ J. Szukalski, *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta Republiki Kazachstanu*, [w:] *Polska–Kazachstan. Wybrane zagadnienia ustrojowe, społeczne i edukacyjne*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Toruń 2017, s. 57–58.

¹¹ J. Symonides, „Wartości azjatyckie” a prawa człowieka, [w:] *Azjatyckie systemy ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 45–46.

¹² A. Wierzbicki, P. Załęski, op. cit., s. 239.

połączonych wspólnotą krwi i z tego powodu bezwarunkowo był on zobowiązani do okazywania sobie wzajemnej pomocy. Na skutek ewolucji formacji koczowniczych w nowo powstających rodach więź krwi, czyli przynależność rodowa, była zastępowana wspólnotą polityczną, mającą charakter rodów formalnych. Zatem termin ród ograniczono do rodu formalnego¹³. Ród pełnił funkcję struktury społecznej, dzięki której można było uzyskać dostęp do określonych przywilejów czy bogactwa materialnego. Dzięki niemu udawało się przeżyć w sytuacjach kryzysowych. Należy więc przyjąć, że trybalizm społeczny wykorzystuje więzi rodowe do rozwiązywania problemów bytowych. Zatem na tym poziomie trybalizm pełnił funkcję bardziej społeczną aniżeli polityczną. Stosunki trybalne zachowały się przede wszystkim w aulach¹⁴ (wspólnotach rodzin i grup), ale wraz z postępującą urbanizacją w XX w. zaczęły być przenoszone przez migrujących Kazachów do miast. Z kolei wyższą od rodu jednostką ustrojową jest plemię, które charakteryzuje się dość znaczną zwartością i liczebnością¹⁵. Plemię jest strukturą ponadwspólnotową, składającą się z samodzielnych politycznie i pokrewnych etnicznie rodów. Każde plemię posiadało wspólne terytorium zamieszkania, nazwę, wspólne obrzędy i rytuały, a także zazwyczaj wspólny dialekt języka. Rody łączyły się w plemiona na podstawie dwóch kryteriów: pokrewieństwa i wspólnego terytorium. Zatem plemię jest jednocześnie związkiem pokrewieństwa i wspólnego terytorium¹⁶. Poziom drugi trybalizmu to przynależność *żuzowa*. *Żuzy* to organizacje terytorialne, skupiające zazwyczaj niespokrewnione plemiona i rody. Więzy *żuzowe* charakteryzują się zobowiązaniami społecznymi, które rzutują z kolei na współczesne procesy etnopolityczne. Często określa się je jako korporatywizm, którego podstawą są więzi pokrewieństwa *bir ata balasy* (krewni żony, zięcia, synowej), regionalne, ziomkowskie, ekonomiczne, a nie więzi stricte rodowo-plemienne¹⁷.

Sieci patronalno-klientalne tworzą przeważnie: rodzeństwo, bliscy krewni i powinowaci, osoby związane wspólną przeszłością w pracy czy w szkole lub na uczelni, ziomkowie, jak również osoby związane interesami ekonomicznymi. Klientalizm tworzony jest zatem przez pokrewieństwo, ale również zbudowany może być ze względu na miejsce zamieszkania, nauki czy pracy. To sprawia, że w relacja patronalno-klientalnych mogą uczestniczyć Kazachowie, nieznający historii swojej rodziny, nie-Kazachowie, osoby o mieszanym pochodzeniu czy Kazachowie z innego *żuzu*. Stosunki między patronem a klientem przy braku pokrewieństwa nie różnią się od krewniaczych¹⁸. Azimbajem Gali wskazuje, że nasilenie urbanizacji będzie prowadziło do stopniowego zanikania

¹³ Ibidem, s. 33–35.

¹⁴ Ibidem, s. 81–82.

¹⁵ Ibidem, s. 35–37.

¹⁶ Ibidem, s. 37.

¹⁷ Za: Ibidem, s. 239.

¹⁸ Ibidem, s. 239–240.

więzi rodowo-plemiennych i zastąpienia ich w warunkach miejskich więziami społecznymi o charakterze lokalnym i klanowym¹⁹.

Badania eksperckie przeprowadzone przez Międzynarodowe Centrum Badań Społeczno-Politycznych oraz Centralno-Azjatycką Agencję Badań Politycznych w 2000 r. pozwoliły poznać czynniki decydujące o kanałach rekrutacji elity. Przedstawione poniżej w tabeli wyniki badań zeskalowanych w pięciopunktowej skali dowodzą znaczącą rolę czynników pozaformalnych w wyłanianiu elity władzy w Kazachstanie²⁰.

Tabela 1. Czynniki wpływające na politykę kadrową w Kazachstanie

Lp.	Czynniki	Wynik
1	Klanowość	4,00
2	Osobiste oddanie patronowi	3,61
3	Kumoterstwo	3,60
4	Możliwość zakupienia urzędu	3,50
5	Podział <i>żuzowy</i>	3,23
6	Lojalność wobec zasad elity rządzącej	3,10
7	Regionalizm	2,96

Źródło: Za: A. Wierzbicki, P. Załęski, op. cit., s. 242.

Według ekspertów czynnikami negatywnymi, mogącymi prowadzić do patologii elity władzy są w kolejności: możliwość kupienia stanowiska, regionalizm, kumoterstwo, klanowość i *żuzowość*²¹.

Do lat 20.–30. XX w. wymiar sprawiedliwości w plemionach kazachskich sprawowany był zgodnie z zasadami plemiennego prawa zwyczajowego (*adatu*) przez osoby cieszące się zaufaniem oraz autorytetem miejscowych społeczności (*bejów i kazi*)²².

Obecnie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości opiera się na zasadach plemiennie-klanowych, nieformalnie powiązanych ze sobą ludzi. Podobnie jak w zeszłym wieku klanowi i plemienni reprezentanci wymiaru sprawiedliwości, czyli funkcjonariusze aparatu ścigania i sądownictwa, dysponują podobną wiedzą, ponieważ większość z nich pochodzi z tych samych struktur rodowych i szczepowych²³.

¹⁹ Za: Ibidem, s. 240.

²⁰ Za: Ibidem, s. 241–242.

²¹ Za: Ibidem, s. 242.

²² S. Redo, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Azji Centralnej*, Warszawa 2007, s. 121.

²³ Ibidem, s. 121.

Struktura władzy klanowej może być zróżnicowana, wyjątek stanowią jedynie rody oparte na przynależności klanowej. Na próżno można szukać oficjalnych danych na ten temat, bo ten politycznie bardzo wrażliwy proces nie jest ujawniany, ponieważ koliduje ze współczesnymi standardami zachodnimi dotyczącymi praworządności. Jest to o tyle niewygodne, że konstytucja, ustawy i inne akty prawne oparte są właśnie na modelach zachodnich. Stąd też stosunki klanowe i plemienne, nepotyzm i faworytyzm nie powinny występować w społeczeństwie obywatelskim. System patronacki jest domeną państw, w których ludzi nie wybiera się na funkcje publiczne w wolnych wyborach, tylko zaspokaja się interesy klanowe, plemienne i regionalne. Tym samym niemożliwe jest wprowadzenie zasad rozliczania według kryteriów demokratycznych²⁴, a istnienie klanów nie jest potwierdzane oficjalnie, zwłaszcza w sytuacji, kiedy miałyby to mieć podtekst negatywny²⁵.

Uwarunkowania determinujące przestępczość zorganizowaną

Przestępczość zorganizowana zarówno w Kazachstanie, jak i w ogóle na obszarze całego regionu Azji Centralnej, w warunkach trybalizmu i systemu patronalno-klientalnego przybiera cechy specyficzne. Po pierwsze, przede wszystkim wpływ na działanie zorganizowanej przestępczości w Azji Centralnej ma korupcja. Z uwagi na dominujący w tym regionie system patronalno-klientalny korupcja i zorganizowane grupy przestępcze funkcjonują przy poparciu społecznym oraz odpowiedniego patrona stojącego na szczycie jednego z dominujących klanów lub grupy wzajemnych interesów²⁶. Dlatego przy tak silnie działających sieciach powiązań hermetyczność grup przestępczych oraz związaną z tradycją i kulturą korupcji jest ogromną, co uniemożliwia skuteczną walkę z nimi. O korupcji w Kazachstanie i o jej związkach z przynależnością plemienną pisał w swojej książce kazachski dziennikarz Termitras Tluelsov, za co został dotkliwie pobity przez nieznaną sprawców²⁷. Raport Transparency International za 2019 r.²⁸ określający stopień skorumpowania 198 państw świata dowodzi, że wszystkie centralno-azjatyckie republiki są wysoce skorumpowane. Kazachstan w zestawieniu zajął 113 miejsce, co wskazuje, że jest to najmniej skorumpowane państwo regionu. W zestawieniu punktowym (tabela nr 1; im więcej punktów, tym mniejsza korupcja) okazuje się, że Kazachstan od 2017 r. wykazuje

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 127.

²⁶ Należy jednak podkreślić za Sławomirem Redo, że nie można utożsamiać klanów ze zorganizowaną przestępczością, co często tak się upraszcza w literaturze przedmiotu. Zob. szerzej: S. Redo, op. cit., s. 127.

²⁷ Za: Ibidem, s. 162–163.

²⁸ Transparency International, *Corruption perceptions Index 2019*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/kaz#details> [dostęp: 10.10.2020].

tendencję wzrostową, co oznacza, że co raz lepiej radzi sobie w walce z korupcją. Przy czym należy zauważyć, że zmiany te w ogólnej skali nie są znaczące.

Tabela 2. Punktacja z indeksu korupcji wg Transparency International za lata 2012–2019.

Państwo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kazachstan	28	26	29	28	29	31	31	34

Źródło: Transparency International, *Corruption perceptions Index 2019*.

Raport fundacji Freedom House za 2020 r. wskazuje, że korupcja jest powszechna na wszystkich szczeblach władzy. Oskarżenia wobec wysokich rangą elit politycznych i biznesowych praktycznie nie istnieją, a jeśli się pojawiają, to dopiero wtedy, kiedy dana osoba straci przychyłność władz. Przeważnie sprawy korupcyjne ścigane są na szczeblu lokalnym i regionalnym²⁹.

Problem zdają się dostrzegać również kazachscy pracownicy naukowci. W pokonferencyjnej książce zatytułowanej *Migracja w Kazachstanie: prawne, ekonomiczne, socjalne i międzykulturowe aspekty*, studentka Euroazjatyckiego Uniwersytetu Technologicznego Żanara Szalabajewa pisała, że

korupcja w Kazachstanie nie jest typowa, jest tak oryginalna jak społeczeństwo Kazachstanu. W żadnym innym znanym nam społeczeństwie korupcji się tak nie akceptuje. Dla nas korupcja istnieje tylko dla tych, którzy padają jej ofiarą, w społeczeństwie raczej panuje aprobatą dla korupcji³⁰.

Po drugie przyczyn działania zorganizowanych grup przestępczych należy dopatrywać się w bezrobociu i ubóstwie. Według danych Komitetu Statystycznego przy Ministerstwie Narodowej Ekonomiki Kazachstanu średnie wynagrodzenie w miesiącu wrześniu 2020 r. w Kazachstanie wyniosło 212 894 KZT, tj. ok. 496 USD³¹. Niekorzystną sytuację ekonomiczną wykorzystują organizacje przestępcze zajmujące się np. handlem ludźmi.

Po trzecie wpływ na działalność zorganizowanych grup przestępczych mają również: słabo wyedukowane społeczeństwo, niska skuteczność egzekwowania prawa, a także czynnik społeczny, jakim jest np. napiętnowanie ofiar handlu ludźmi.

²⁹ Freedom House, *Freedom in the world 2020 – Kazakhstan*, <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2020> [dostęp: 10.10.2020].

³⁰ Ж. Шалабаева, *Современные проблемы борьбы с коррупцией*, [w:] *Миграция в Казахстане: правовые, экономические, социальные и межкультурные аспекты. Материалы международной научно-практической конференции*, Алматы 2016, s. 205.

³¹ Министерство национальной экономики Республики Казахстан. Комитет по статистике, *Среднемесячная заработная плата*, <https://stat.gov.kz/> [dostęp: 11.10.2020].

Konkludując, niska skuteczność prawa jest silnie powiązana z korupcją, a także czynnikiem społecznym. Za pieniądze można wycofać oskarżenia, a np. napiętnowanie ofiar handlu ludźmi przez społeczeństwo nie wymusza na władzach skutecznej walki z problemem. Prawie zawsze zorganizowane grupy przestępcze są pod kontrolą klanów, które nie pozwalają na prowadzenie interesów bez swojej zgody.

Status ustrojowy prokuratury

W nauce rozróżnia się kilka modeli funkcjonowania prokuratury:

- francuski (klasyczny),
- związany z władzą ustawodawczą (parlamentarny)
- podporządkowany głowie państwa,
- ograniczonej niezawisłości.

Model klasyczny charakteryzuje się hierarchicznym podporządkowaniem prokuratorów Ministrowi Sprawiedliwości, czyli władzy wykonawczej. W modelu parlamentarnym prokuratura podporządkowana jest parlamentowi wybierającemu Prokuratora Generalnego. Model podporządkowany głowie państwa to model, w którym Prokuratora Generalnego wybiera prezydent. Taki właśnie model funkcjonuje w Republice Kazachstanu. Z kolei model ograniczonej niezawisłości to model, w którym prokuratorzy podlegają Wyższej Radzie Magistratury i są przez nią mianowani³².

System prezydencko-parlamentarny obowiązujący w Kazachstanie oraz akty prawne wraz z konstytucją stanowią, że Prokuratura RK nie należy do żadnego z organów władzy państwowej i tworzy jednolity scentralizowany system z Prokuratorem Generalnym na czele, któremu podlegli są prokuratorzy prokuratur wyższego szczebla, a nim z kolei podlegają prokuratorzy prokuratur niższego szczebla. Prokuratura RK wykonuje swoje uprawnienia niezależnie od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Prezydentem RK. Oznacza to, że prokuratura jest oddzielona od innych organów państwowych, w tym również od Parlamentu RK i nikt poza prezydentem nie ma nad nią kontroli³³. W kontekście opisanych powyżej uwarunkowań historyczno-trybalnych sytuacja ta prowadzi może do utraty niezależności i obiektywizmu prokuratury.

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność prokuratury w Republice Kazachstanu jest Konstytucja RK. Rozdział VII zatytułowany *Sądy i wymiar sprawiedliwości*, zawierający 10 artykułów, w dwóch z nich odnosi się

³² Za: K. Kułak, *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie. Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 4, s. 107.

³³ Г. Сапарғалиев, *Место и роль прокуратуры в механизме унитарного государства Казахстана, Конституционное право Республики Казахстан*, Алматы 2014, s. 450–451.

do zadań (art. 83 ust. 1 i 4), struktury (art. 83 ust. 2) i kompetencji prokuratury (art. 84 ust. 1)³⁴.

Szczegółowe regulacje prawne na temat działalności prokuratury zawiera ustawa RK z dnia 30 czerwca 2017 r. nr 81-VI *o prokuraturze*³⁵, która została znowelizowana ustawą RK z dnia 29 czerwca 2020 r. nr 351-VI *o zmianach i uzupełnieniach niektórych aktów ustawodawczych Republiki Kazachstanu w kwestiach administracyjnych i proceduralnych przepisów prawnych Republiki Kazachstanu*³⁶. Nowelizacja ta wejdzie w życie w dniu 1 lipca 2021 r. Ustawa określa status, kompetencje, organizację i zakres działania prokuratury RK w: I, II (częściowo), III, IV, V (pośrednio) i częściowo VI rozdziale.

Rozdział I *Przepisy ogólne* opisuje takie zagadnienia, jak: powołanie prokuratury (art. 1), ramy prawne (art. 2), zasady organizacji i działalności (art. 3) oraz zadania (art. 4).

Prokuratura działa w imieniu państwa i reprezentuje jego interesy przed sądem jak również w imieniu państwa prowadzi postępowania karne (art. 1.). W kwestii ogółu ram prawnych odwołuje się do konstytucji, która określa kompetencje, organizację i sposób działania prokuratury (art. 2).

W szczególności określając zasady organizacji i działalności prokuratury, stanowi, że prokuratura jest jednolitym i scentralizowanym systemem podporządkowania prokuratorów niższego szczebla prokuratorom wyższego szczebla i Prokuratorowi Generalnemu. Prokuratura wykonuje swoje czynności w ramach przepisów prawa, zachowując przy tym swoją niezależność od innych organów państwa i urzędników i podlega tylko prezydentowi RK. Jakakolwiek ingerencja w działalność i funkcjonowanie prokuratury jest zabroniona. Prokuratura nie ma prawa ingerować w działalność podmiotów gospodarczych, organizacji i organów państwowych, wszczynać kontrolę ich działalności, żądać informacji lub dokumentów nieprzewidzianych prawem. Prokuratura działa w sposób, który nie narusza przepisów w zakresie ochrony praw oraz wolności człowieka i obywatela, ochrony tajemnic państwowych i innych tajemnic prawnie chronionych (art. 3).

Prokuratura w granicach obowiązującego prawa ma za zadanie (art. 4):

- ochronę i przywracanie praw wolności człowieka i obywatela, uzasadnionych interesów osób prawnych, społeczeństwa i państwa;

³⁴ Официальный сайт Президента Республики Казахстан, *Конституция Республики Казахстан*, <http://www.akorda.kz> [dostęp: 14.10.2020].

³⁵ Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI *О прокуратуре*, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31690116#pos=5;-109 [dostęp: 15.10.2020].

³⁶ Закон Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 351-VI „О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства Республики Казахстан” (не введен в действие), https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39468548#pos=1;-16 [dostęp: 15.10.2020].

- identyfikowanie i eliminowanie naruszeń praworządności oraz sytuacji, które się do nich przyczyniają, a także ich konsekwencji;
- koordynowanie działań organów ścigania i innych agencji rządowych do ochrony praworządności oraz zwalczania przestępczości;
- wykonywać inne czynności określone przez prawo i akty Prezydenta RK.

Rozdział II w kontekście obszaru działań prokuratury poświęcony został: podstawowym obszarom nadzoru prokuratorskiego (art. 5), celom i formom nadzoru (art. 6 ust. 1, 2 i 6).

Zgodnie z przepisem art. 5 w granicach i w sposób określony prawem prokuratura sprawuje najwyższy nadzór nad:

- zgodną z prawem działalnością organów państwowych, samorządowych i wykonawczych, organów samorządu terytorialnego i ich przedstawicieli, innych organizacji, niezależnie od formy własności, a także podejmowanych przez nie aktów i decyzji;
- uprawomocnionymi aktami sądowymi;
- postępowaniami egzekucyjnymi oraz postępowaniami w sprawach o wykroczenia administracyjne;
- działalnością organów ścigania i służb specjalnych w zakresie (art. 5):
 - a) dochodzenia przedprocesowego, działań operacyjno-rozpoznawczych i kontrwywiadowczych;
 - b) wykonywania sankcji karnych i stosowania innych środków przymusu ze strony państwa;
 - c) zgodności przestrzegania przez Republikę Kazachstanu umów międzynarodowych;
- państwowymi bazami danych prawnych i rejestrami specjalnymi;
- innymi kierunkami określonymi w ustawie.

Prokuratura sprawuje nadzór nad legalnością aktów, działań (zaniechań) organów państwowych, samorządowych i wykonawczych, organów samorządu terytorialnego i ich urzędników, a w wyjątkowych przypadkach w imieniu Prezydenta RK lub Prokuratora Generalnego – innych organizacji, niezależnie od formy własności (art. 6 ust. 1). Nadzór realizowany jest poprzez kontrolę i analizę stanu legalności, a także ocenę prawomocnych aktów (art. 6 ust. 2). Przy sprawowaniu nadzoru prokuratura nie zastępuje funkcji innych organów publicznych (art. 6 ust. 6).

Rozdział III odnosi się do reprezentowania interesów państwa w postępowaniu sądowym (art. 18) i karnym (art. 19).

Prokuratura reprezentuje interesy państwa w sądzie na podstawie i w sposób określony w postępowaniu karnym, przepisach prawa cywilnego oraz w przepisach o przestępstwach administracyjnych (art. 18).

Prokuratura w imieniu państwa prowadzi postępowanie karne zgodnie z przepisami prawa karnego i postępowania karnego (art. 19).

Rozdział IV zatytułowany *Inne obszary działań prokuratury* obejmuje: koordynację działań w granicach prawa i porządku oraz zwalczanie

przestępczości (art. 20), rozpatrywanie odwołań (art. 21), działalność kształcenia prokuratury (art. 22).

Koordinacja działań organów ścigania i innych organów państwowych w celu zapewnienia legalności, porządku publicznego i walki z przestępczością prowadzona jest przez prokuraturę w celu zapewnienia współdziałania tych organów, wzajemnej wymiany informacji oraz spójności ich działań w realizacji wspólnych zadań. Działalność ta jest prowadzona przez organy prokuratury w ramach stałych rad koordynacyjnych, które są tworzone przy Prokuraturze Generalnej, prokuraturach obwodowych i równorzędnych z nimi prokuraturach. Rady Koordynacyjne działają zgodnie z konstytucją, ustawami, rozporządzeniem o Radzie Koordynacyjnej w zakresie zapewnienia legalności, porządku publicznego oraz zwalczania przestępczości. Rozporządzenie w sprawie Rady Koordynacyjnej ds. Zapewnienia legalności, porządku publicznego i zwalczania przestępczości zatwierdza Prezydent RK (art. 20).

Prokuratura rozpatruje odwołania w przypadkach przewidzianych w art. 6 ust. 3 pkt 1 niniejszej ustawy, a także w przypadkach naruszenia prawa lub groźby ich wystąpienia w przypadkach przewidzianych w art. 6 ust. 4 oraz w art. 7 ust. 1 tej ustawy. Odwołania są rozpatrywane przez prokuratorów w terminie określonym w ustawie RK *o procedurze rozpatrywania odwołań osób fizycznych i prawnych* oraz w innych przepisach. W przypadku wszczęcia kontroli w związku z rozpatrzeniem odwołania, tryb i czas jej przeprowadzenia określa art. 7 tej ustawy. Wymogi ust. 1 i 2 niniejszego artykułu nie dotyczą odwołań, których tryb rozpatrywania określa postępowanie karne, przepisy postępowania cywilnego, przepisy o przestępstwach administracyjnych, a także w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych i kontrwywiadowczych. Anonimowe odwołania w prokuraturze nie podlegają rozpatrzeniu, z wyjątkiem przypadków przewidzianych ustawą. Prokurator ma prawo nie ujawniać źródła informacji w interesie wnioskodawcy (art. 21).

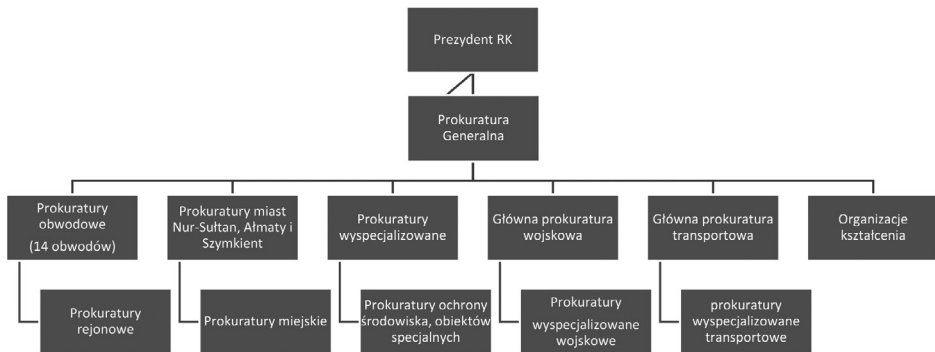
Na podstawie art. 22 działalność kształcenia prokuratury skupia się na:

- tworzeniu państwowych baz danych prawnych i prowadzeniu rejestrów specjalnych, automatyzowaniu procesów w celu zapewnienia integralności, obiektywizmu i wystarczalności wskaźników statystycznych;
- organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń zawodowych osób wstępujących do organów ścigania, z wyłączeniem pracowników organów spraw wewnętrznych, przekwalifikowania zawodowego, specjalistycznego szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania, w tym znajdujących się w rezerwie Prezydenta RK, realizacji studiów podyplomowych oraz koordynacji i prowadzeniu międzywydziałowych badań w zakresie egzekwowania prawa;
- wykonywaniu innych uprawnień przewidzianych przepisami prawa.

Rozdział V *Akty prawne prokuratury* opisuje system aktów prawnych prokuratury odnoszących się bezpośrednio do pracy prokuratorów.

W rozdziale VI *System organów prokuratury* w kontekście prokuratury poruszono kwestie ogólne (art. 35), zadania Prokuratury Generalnej (art. 38 ust. 2) oraz struktury prokuratury, tj. Kolegium Prokuratury Generalnej, prokuratur obwodowych i równorzędnych do nich jednostek prokuratury (art. 42).

Jednolity system organów prokuratury RK tworzą Prokuratura Generalna, prokuratury obwodowe i równorzędne do nich prokuratury (prokuratury miast o znaczeniu republikańskim i stolicy RK, główna prokuratura wojskowa i transportowa), rejonowe i równorzędne im prokuratury miejskie, prokuratury międzyrejonowe oraz prokuratury wyspecjalizowane (wojskowe, ochrony środowiska, transportowe, prokuratury obiektów specjalnych). W prokuraturze mogą być tworzone urzędy, instytucje, organizacje kształcenia, które wchodzą w skład jednolitego systemu prokuratury. Organy prokuratury posiadają własne symbole, których opis zatwierdza Prokurator Generalny. Tworzenie, reorganizacja i likwidacja organów, instytucji, urzędów, organizacji kształcenia prokuratury, ustalanie ich statusu i kompetencji odbywa się w sposób określony ustawą (art. 35).



Schemat 1. Schemat organizacyjny prokuratury RK

Prokuratura Generalna (art. 38 ust. 2):

- zapewnia kontrolę, koordynację i spójność działań organów prokuratury w obszarach ich działania;
- analizuje praktykę nadzoru nad stosowaniem przepisów prawa, stanem legalności, w tym wykorzystaniem informacji zawartych w systemach informatycznych zintegrowanych z systemem wymiany informacji organów ścigania, organów specjalnych i innych;
- usprawnia działania organów prokuratury;
- współdziała z organami prowadzącymi czynności operacyjno-rozpoznawcze, kontrwywiadowcze, tajne czynności śledcze, dochodzenie przedprocesowe w granicach określonych w ustawie;
- organizuje i prowadzi podnoszenie kwalifikacji pracowników organów prokuratury;
- uczestniczy w czynnościach ustanawiania regulaminów;

- reprezentuje organy prokuratury w zakresie współpracy międzynarodowej oraz opracowuje projekty umów międzynarodowych w sferze postępowania karnego, a także koordynuje projekty umów międzynarodowych inicjowanych przez inne organy państwowe w zakresie działalności prokuratury.

Decyzję o utworzeniu Kolegium Prokuratury Generalnej, urzędów, prokuratur obwodowych i równorzędnych im prokuratur podejmuje Prokurator Generalny. Na posiedzeniach kolegium rozpatruje się sprawy z zakresu działalności prokuratury, a także inne kwestie związane ze stwierdzonymi naruszeniami prawa, wymagające według uznania – Prokuratora Generalnego, kierownika urzędu, prokuratora obwodowego lub prokuratora mu równorzędnego kolegiального – rozpatrzenia z udziałem zainteresowanych. Decyzje kolegium zapadają większością głosów ogólnej liczby jego składu i są wiążące dla podległych mu urzędników oraz pracowników prokuratury. Zasady działania kolegium i jego skład w Prokuraturze Generalnej, urzędach, prokuraturach obwodowych i równorzędnych z nimi prokuraturach określają kierownicy jednostek (art. 42).

Rozdział VII *Status, uprawnienia i gwarancje działalności prokuratora* w kontekście do prokuratury odnosi się do kwestii: odpowiedzialności pracowników prokuratury (art. 46), regulacji prawnych związanych z zatrudnieniem w organach prokuratury (art. 47), służby w organach prokuratury (art. 48), związanych z pieczęciami w organach prokuratury (art. 49 ust. 3), finansowania prokuratury (art. 50), uposażenia i zabezpieczenia socjalnego pracowników organów prokuratury (art. 51).

Pracownicy prokuratury przy wykonywaniu swoich czynności ponoszą odpowiedzialność określoną w ustawie. Szkada wyrządzona działaniem organów prokuratury podlega naprawieniu w sposób określony w ustawie (art. 46).

Stosunek pracy (art. 47):

- urzędnicy prokuratury podlegają przepisom Kodeksu pracy RK, Ustawie RK z dnia 23 listopada 2015 r. *o służbie państwowej Republiki Kazachstanu* oraz przepisom zawartym w ustawie RK z dnia 6 stycznia 2011 roku *o służbie chroniącej przestrzegania prawa*;
- pracownicy wojskowi prokuratury podlegają przepisom Kodeksu pracy RK i Ustawie RK z dnia 16 lutego 2012 r. *o służbie wojskowej i statusie wojskowych*;
- pracownicy prokuratury podlegają przepisom Kodeksu pracy RK i ustawie RK *o służbie państwowej Republiki Kazachstanu*.

Służba w organach prokuratury jest rodzajem służby chroniącej przestrzegania prawa nadzorowanej przez prokuratorów zgodnie z konstytucją, omawianą ustawą i innymi przepisami. Porządek i cechy szczególne pełnienia służby w organach prokuratury określa ustawa RK *o służbie chroniącej przestrzegania prawa* (art. 48).

Prokuratura Generalna, podległe jej prokuratury i urzędy, instytucje i organizacja kształcenia prokuratury posiadają pieczęcie z godłem państwowym RK i nazwą w języku kazachskim i rosyjskim (art. 49 ust. 3).

Finansowanie organów prokuratury odbywa się ze środków przewidzianych w budżecie państwa. Organy prokuratury mogą mieć odpowiednie rachunki w organach skarbowych państwa (art. 50).

Wynagrodzenie pracowników organów prokuratury ustala się na podstawie jednolitego systemu wynagrodzeń pracowników organów wspieranych z budżetu państwa, zatwierdzonego w trybie określonym w Konstytucji RK. Świadczenia emerytalne pracowników organów prokuratury, wypłaty państwowych świadczeń socjalnych z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej odbywają się w zgodności z ustawą (art. 51).

Status prawny prokuratora

Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do struktury i działań prokuratorów w Republice Kazachstanu jest Konstytucja RK z 1995 r. Rozdział VII zatytułowany *Sądy i wymiar sprawiedliwości* zawierający 10 artykułów w dwóch z nich odnosi się do podległości Prokuratora Generalnego i Kwalifikacyjnego Kolegium Sprawiedliwości (w którego skład wchodzi m.in. prokuratorzy) (art. 82 ust. 4) oraz obowiązków Prokuratora Generalnego (art. 82 ust. 1 i 5), struktury prokuratury (art. 83 ust. 2) oraz praw Prokuratora Generalnego (art. 83 ust. 3)³⁷.

Szczegółowym aktem prawnym poświęconym działalności prokuratora jest, jak w przypadku prokuratury, Ustawa RK z dnia 30 czerwca 2017 r. nr 81-VI *o prokuraturze* wraz z poprawkami zawartymi w ustawie RK z dnia 29 czerwca 2020 r. nr 351-VI *o zmianach i uzupełnieniach niektórych aktów ustawodawczych Republiki Kazachstanu w kwestiach administracyjnych i proceduralnych przepisów prawnych Republiki Kazachstanu*, które wejdą w życie 1 lipca 2021 r. Ustawa reguluje status, kompetencje, organizację i zakres działania, prokuratora w Republice Kazachstanu w kolejno – II (częściowo), VI (częściowo), V, VI (częściowo) i VII (częściowo) rozdziale.

Rozdział II zatytułowany *Obszary nadzoru prokuratorowskiego* w kontekście obszaru działań prokuratora porusza takie zagadnienia jak: przedmiot, formy i ograniczenia nadzoru (art. 6 ust. 3-6), sposób przeprowadzania kontroli (art. 7), analizę stanu legalności (art. 8), prawa i obowiązki kontrolowanych podmiotów (art. 9), nadzór nad zgodnością z konstytucją ustaw i aktów Prezydenta RK, aktów i rozporządzeń Rządu oraz innych aktów organów państwowych, lokalnych organów przedstawicielskich i organów wykonawczych, organów samorządu terytorialnego i ich urzędników, a także innych organizacji (art. 10), nadzór nad przestrzeganiem legalności postępowania przygotowawczego (art. 11), nadzór nad przestrzeganiem legalności czynności operacyjno-rozpoznawczych,

³⁷ *Официальный сайт Президента...*

kontrywywiadowczych i tajnych czynności śledczych (art. 12), nadzór nad legalnością prawomocnych akt sądowych w sprawach karnych, cywilnych oraz w sprawach o wykroczenia administracyjne (art. 13), nadzór nad legalnością postępowania egzekucyjnego (art. 14), nadzór nad legalnością wykonywania wyroków i stosowania innych środków przymusu państwa (art. 15), nadzór nad przestrzeganiem umów międzynarodowych RK (art. 16) oraz nadzór nad legalnością w zakresie państwowych danych statystycznych i rejestrów specjalnych (art. 17).

Kontrola w zakresie przestrzegania prawa jest wyznaczana i przeprowadzana przez prokuratora w ramach jego kompetencji na podstawie polecenia: Prezydenta RK (art. 6 ust. 3 pkt 1) lub Prokuratora Generalnego RK (art. 6 ust. 3 pkt 2). Decyzje zastępców Prokuratora Generalnego, prokuratorów obwodowych i równorzędnych im prokuratorów, prokuratorów rejonowych i równorzędnych im prokuratorów o wszczęciu i przeprowadzaniu kontroli organów państwowych, lokalnych przedstawicieli i organów wykonawczych, samorządów lokalnych i ich urzędników podejmowane są w celu ochrony praw, wolności i uzasadnionych interesów (art. 6 ust. 4):

- osób, które z powodu okoliczności fizycznych, psychicznych i innych nie mogą ich bronić samodzielnie;
- nieograniczonego kręgu osób;
- osób, społeczeństwa i państwa, w razie konieczności, aby zapobiec nieodwracalnym konsekwencjom dla życia, zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa RK.

Kontrole, z wyjątkiem art. 6 ust. 3 lub sprawujących nadzór nad przestrzeganiem przeprowadzane jedynie w przypadkach stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonywania swoich uprawnień przez inne uprawnione organy kontroli i nadzoru państwowego, kompetencji, których dotyczą odnośne kwestie (art. 6 ust. 5). Podczas sprawowania nadzoru organy prokuratury nie zastępują funkcji innych organów publicznych (art. 6 ust. 6).

Prokurator powierza kontrolę uprawnionemu organowi państwowemu, który jest właściwy do jej wszczęcia, z wyjątkiem następujących przypadków (art. 7 ust. 1):

- kiedy kontrola jest wszczęta z polecenia Prezydenta RK, a także kontrola wszczęta jest w toku nadzoru nad przestrzeganiem legalności w działalności organów ścigania i specjalnych organów państwowych;
- kiedy zachodzi konflikt interesów w działalności tego organu lub jego urzędników;
- gdy powodem wszczęcia kontroli było zażalenie na decyzje i działania (zaniechania) tego organu lub jego urzędników.

Właściwy organ jest obowiązany poinformować prokuratora o wynikach kontroli w terminie określonym w ustawie. W przypadkach przewidzianych w powyższych punktach kontrolę przeprowadza prokurator (art. 7 ust. 2). O przeprowadzeniu kontroli zapada decyzja, która jest rejestrowana w państwowym

organie statystyki prawnej i rejestrach specjalnych. Kontrola przeprowadzana jest w terminie nie dłuższym niż trzydzieści dni kalendarzowych. W przypadku konieczności zażądania dodatkowych materiałów, a także w związku z obszerną kontrolą, termin przeprowadzenia jej w wyjątkowych przypadkach może zostać przedłużony o nie więcej niż trzydzieści dni i tylko w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym. Kontrola może zostać zawieszona w przypadku potrzeby powołania biegłego w celu wydania ekspertyzy, a także konieczności uzyskania z zagranicy informacji i dokumentów – do czasu ich otrzymania, a także w innych przypadkach uniemożliwiających kontrolę. Termin na przeprowadzenie zawieszony wcześniej kontroli upływa od dnia jej wznowienia. Procedura wydania decyzji o wszczęciu kontroli i terminach ich przeprowadzenia nie ma zastosowania do kontroli prowadzonych w ramach postępowania karnego, prawa karnego wykonawczego, przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, przestępstwach administracyjnych, czynności operacyjno-rozpoznawczych i kontrwywiadowczych (art. 7 ust. 3). Kontrolę mogą przeprowadzić tylko osoby wskazane w decyzji o wszczęciu kontroli (art. 7 ust. 4). Przeprowadzając kontrolę, prokurator nie ma prawa (art. 7 ust. 5):

- żądać dostarczenia dokumentów i/lub informacji, jeżeli nie są przedmiotem kontroli lub nie dotyczą przedmiotu kontroli;
- przekroczyć wyznaczonych terminów kontroli;
- utrudniać normalne funkcjonowanie kontrolowanej jednostki.

Tryb kontroli stanu legalności, w tym korzystania z dostępu do systemów informatycznych i zasobów zintegrowanych z systemem wymiany informacji organów ścigania, organów państwowych i innych, określa omawiana ustawa, inne akty ustawodawcze oraz akty Prokuratora Generalnego. Analiza jest prowadzona bez fizycznej obecności prokuratorów w podmiotach, poprzez kontrolę danych statystycznych, informacji pochodzących od organizacji państwowych i międzynarodowych, mediów, materiałów spraw cywilnych i karnych, spraw o wykroczenia administracyjne, a także innych źródeł informacji. Wyniki analizy przedstawia się w formie pisemnej. Na podstawie wyników analizy podejmowane są środki nadzoru lub reakcji prokuratorskiej zgodnie z wytycznymi omawianej ustawy (art. 8).

Podmioty poddane kontroli lub ich upoważnieni przedstawiciele podczas kontroli przeprowadzanej przez prokuratora mają prawo:

1. uniemożliwić osobom, które przybyły, przeprowadzenie kontroli w obiekcie w następujących przypadkach:
 - nieprzekazania podmiotowi kontrolowanemu decyzji o wszczęciu kontroli;
 - prowadzenia kontroli bez rejestracji w państwowych bazach danych statystycznych i rejestrach specjalnych, gdy taka rejestracja jest wymagana;
 - wygaśnięcia terminów określonych w ustawie;

- przeprowadzania kontroli przez osoby niewskazane w decyzji o wszczęciu kontroli;
 - braku dokumentu potwierdzającego dopuszczenie do tajemnicy państwowej, jeżeli jest to wymagane prawem;
2. nie dostarczać informacji i dokumentów:
- niezwiązanych z przedmiotem lub ram czasowych kontroli określonych w decyzji o wszczęciu kontroli;
 - zawierających tajemnice państwowe lub inne tajemnice ustawowo chronione w przypadku braku odpowiedniego zezwolenia lub dokumentu uprawniającego do zapoznania się z takimi dokumentami i informacjami;
3. odwołać się od decyzji o wszczęciu kontroli, a także od czynności (zaniechań) urzędników prokuratury w sposób określony w ustawie.

Podmioty kontrolowane lub ich upoważnieni przedstawiciele, podczas przeprowadzania kontroli przez prokuratorów są zobowiązani (art. 9):

- zapewnić pełny dostęp urzędnikom prokuratury do terenu, obiektów i do pomieszczeń kontrolowanego podmiotu; dostęp dla urzędników prokuratury do terenu i do pomieszczeń zabezpieczonych obiektów jest zapewniony z uwzględnieniem wymagań dotyczących dostępu i regulaminu wewnętrznego placówek ustalonych w kontrolowanej organizacji;
- zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony tajemnicy państwowej lub innych tajemnic ustawowo chronionych udostępniać urzędnikom prokuratury dokumenty (informacje) na nośnikach papierowych i elektronicznych lub ich kopie w celu dołączenia do pisemnej informacji o wynikach kontroli, a także umożliwić dostęp do systemów informatycznych i zasobów organów i organizacji zintegrowanego z systemem wymiany informacji organów ścigania, organów specjalnych i innych organów podlegających kontroli,
- zapoznać się i otrzymać w celu podpisania decyzji o wszczęciu kontroli oraz otrzymać na piśmie informację o wynikach przeprowadzonej kontroli;
- zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony pracy zapewnić niezbędne warunki dla osób przeprowadzających kontrolę.

Prokuratura na podstawie art. 10 czuwa nad przestrzeganiem zgodności z konstytucją ustaw i aktów Prezydenta RK, uchwał i rozporządzeń rządu, innych organów państwowych, samorządowych i wykonawczych, organów samorządu terytorialnego oraz ich urzędników z wyjątkiem aktów i decyzji innych organizacji, niezależnie od formy ich własności, jeżeli akty i decyzje te dotyczą nieograniczonego kręgu osób lub mają charakter publiczny. Nadzór przewidziany w art. 10 prokuratura sprawuje oceniając przyjęte akty i postanowienia w sposób określony w aktach wydanych przez Prokuratora Generalnego.

Prokuratura nadzoruje przestrzeganie praworządności w toku postępowania przygotowawczego zgodnie z uprawnieniami określonymi w przepisach dotyczących postępowania karnego (art. 11).

Nadzór nad przestrzeganiem legalności czynności operacyjno-rozpoznawczych i tajnych czynności śledczych prowadzony jest w sposób określony w: przepisach o postępowaniu karnym, niniejszej ustawie, ustawie RK *o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, aktach Prokuratora Generalnego oraz aktach wykonawczych organów ścigania oraz specjalnych agencji rządowych. Nadzór nad przestrzeganiem legalności czynności kontrwywiadowczych prowadzony jest w sposób określony ustawą RK *o czynnościach kontrwywiadowczych*, wspólnymi aktami prawnymi Prokuratora Generalnego oraz organów prowadzących działalność kontrwywiadowczą (art. 12 ust. 1). Prokurator sprawując nadzór (art. 12 ust. 2):

- w przypadkach określonych w ustawie zezwala na prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, kontrwywiadowczych, nadzoruje zgodną z prawem ich realizację w tym także prowadzenie tajnych czynności śledczych;
- inicjuje prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- zaprzestaje czynności operacyjno-rozpoznawczych w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, praw i wolności człowieka i obywatela;
- nad wykonywaniem innych uprawnień przewidzianych w ustawie.

Sprawując nadzór nad legalnością prawomocnych czynności sądowych, prokurator w trybie i w granicach określonych ustawą (art. 13):

- wnioskuje do sądu o udostępnienie uprawomocnionych dokumentów dotyczących spraw karnych, cywilnych oraz spraw o wykroczenia administracyjne, a także materiałów dotyczących wykonania kary, bada ich zgodność z prawem i jeżeli zachodzą ku temu podstawy, wnosi odwołanie,
- rozpatruje wnioski odwoławcze w sprawie uprawomocnionych aktów sądowych;
- wykonuje inne uprawnienia przewidziane prawem.

Sprawując nadzór nad legalnością postępowania egzekucyjnego, prokurator (art. 14):

- w przypadkach przewidzianych w art. 6 ust. 3 i 4 niniejszej ustawy sprawdza zgodność z prawem czynności komornika;
- w przypadkach przewidzianych w ustawie, sankcjonuje decyzje komorników;
- w przypadkach przewidzianych w ustawie, wycofuje akt egzekucyjny z postępowania komorniczego i przekazuje go właściwemu organowi wymiaru sprawiedliwości lub regionalnej izbie komorniczej według właściwości terenowej zgodnie z ustawą RK *o postępowaniu egzekucyjnym i statusie komorników* w celu przekazania innemu komornikowi,
- wykonuje inne uprawnienia przewidziane prawem.

Sprawując nadzór nad legalnością wykonywania wyroków i stosowania innych środków przymusu publicznego, prokurator w sposób określony w ustawie sprawdza (art. 15 ust. 1):

- legalność zatrzymania, przetrzymywania osób w zakładach karnych, zakładach specjalnych i aresztach;
- przestrzeganie praw zatrzymanych, osób przebywających w areszcie i pozbawionych wolności, warunków ich przetrzymywania, a także wypełnianie przez te osoby obowiązków powierzonych im na mocy przepisów prawa;
- legalność wykonania kary niezwiązanej z pozbawieniem wolności.

Sprawując nadzór, prokurator ma prawo (art. 15 ust. 2):

- odwiedzać w dowolnym czasie w celu sprawdzenia miejsca odbywania kary pozbawienia wolności oraz inne instytucje odpowiedzialne za wykonywanie kar i innych środków przymusu państwowego;
- w przypadkach przewidzianych ustawą uzgadniać działania instytucji wykonujących kary;
- znieść sankcje dyscyplinarne i środki łagodzące stosowane z naruszeniem prawa wobec osób pozbawionych wolności, odbywających wyroki w miejscach pozbawienia wolności, zwolnić takie osoby z celi dyscyplinującej czy celi izolacyjnej,
- wykonywać inne uprawnienia przewidziane prawem.

Sprawując nadzór nad przestrzeganiem umów międzynarodowych, których stroną jest RK, prokurator ma prawo (art. 16):

- uczestniczyć w opracowywaniu projektów umów międzynarodowych;
- w trybie przewidzianym prawem zawierać umowy międzynarodowe ze strony RK o ekstradycji, pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu skazanych i osób z zaburzeniami psychicznymi, zaburzeniami zachowania (chorobami), a także o współdziałaniu i współpracy z właściwymi organami państw obcych i organizacjami międzynarodowymi;
- rozpatrywać wnioski o wydanie, przekazanie skazanych w celu dalszego odbywania kary za granicą, a także osób z zaburzeniami psychicznymi, zaburzeniami zachowania (chorobami), o przymusowe leczenie, tranzyt osób, skierowaniu i wykonaniu nakazów dotyczących czynności procesowych;
- reprezentować interesy RK przed właściwymi organami innych państw w sprawach karnych;
- wykonywać inne uprawnienia przewidziane w ustawie i umowach międzynarodowych, których stroną jest Kazachstan.

Prokuratura sprawuje nadzór nad legalnością w zakresie państwowych baz danych statystycznych i rejestrów specjalnych w trybie przewidzianym w ustawie RK *o państwowej statystyce prawnej i rejestrach specjalnych*, niniejszej ustawie oraz innych aktach prawnych (art. 17).

Zgodnie z rozdziałem IV zatytułowanym *Inne obszary działalności prokuratury* w przypadku rozpatrywania odwołań (art. 21) prokurator ma prawo nie ujawniać źródła informacji w interesie wnioskodawcy (art. 21 ust. 4).

Rozdział V *Akty prawne prokuratury* opisuje system aktów prawnych prokuratury (art. 23) odnoszących się bezpośrednio do pracy prokuratorów. Akty te obejmują: zażalenie (art. 24), sankcję karną (art. 25), polecenie służbowe (art. 26), wniosek (art. 27), postanowienie (art. 28), wniosek o ponowne rozpatrzenie (art. 29), zapytanie (art. 30), interpelację (art. 31), prawo interpretacji ustawy (art. 32), publikację aktów nadzoru prokuratorskiego i aktów czynności prokuratorskich (art. 33), prawo do zmiany postanowienia prokuratora przez prokuratora nadrzędnego na skutek skargi w sprawach prowadzonych czynności lub zaniechań oraz wydanych aktów przez prokuratora (art. 34).

Na system aktów prawnych prokuratury składają się (art. 23 ust. 1):

- w zakresie nadzoru prokuratorskiego: zażalenie, sankcja karna, polecenie służbowe i postanowienie;
- w zakresie podejmowanych czynności prokuratorskich: wnioski, oświadczenia, zapytania i interpelacje;
- w zakresie kwestii organizacji i działania prokuratury: zarządzenia, rozporządzenia, statuty, instrukcje, regulaminy i inne.

Akty dotyczące nadzoru prokuratorskiego, złożone na podstawie i w granicach określonych w ustawie, muszą zostać rozpatrzone przez organy, organizacje i urzędników, do których są adresowane. Nierozpatrzenie złożonych aktów nadzoru prokuratorskiego pociąga za sobą odpowiedzialność karną (art. 23 ust. 2).

Prokurator wnosi zaskarżenie na akty normatywne i inne akty prawne oraz działania (zaniechań) organów i urzędników państwowych będące w sprzeczności z konstytucją, ustawami, aktami Prezydenta RK i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Zaskarżeniu przez prokuratora nie podlegają akty ustawodawcze, akty Prezydenta RK, Administracji Prezydenta RK, Rady Konstytucyjnej, normatywne postanowienia Sądu Najwyższego, akty Naczelnej Rady Sądownictwa, Komisji Rachunkowej Kontroli Wykonania Budżetu Republikańskiego (na podstawie wyników kontroli), akty normatywne o charakterze technicznym. Zaskarżenie wnosi się do organu lub do urzędnika, który przyjął niezgodny z prawem akt, decyzję lub do organu wyższego szczebla lub urzędnika wyższego szczebla. W ten sam sposób zaskarżane są nielegalne działania lub zaniechania organu bądź urzędnika. Zaskarżenie prokuratora podlega rozpatrzeniu przez właściwy organ lub urzędnika w ciągu dziesięciu dni kalendarzowych. Prokurator ma prawo wyznaczyć inny termin na rozpatrzenie zaskarżenia, ze względu na konieczność przygotowania i podjęcia decyzji w jego sprawie, nie krótszy jednak niż dziesięć dni kalendarzowych.

Organ lub urzędnik ma obowiązek zawiadomić prokuratora o czasie i miejscu rozpatrzenia złożonego przez prokuratora zaskarżenia. W zaskarżeniu prokurator żąda unieważnienia aktu niezgodnego z prawem lub doprowadzenie treści

aktu do zgodności z konstytucją, ustawami, aktami Prezydenta RK oraz ratyfikowanymi przez Kazachstan umowami międzynarodowymi, a także zaprzestania bezprawnego działania (zaniechania) urzędników i nienaruszania prawa. Prokurator Generalny, zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy obwodowi i prokuratorzy równorzędni mają prawo przed podjęciem decyzji w sprawie protestu wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu prawnego lub czynności, jeżeli ich wykonanie doprowadziło lub może spowodować nieodwracalne skutki dla życia i zdrowia ludzi lub dla bezpieczeństwa RK. Podstawy, tryb, terminy wnoszenia zaskarżenia przeciwko uprawomocnionym aktom sądowym, a także zawieszenie ich wykonania określa procedura karna, prawo postępowania cywilnego oraz przepisy o przestępstwach administracyjnych. Podstawy, tryb, terminy wnoszenia odwołania od uprawomocnionych aktów sądowych, a także zawieszenie ich wykonania określają przepisy postępowania karnego, postępowania cywilnego oraz przepisy dotyczące przestępstw administracyjnych (art. 24).

Prokurator we wskazanych prawem przypadkach udziela zgody na dokonanie określonych czynności o charakterze ograniczającym prawo do uzyskania informacji zawierających tajemnicę ustawowo chronioną. Udzielenie zgody lub odmowa potwierdzana jest przez prokuratora w drodze decyzji i podpisem na niej urzędnika po zapoznaniu się z materiałami, na podstawie których żąda się zgody. W przypadku odmowy udzielenia zgody należy podać jej przyczyny i podstawę. Zgoda może być również poświadczona za pomocą podpisu elektronicznego zgodnie z przepisami dotyczącymi dokumentów i podpisów elektronicznych (art. 25).

Prokurator wydaje pisemne instrukcje w sprawach (art. 26 ust. 1):

- postępowania przygotowawczego;
- działań operacyjno-rozpoznawczych i tajnych czynności śledczych;
- w innych przypadkach przewidzianych prawem.

Polecenia prokuratora wydawane w ramach jego kompetencji są wiążące dla kierowników i pracowników organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz tajne czynności śledcze (art. 26 ust. 2).

Prokurator w granicach swoich kompetencji może wnosić o (art. 27 ust. 1):

- wyeliminowanie naruszeń prawa;
- wyeliminowanie przyczyn i warunków sprzyjających popełnianiu przestępstw i innych naruszeń prawa;
- pozbawienie immunitetu osób, którym to prawo przysługuje zgodnie z Konstytucją RK;
- a także w innych sprawach przewidzianych ustawą.

Wniosek złożony przez prokuratora podlega rozpatrzeniu przez urzędnika lub organ w terminie trzydziestu dni kalendarzowych, a w przypadku, gdy mogą wystąpić nieodwracalne skutki dla życia i zdrowia człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa państwa w terminie ustalonym przez prokuratora. Prokurator

ma prawo być obecny podczas rozpatrywania wniosku. Prokurator musi zostać powiadomiony o terminie i miejscu rozpatrzenia wniosku przez organ państwowy lub urzędnika nie później niż trzy dni robocze przed datą rozpatrzenia wniosku. Wyniki rozpatrzenia wniosku oraz podjęte środki są zgłaszane do prokuratury w ciągu trzech dni roboczych od dnia rozpatrzenia (art. 27 ust. 2).

Prokurator wydaje postanowienia przewidziane w przepisach prawa karnego, przepisach o wykroczeniach administracyjnych, o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, przeprowadzeniu kontroli, zawieszeniu czynności prawnej, a także w innych przypadkach przewidzianych prawem. Postanowienie prokuratora podlega obowiązkowej wykonalności przez uprawniony organ lub urzędnika (art. 28).

W trybie przewidzianym w prawie karnym, cywilnym oraz w przepisach o przestępstwach administracyjnych, prokuratorowi przysługuje prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie nieuprawomocnionych akt sądowych (art. 29).

Prokurator ma prawo złożyć apelację do sądu w trybie i na zasadach określonych prawem. W przypadku odrzucenia czynności nadzoru prokuratorskiego lub pozostawienia ich bez rozpatrzenia, prokurator występuje do sądu o uznanie czynów, decyzji i działań (zaniechań) organów i urzędników za niezgodne z prawem (art. 30).

Prokurator Generalny, Zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy obwodowi i inni im równoważni mają prawo zwracać się z apelem do urzędników, organów państwowych, osób prawnych i osób fizycznych w celu zapewnienia praworządności i bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania przestępstwom oraz ochrony praw oraz wolności człowieka i obywatela. Apele rozpowszechniane są za pośrednictwem środków masowego przekazu lub w inny sposób (art. 31).

W celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania przestępstwom lub w przypadku pojawienia się informacji o możliwości dopuszczenia się czynów zabronionych prokurator pisemnie i/lub ustnie wyjaśnia osobom fizycznym i przedstawicielom osób prawnych możliwość dopuszczenia się czynów zabronionych oraz informuje o grożącej ustawowej odpowiedzialności (art. 32).

W celu zapewnienia transparentności swojej działalności prokuratura ma prawo do publikowania w środkach masowego przekazu aktów nadzoru prokuratorskiego i czynności skierowanych na bezprawne działania (zaniechania) oraz decyzje organów i urzędników naruszających prawa, wolności, prawne interesy jednostki i obywatela, społeczeństwa oraz państwa, zgodnie z ograniczeniami określonymi w prawie (art. 33).

Na czynności (zaniechania) i wydane akty przez prokuratora przysługuje prawo do odwołania do prokuratora wyższego szczebla lub do sądu w trybie określonym w ustawie. Sąd lub prokurator wyższego szczebla może, przed rozstrzygnięciem wniosku (zażalenia) na czynności lub czynności prokuratora, zawiesić ich wykonanie. Prokurator przełożony na wniosek zainteresowanych osób lub

z własnej inicjatywy może uchylić, zawiesić lub zmienić prowadzone czynności przez prokuratora podległego (art. 34).

W rozdziale VI *System organów prokuratury* w kontekście pracy prokuratorów poruszono kwestie związane z: powoływaniem, odwoływaniem i odpowiedzialnością Prokuratora Generalnego i jego zastępców (art. 36), obowiązkami i zadaniami Prokuratora Generalnego (art. 37), zwierzchnictwem Prokuratury Generalnej (art. 38 ust. 1), prokuratorami obwodowymi (art. 39), prokuratorami rejonowymi (art. 40), podporządkowania prokuratorów niższego szczebla prokuratorom wyższego szczebla (art. 41).

Prokurator Generalny (art. 36):

- powoływany jest przez Prezydenta RK za zgodą Senatu Parlamentu RK na okres pięciu lat;
- zostaje odwołany ze stanowiska przez Prezydenta RK;
- odpowiada przed Prezydentem RK;
- w okresie pełnienia swoich funkcji nie może być: zatrzymany, przetrzymywany w areszcie domowym, doprowadzony, nie podlega karom administracyjnym, karom wymierzonym przez sąd, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Senatu, z wyjątkiem przypadków zatrzymania na miejscu przestępstwa albo popełnienia ciężkiego lub szczególnie ciężkiego przestępstwa; pierwszego zastępcę i zastępców Prokuratora Generalnego powołuje i odwołuje Prezydent RK.

Prokurator Generalny (art. 37):

- w granicach i formach określonych w ustawie sprawuje najwyższy nadzór nad przestrzeganiem legalności na terytorium RK, zaskarża akty normatywne i inne akty prawne sprzeczne z konstytucją, ustawami, aktami Prezydenta RK oraz umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Republikę Kazachstanu;
- kieruje działalnością podległych prokurator;
- jest przewodniczącym Rady Koordynacyjnej ds. zapewnienia legalności, praworządności oraz zwalczania przestępczości przy Prokuraturze Generalnej;
- wydaje nakazy, zarządzenia, wiążące wszystkich urzędników i pracowników organów, urzędów, instytucji i organizacji kształcenia prokuratury;
- ustala w systemie organów prokuratury urzędników, którym przekazuje swoje uprawnienia, z wyjątkiem uprawnień Prokuratora Generalnego, przewidzianych bezpośrednio w aktach ustawodawczych i ustawach Prezydenta RK;
- w ramach swoich kompetencji przyjmuje regulacyjne akty prawne: w sprawie stosowania norm postępowania karnego, przepisów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych; w kwestiach statystyki prawnej i rejestrów specjalnych, obowiązkowych dla wszystkich podmiotów statystyki prawnej; w sprawie tworzenia, dostępu, wykorzystywania, przechowywania, ochrony i niszczenia informacji pochodzących z systemu

- wymiany informacji organów ścigania, organów specjalnych i innych; ustalenia trybu przyjmowania osób fizycznych i przedstawicieli osób prawnych przez urzędników prokuratury; ustalenia trybu dopuszczenia do szkolenie w zakresie organizacji kształcenia prokuratury; ustalenia trybu prowadzenia międzyresortowych badań naukowych w zakresie egzekwowania prawa, ich koordynacji i monitorowania; inne regulacyjne akty prawne zgodnie z ustawodawstwem;
- w przypadkach przewidzianych ustawą uzgadnia akty wykonawcze dotyczące dochodzenia przedprocesowego, rozpoznania operacyjnego i działań kontrwywiadowczych;
 - przedstawia Prezydentowi RK wnioski w sprawie zatwierdzenia regulaminu, struktury i składu prokuratury;
 - zatwierdza regulamin (statut) prokuratur obwodowych, rejonowych, równorzędnych z nimi prokuratur, instytucji i organizacji kształcenia prokuratury;
 - występuje do Prezydenta RK z wnioskiem w sprawie powoływania i odwoływania kierowników urzędów oraz organizacji kształcenia prokuratury;
 - powołuje i odwołuje za zgodą Prezydenta RK prokuratorów obwodowych i równorzędnych z nimi prokuratorów;
 - z wyjątkiem pracowników, których stosunek pracy zgodnie z ustawą należy do kompetencji urzędników wyższego szczebla, powołuje i odwołuje kierowników placówek, zastępców kierowników placówek, instytucji i organizacji kształcenia, zastępców prokuratorów obwodowych i równorzędnych z nimi prokuratorów, oraz prokuratorów rejonowych i prokuratorów równorzędnych z nimi; powołując te osoby po raz pierwszy przysługuje mu prawo do ustalenia dla nich okresu próbnego, do trzech miesięcy;
 - zgłasza Prezydentowi RK kandydatów do objęcia stanowisk kierowniczych wyższego szczebla oraz wyższych stopni oficerskich;
 - w trybie określonym w przepisach o ochronie porządku publicznego przydziela pracownikom prokuratury stanowiska urzędnicze i stopnie wojskowe;
 - składa Prezydentowi RK sprawozdania o stanie praworządności w kraju i działalności organów prokuratury;
 - zgłasza urzędników i pracowników prokuratury do nadania odznaczeń państwowych i nadania honorowych tytułów RK, przyznaje nagrody resortowe;
 - określa tryb nabywania, ewidencjonowania, przechowywania, przewożenia, przenoszenia, transportu broni, amunicji i środków specjalnych w organach, urzędach, instytucjach i organizacji kształcenia prokuratury;
 - realizuje inne uprawnienia przyznane mu przez ustawę i akty Prezydenta RK.

Na czele Prokuratury Generalnej stoi Prokurator Generalny (art. 38 ust. 1).

Prokuraturami obwodowymi i im równorzędnymi kierują prokuratorzy obwodowi lub ich odpowiednicy (art. 39 ust. 1). Prokuratorzy obwodowi i równorzędni im prokuratorzy (art. 39 ust. 2):

- sprawują nadzór nad działalnością prokuratur obwodowych, rejonowych i innych równorzędnych im prokuratur;
- wydają rozkazy, polecenia wiążące dla wszystkich podległych urzędników i pracowników;
- kierują właściwymi radami koordynacyjnymi ds. zapewnienia praworządności, porządku publicznego oraz walki z przestępczością.

Prokuraturami rejonowymi i im równorzędnymi kierują właściwi prokuratorzy powołani przez Prokuratora Generalnego (art. 40 ust. 1). Prokuratorzy rejonowi i im równorzędni (art. 40 ust. 2):

- sprawują nadzór nad działalnością prokuratur rejonowych i innych równorzędnych prokuratur;
- wydają polecenia obowiązujące wszystkich podległych im urzędników i pracowników.

Podległość prokuratorów obejmuje (art. 41 ust. 1):

- obowiązek wskazania prokuratorów wyższego szczebla w sprawach organizacji i działalności prokuratur niższego szczebla;
- odpowiedzialność prokuratorów niższego szczebla przed prokuratorami wyższego szczebla związaną z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych;
- wykonywanie w razie potrzeby obowiązków prokuratorów niższego szczebla przez prokuratorów wyższego szczebla;
- unieważnienie, uchylenie, zawieszenie lub zmianę aktów (czynności) wydanych przez prokuratorów wyższego szczebla wobec prokuratorów niższego szczebla;
- rozpatrywanie przez prokuratorów wyższego szczebla skarg na działania (zaniechania) i czyny prokuratorów niższego szczebla.

Prokurator Generalny może ustanowić inne formy podporządkowania prokuratorów podległych w trybie przewidzianym w ustawie (art. 41 ust. 2).

Rozdział VII *Status, uprawnienia i gwarancje działalności prokuratora* w odniesieniu do prokuratorów ustanawia: status prokuratora (art. 43), uprawnienia prokuratora (art. 44), gwarancje prawne działalności prokuratora (art. 45), kwestie związane ze wzorem legitymacji i pieczęci prokuratorów (art. 49 ust. 1–2).

Prokurator jest pracownikiem prokuratury wykonującym uprawnienia określone w ustawie w celu wykonywania funkcji prokuratury. Prokuratorami są: Prokurator Generalny, jego pierwszy zastępca i zastępcy, starsi asystenci i asystenci, starsi asystenci do zadań specjalnych, szefowie służb, departamentów, działów i wydziałów organów prokuratury, ich zastępcy, główny prokurator wojskowy, główny prokurator transportowy, prokuratorzy obwodowi, rejonowi i równoważni z nimi, ich zastępcy, starsi prokuratorzy i prokuratorzy działów

i wydziałów, starsi asystenci i asystenci prokuratorów obwodowych i im równorzędnych, starsi prokuratorzy i prokuratorzy prokuratur rejonowych i równorzędnych im prokuratur oraz pełnomocni i specjaliści prokuratorzy wojskowi. Wykaz stanowisk w systemie organów prokuratury, którym przypisuje się stanowiska lub stopnie wojskowe oraz odpowiadające im stanowiska kierownicze wyższego szczebla lub wyższe stopnie wojskowe, zatwierdza Prezydent RK. Pracownicy prokuratury pełniący służbę wojskową są uwzględnieni w specjalnym wykazie pracowników prokuratury (art. 43).

Prokurator, zgodnie ze swoimi kompetencjami, ma prawo (art. 44 ust. 1):

- wykonywać czynności i podejmować decyzje procesowe na podstawie i w sposób określony w przepisach prawa karnego;
- w przypadkach i w sposób określony w przepisach ustawy żądać materiały czynności operacyjno-rozpoznawczych, wykroczeń administracyjnych, otrzymywać od kierowników i innych urzędników niezbędne dokumenty, materiały i informacje statystyczne oraz inne informacje o stanie przestrzegania prawa i środkach podjętych w celu jego zapewnienia;
- na podstawie i w sposób określony w ustawie brać udział w posiedzeniach sądu i opiniować sprawy, występować o wgląd w sprawy sądowe, składać wnioski i zaskarżenia na czynności i orzeczenia sądowe;
- w sposób określony przepisami ustawy, przeprowadzać kontrole, angażować specjalistów do udziału w nich i opiniować, a także angażować pracowników innych organów ścigania w celu zapewnienia ochrony i nadzoru;
- zarządzać sporządzenie ekspertyz, żądać od uprawnionych organów przedstawienia do kontroli otrzymanych przez prokuraturę materiałów, wniosków oraz zobowiązać do składania sprawozdań z ich wyników;
- na podstawie i w sposób określony przepisami ustawy uzyskiwać dostęp do informacji zawartych w systemach informatycznych i zasobach zintegrowanych z systemem wymiany informacji organów ścigania, organów państwowych i innych;
- wezwać funkcjonariuszy, osoby fizyczne i przedstawicieli osób prawnych w celu uzyskania wyjaśnień w sprawach toczącej się kontroli i wniesionego odwołania;
- żądać uchylenia środków o charakterze nakazowym lub restrykcyjnym nałożonych przez urzędników, żądać uchylenia w całości lub w części aktu niezgodnego z prawem w porządku określonym przez ustawę;
- wszczynać i umarzać postępowanie w sprawie o popełnienie przestępstwa administracyjnego w sposób określony w przepisach o wykroczeniach administracyjnych;
- w trybie określonym przez prawo uzyskiwać dostęp do dokumentów i materiałów związanych z prowadzeniem kontroli;
- uczestniczyć w opracowywaniu i rozpatrywaniu projektów regulujących akty prawne;

- współpracować z instytucjami innych państw i organizacjami międzynarodowymi;
- współuczestniczyć w tworzeniu i doskonaleniu systemów informatycznych z zakresu statystyki prawnej i rejestrów specjalnych w celu zapewnienia praworządności i porządku oraz walki z przestępczością;
- wykonywać inne czynności przewidziane przez ustawę.

Prokurator jest zobowiązany (art. 44 ust. 2):

- przestrzegać konstytucji i ustawodawstwa RK;
- przestrzegać etycznych standardów postępowania;
- chronić prawa, wolności i interesy prawne człowieka i obywatela, społeczeństwa i państwa zgodnie ze swoimi kompetencjami;
- w granicach określonych przepisami, przedkładać do zapoznania się przez osoby fizyczne i prawne dokumenty i materiały związane z rozpatrzeniem ich wniosków;
- w sposób określony w ustawie, zapobiegać i rozpoznawać naruszenia prawa, przyczyny i uwarunkowania im sprzyjające, a także pociągać do odpowiedzialności winnych, podejmować działania prokuratorskie i nadzorcze;
- zapobiegać działaniom (zaniechaniom) i tworzeniu aktów stwarzających przeszkody w normalnym funkcjonowaniu kontrolowanych jednostek;
- zapewnić bezpieczeństwo dokumentów i informacji uzyskanych w trakcie kontroli oraz zgodność z wymogami przepisów o tajemnicy państwowej i innych tajemnicach ustawowo chronionych;
- niezwłocznie zwolnić osoby bezprawnie zatrzymane i nielegalnie przetrzymywane w miejscach pozbawienia wolności, instytucjach specjalnych i pomieszczeniach służbowych;
- doskonalić swoje działania, mając na uwadze zwiększenie zaufania społecznego;
- wykonywać inne uprawnienia przewidziane przez ustawę.

Wpływanie na prokuratora w jakiegokolwiek formie, w celu uniemożliwienia mu wykonania jego uprawnień, pociąga za sobą odpowiedzialność przewidzianą w ustawie. Na wniosek prokuratora organy, organizacje i urzędnicy są obowiązani (art. 45 ust. 1–2):

- zgodnie z wymogami i ograniczeniami przewidzianymi w ustawie w zakresie ujawniania tajemnicy państwowej, informacji stanowiących tajemnicę handlową, bankową i innych chronionych prawem, udostępnienia niezbędnych materiałów i informacji w przedmiocie kontroli oraz rozpatrywanych wniosków zgodnie z art. 21 tej ustawy. Na prokuratorze spoczywa przewidziana prawem odpowiedzialność za ujawnienie tajemnicy państwowej, informacji stanowiących tajemnicę handlową, bankową oraz innych tajemnic ustawowo chronionych;
- wyznaczyć specjalistów do udziału w kontroli i wydania opinii.

Pracownicy organizacji pozarządowych i inne osoby zaangażowane są w kontrolę jako specjaliści na podstawie umów (art. 45 ust. 2). Wymagania prokuratora w sprawach przeprowadzanej kontroli lub rozpatrywanego odwołania są wiążące dla organów, organizacji i urzędników. Żądane informacje są przedstawiane prokuraturze w formach, trybie i terminach określonych ustawą. Urzędnicy i obywatele obowiązani są stawić się na wezwanie prokuratora w wyznaczonym przez niego terminie, w celu złożenia wyjaśnień w sprawie kontroli lub odwołania. Wezwanie urzędników i obywateli do prokuratury odbywa się zgodnie ze statusem i kompetencjami prokuratora w taki sposób, aby wezwany miał wystarczająco dużo czasu na stawienie się w odpowiednim czasie i przygotowanie się do złożenia wyjaśnień, z wyjątkiem nagłych lub nieuniknionych w tych warunkach okoliczności. Wezwany obowiązany jest zawiadomić prokuratora wzywającego o przyczynach uniemożliwiających stawienie się wezwanego w wyznaczonym terminie. W przypadku niestawienia bez uzasadnionego powodu urzędnicy i obywatele mogą na podstawie uzasadnionej decyzji Prokuratora Generalnego, jego zastępców, prokuratorów obwodowych i równorzędnych, ich zastępców, prokuratorów rejonowych i równorzędnych, zostać doprowadzeni przymusowo. Postanowienie prokuratora w sprawie doprowadzenia wykonuje organ odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne. Doprowadzenia nie można przeprowadzić w nocy. Nie można doprowadzić małoletnich poniżej czternastego roku życia oraz osób poniżej osiemnastego roku życia bez powiadomienia opiekuna ustawowego, kobiet w ciąży, a także osób, które ze względów zdrowotnych nie są w stanie lub nie mogą opuścić miejsca pobytu, co musi być poświadczone przez lekarza. Niezastosowanie się do wymagań prawnych prokuratora lub niestawienie się na żądanie prokuratora bez uzasadnionej przyczyny, pociąga za sobą odpowiedzialność ustawową. Przedstawianie przez prokuratorów podczas kontroli żądań nieprzewidzianych przez prawo pociąga za sobą odpowiedzialność ustawową. Prokurator nie jest obowiązany do udzielania wyjaśnień co do meritum sprawy i materiałów w swoim postępowaniu, jak również do przedstawiania ich komukolwiek do zapoznania się z nimi w przypadkach i w trybie przewidzianym przepisami prawa. Nikt nie ma prawa ujawniać materiałów z kontroli i spraw bez zgody prokuratora, w którego postępowaniu się znajdują (art. 45 ust. 3–7).

Prokuratorowi Generalnemu, Zastępcy Prokuratora Generalnego legitymacje służbowe według ustalonego wzoru wydaje Administracja Prezydenta RK (art. 49 ust. 1). Prokurator Generalny, kierownicy urzędów, instytucji i organizacji kształcenia prokuratury, prokuratorzy obwodowi i równorzędni z nimi prokuratorzy wydają podległym pracownikom służbowe legitymacje o ustalonej formie (art. 49 ust. 2).

Orzecznictwo w sprawach prokuratury i prokuratorów

Orzecznictwo w materii odpowiedzialności prokuratury czy prokuratora w Kazachstanie praktycznie nie istnieje. Brak jest w tym przedmiocie oficjalnych danych. Gdyby nawet odszukać jakikolwiek wyrok, to nie będzie on odzwierciedlać istniejącej rzeczywistości. Mając powyższe na uwadze, przygotowano raporty różnych organizacji międzynarodowych na temat praktycznego wymiaru działania prokuratury i prokuratorów, a także poszanowania praw i wolności człowieka. Wśród przedstawionych dokumentów, traktujących o powyższej kwestii, znalazły się również rezolucje Parlamentu Europejskiego i wyrok francuskiego Narodowego Sądu Azylowego.

Poziom praworządności w Kazachstanie jest oceniany dosyć nisko. W zestawieniu organizacji World Justice Project za 2019 r. Kazachstan w rankingu ogólnym zajmuje 62 pozycję na 128 państw świata oraz 4 pozycję na 14 państw regionu Europy Wschodniej (nie obejmującej państw UE) i Azji Centralnej. W rankingu szczegółowym odnoszącym się do przestrzegania fundamentalnych praw człowieka zajął on 100 (na 128 państw) pozycję w zestawieniu. Natomiast w rankingu oceny systemu wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającego pracę policji, prawników, prokuratorów, sędziów i funkcjonariuszy więziennych Kazachstan uplasował się na 58 pozycji (na 128 państw)³⁸.

Krytycznie wobec sytuacji w Kazachstanie w 2013 r. odniesiono się w *Raporcie z misji obserwacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej w Kazachstanie*³⁹. Delegacja polskiej Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) w dniach 21–29 kwietnia 2013 r. przebywała z misją obserwacyjną w RK. Misję monitorującą stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Kazachstanie zorganizowano na prośbę „Fundacji Otwarty Dialog”, która zgłosiła się w tej sprawie do Komisji Wizerunku Zewnętrznego i Działalności Pro Bono przy NRA. W raporcie we wnioskach płynących z wyjazdu przedstawicieli NRA do Kazachstanu przeczytać można między innymi, że brakuje odpowiednich instrumentów prawnych do właściwego nadzoru nad adwokatami i niezawisłego sądownictwa dyscyplinarnego, co skutkuje licznymi naruszeniami zasad etyki oraz powszechnym udziałem adwokatów w procederze korupcyjnym. Uzyskanie licencji przyznających prawo wykonywania zawodu skażone jest korupcją oraz dodatkowo wykorzystywane jest przez władze jako element nacisku. NRA zaznacza również, że pomimo teoretycznie pod wieloma względami nowoczesnego ustawodawstwa Kazachstanu w zakresie procedury karnej i penitencjarnej w praktyce wiele przepisów jest nieprzeznaczonych i podkreśla, że zgodnie z pozyskanymi informacjami występują istotne naruszenia w zakresie przestrzegania standardów

³⁸ World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf [dostęp: 20.10.2020].

³⁹ Naczelna Rada Adwokacka, *Raport z misji obserwacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej w Kazachstanie*, http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-raport-kazachstan-20385.pdf [dostęp: 25.10.2020].

praw człowieka i obywatela. W raporcie NRA wskazano także, że sądy są pod silnym wpływem władz państwowych, a wymiar sprawiedliwości i administracja państwowa są w znaczącym stopniu skorumpowane⁴⁰.

Z informacji przedstawionych przez organizację Amnesty International wynika, że w 2018 r. przekazano do Prokuratury Generalnej 176 skarg złożonych w związku ze stosowaniem tortur i innych form znęcania się w zakładach karnych. Według tych informacji Prokurator Generalny przeprowadził 101 kontroli wstępnych. W rezultacie zarejestrowano 31 spraw karnych, z których 29 umorzono, a na koniec roku dwie nadal były w toku i nie ma informacji na temat ich zakończenia⁴¹.

Przykładem na opieszale działanie prokuratury jest historia Valerego Tsoya przedstawiana przez organizację Amnesty International. Skarżył się on na tortury w kolonii karnej w Kapchagay w regionie Ałmaty 23 i 26 sierpnia oraz 3 września. Osadzony twierdził, że był bity policyjnymi pałkami i drewnianym kijem, a także obrażano go słownie, czym próbowano mu wyperswadować złożenie skargi. W dniu 1 października skazany zgłosił tortury do prokuratora regionalnego i dochodzenie zostało wszczęte przez Biuro Antykorupcyjne Regionu Ałmaty (organ ten rozpatruje skargi, jeśli zamieszani w nielegalny proceder byli funkcjonariusze policji). W rezultacie skargi osadzony został przeniesiony do aresztu śledczego w Ałmaty, a 24 listopada skarga została oddalona z powodu rzekomego braku dowodów. Biuro Antykorupcyjne stwierdziło, że 4 września Tsoy znalazł policyjną pałkę i poprosił współwięźnia z celi, aby go nią pobił. Tsoy odwołał się przeciwko oddaleniu jego skargi, jednak póki co odpowiedzi nie dostał⁴².

Amnesty International zauważa, że Prokuratura Specjalna przy Prokuratorze Generalnym nie jest upoważniona do prowadzenia śledztw związanych z torturami na podstawie Kodeksu postępowania karnego, chyba że Prokurator Generalny postanowi inaczej na podstawie uznaniowej i indywidualnej decyzji.

Organizacja zwraca uwagę, że władze Kazachstanu nadal stosują oskarżenia o podłożu politycznym, aby karać osoby o odmiennych poglądach. W tym celu często wykorzystuje się art. 174 Kodeksu karnego, który w swej treści pozwala karać osoby za podżeganie do niezgody społecznej, klanowej, narodowościowej, rasowej lub religijnej.

Amnesty International w sprawozdaniu przedstawionym Komitetowi Praw Człowieka ONZ 17 czerwca 2016 r. w Londynie twierdziła, że śledztwa w sprawie zarzutów tortur i złego traktowania „w większości są powierzchowne,

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Amnesty International, *Kazakhstan 2019*, <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/kazakhstan/> [dostęp: 20.10.2020].

⁴² Ibidem.

naznaczone wspólnym interesem policji i prokuratorów, a domyślnym stanowiskiem przedstawicieli organów ścigania jest to, że ofiary nie mówią prawdy⁴³.

Departament Stanu USA w sprawozdaniu krajowym z 2019 r., dotyczącym praktyk w przestrzeganiu praw człowieka w Kazachstanie, jednoznacznie wypowiedział się na temat autorytarnej władzy prezydenta. Jak można przeczytać, rząd i Konstytucja RK koncentrują władzę na prezydencie. Władza wykonawcza kontroluje władzę ustawodawczą i sądowniczą, a także samorządy regionalne i lokalne, a zmiany lub poprawki konstytucji wymagają zgody prezydenta. Departament Stanu także szeroko ujął w raporcie problem nagminnych tortur osadzonych w aresztach i zakładach karnych. Wskazuje także, że według stanu na 6 sierpnia 2019 r. Prokurator Generalny otrzymał 135 skarg dotyczących tortur w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2019 r., z czego 13 skarg zostało rozpatrzonych i przekazanych do sądów⁴⁴.

W sprawie sytuacji więźniów politycznych w Kazachstanie zabrał głos również Parlament Europejski, który 15 marca 2012 r.⁴⁵ i 22 listopada tegoż roku⁴⁶, a także 18 kwietnia 2013 r.⁴⁷ podjął rezolucje wzywające władze Kazachstanu do przestrzegania zasad OBWE oraz do zwolnienia więźniów politycznych i ochrony wolności słowa. Parlament Europejski zaapelował do krajów członkowskich Unii Europejskiej o zaangażowanie na rzecz obrony represjonowanych. Parlament Europejski podejmował również między innymi interwencję w sprawie wolności słowa w Kazachstanie 10 marca 2016 r.⁴⁸, a także w zakresie praw człowieka w Kazachstanie 14 marca 2019 r.⁴⁹

⁴³ Za: Radio Free Europe. Radio Liberty, *Amnesty International Denounces Impunity For Torture, Ill-Treatment By Kazakh Authorities*, <https://www.rferl.org/a/kazakhstan-amnesty-international-torture-impunity/27805497.html> [dostęp: 20.10.2020].

⁴⁴ U.S. Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kazakhstan*, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kazakhstan/> [dostęp: 20.10.2020].

⁴⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie Kazachstanu [2012/2553(RSP)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012IP0089&from=PL> [dostęp: 24.10.2020].

⁴⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji na temat udoskonalonej umowy o partnerstwie i współpracy między UE a Kazachstanem [2012/2153(INI)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012IP0459&from=PL> [dostęp: 24.10.2020].

⁴⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Kazachstanie (2013/2600(RSP)), <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0190+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [dostęp: 24.10.2020].

⁴⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wolności słowa w Kazachstanie (2016/2607(RSP)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016IP0083&from=PL> [dostęp: 24.10.2020].

⁴⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Kazachstanie [2019/2610(RSP)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0203_PL.html [dostęp: 24.10.2020].

Organizacja Human Rights Watch w swoim raporcie za 2019 r. podała, że w sierpniu aresztowano siedmiu funkcjonariuszy więziennych po tym, jak wyciekły do Internetu filmy przedstawiające funkcjonariuszy torturujących więźniów w zakładzie Zarechnoe. W związku z tą sytuacją Prezydent Tokajew nakazał Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie „szczegółowego śledztwa”. W październiku obrońcy praw człowieka wyrazili zaniepokojenie po tym, jak ponad połowa torturowanych więźniów wycofała oskarżenia przeciwko funkcjonariuszom⁵⁰.

Doskonałym przykładem na to, że „kazachstański aparat sądowniczy i represyjny jest instrumentem w rękach władz”, jest decyzja (nr 18031582) przyznająca status uchodźcy liderowi demokratycznej opozycji w Kazachstanie – Muchtarowi Ablyazovowi, która została wydana przez francuski Narodowy Sąd Azyłowy 29 września 2020 r. Decyzję swą sąd uzasadniał m.in. tak:

„Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że pan Ablyazov był już prześladowany przez władze swojego kraju z powodów politycznych. W związku z tym wyrok z 2002 r. skazujący go na sześć lat pozbawienia wolności za „nadużywanie władzy, defraudację i uchylenie się od płacenia podatków”, a następnie ułaskawienie przez prezydenta N. Nazarbajewa po roku pozbawienia wolności i nieodpowiedniego traktowania, noszą wszystkie cechy wyroku skazującego na podstawie prawa zwyczajowego z pobudek politycznych, bardzo powszechnego i szeroko stosowanego sposobu prześladowania przeciwników politycznych w republikach byłego Związku Radzieckiego”⁵¹.

Przedmiotowa decyzja w uzasadnieniu jednoznacznie obnaża działania wymiaru sprawiedliwości w Kazachstanie:

Dostępna publicznie dokumentacja pozwala na ustalenie, że kazachstański aparat sądowniczy i represyjny jest instrumentem w rękach władz. W związku z tym w raporcie amerykańskiego Departamentu Stanu na temat sytuacji praw człowieka w Kazachstanie w 2013 r., któremu nie zaprzeczają również nowsze źródła, zwrócono uwagę na to, że prokuratorzy odgrywają niemal rolę sędziów, a korupcja przejawia się na wszystkich szczeblach postępowania sądowego. Według tego sprawozdania, mimo iż sędziowie są dobrze opłacani, to jednak w większości spraw karnych zabiegają o łapówki w zamian za stroniczne decyzje. Ten sam raport opublikowany w 2020 r. wskazuje na istnienie istotnych przeszkód dla niezawisłości sądownictwa.

⁵⁰ Human Rights Watch, *Kazakhstan Events of 2019*, <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/kazakhstan> [dostęp: 24.10.2020].

⁵¹ Fundacja Otwarty Dialog, *Mukhtar Ablyazov otrzymuje azyl polityczny we Francji*, <https://odfoundation.eu/a/32391,mukhtar-ablyazov-otrzymuje-azyl-polityczny-we-francji/> [dostęp: 24.10.2020].

Podsumowanie

Idea wartości azjatyckich jest przedmiotem licznych dyskusji, często krytyki ze strony państw i organizacji zachodnich. Środowiska zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka nie tylko w Azji Centralnej, używając języka dyplomacji, wskazują na stosowane w Kazachstanie podwójne standardy. Niezależnie od jej uzasadnienia koncepcja ta jest niczym innym jak próbą usprawiedliwiania łamania praw człowieka oraz próbą podważenia ich przyrodzonego i niezbywalnego charakteru, gdyż żadne wartości czy tradycje, jakie by nie były, nie mogą usprawiedliwiać, czy uzasadniać autorytarnych rządów⁵².

Rola rodów, plemion i klanów we współczesnym Kazachstanie, podobnie jak i w całym regionie Azji Centralnej, jest niezwykle istotna. Rola ta nie ogranicza się jak pierwotnie tylko do więzów krwi, ale jest wypadkową więzów krwi i interesów ekonomicznych. Koledzy i koleżanki ze szkoły, z podwórka lub najbliżsi przyjaciele mogą należeć do jednego klanu bez względu na narodowe czy plemienne pochodzenie. To prezentuje dosyć luźną formułę przy definiowaniu i opisywaniu trybalnych więzi⁵³.

Jak pokazują badania i wymiar praktyczny, trybalizm jest mocno zakorzeniony w Kazachstanie, co przekłada się bezpośrednio na dostęp do zawodu prokuratora, awansu i odpowiedzialności dyscyplinarnej. Praktycznie nie ma możliwości dostać się do jakichkolwiek organów administracji państwowej czy awansować w nich, omijając system patronalno-klientalny. W opisywanych warunkach praktycznie niemożliwe staje się zwalczanie przestępczości zorganizowanej w RK, która kontrolowana jest przez klany funkcjonujące na zasadach trybalnych, tj. więzów krwi i interesów ekonomicznych.

Teoretyczne zastosowanie modelu zachodniego wykorzystanego w prawodawstwie kazachskim powinno ograniczać obecny trybalizm czy system patronalno-klientalny silnie zakorzeniony w tradycji i kulturze państwowej.

Praktyczne zastosowanie modelu zachodniego, które obrazują aktualne raporty Departamentu Stanu USA czy organizacji międzynarodowych, takich jak: Freedom House, Human Watch Right, Amnesty International, ale również rezolucje Parlamentu Europejskiego, raport z misji obserwacyjnej polskiej Naczelnej Rady Adwokackiej w Kazachstanie oraz wyrok francuskiego Narodowego Sądu Azyłowego powodują, że Kazachstan bliższy jest zastosowania wskazanego modelu, w celu zasłaniania się teoretycznymi założeniami przyjętymi przez ustawodawcę i tym samym odwrócenia uwagi opinii światowej i organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka na to jak wygląda rzeczywistość w Kazachstanie.

Mając na uwadze powyższe postawiona na początku opracowania teza odnosząca się do istnienia silnego wpływu czynników historycznych i trybalizmu na

⁵² J. Symonides, op. cit., s. 45–46.

⁵³ S. Redo, op. cit., s. 121.

obecną działalność prokuratury i prokuratora, dostępu do zawodu prokuratora, awansu prokuratora, odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora, jak również zwalczania przestępczości zorganizowanej w Kazachstanie potwierdza się.

Bibliografia

Akty prawne:

Конституция Республики Казахстан, <http://www.akorda.kz>

Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI „О прокуратуре”,
<https://online.zakon.kz/>

Закон Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 351-VI „О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства Республики Казахстан” (не введен в действие), <https://online.zakon.kz/>

Dokumenty i materiały:

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie Kazachstanu [2012/2553(RSP)], <https://eur-lex.europa.eu/>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji na temat udoskonalonej umowy o partnerstwie i współpracy między UE a Kazachstanem [2012/2153(INI)], <https://eur-lex.europa.eu/>

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Kazachstanie [2013/2600(RSP)], <https://www.europarl.europa.eu/>

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wolności słowa w Kazachstanie [2016/2607(RSP)], <https://eur-lex.europa.eu/>

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Kazachstanie [2019/2610(RSP)], <https://www.europarl.europa.eu/>

Naczelna Rada Adwokacka, *Raport z misji obserwacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej w Kazachstanie*, <http://www.adwokatura.pl/>

Literatura:

Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007.

Kułał K., *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie. Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 4.

Redo S., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Azji Centralnej*, Warszawa 2007.

Symonides J., „Wartości azjatyckie” a prawa człowieka, [w:] *Azjatyckie systemy ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016.

Szymanek J., *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013.

Wierzbicki A., Załęski P., *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008.

- Сапаргалиев Г., *Место и роль прокуратуры в механизме унитарного государства Казахстан, Конституционное право Республики Казахстан*, Алматы 2014.
- Шалабаева Ж., *Современные проблемы борьбы с коррупцией*, [w:] *Миграция в Казахстане: правовые, экономические, социальные и межкультурные аспекты. Материалы международной научнопрактической конференции*, Алматы 2016.
- Szukalski J., *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta Republiki Kazachstanu*, [w:] *Polska–Kazachstan. Wybrane zagadnienia ustrojowe, społeczne i edukacyjne*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Toruń 2017.

Źródła internetowe:

- Amnesty International, *Kazakhstan 2019*, <https://www.amnesty.org>
- Freedom House, *Freedom in the world 2020 – Kazakhstan*, <https://freedomhouse.org>
- Fundacja Otwarty Dialog, *Mukhtar Ablyazov otrzymuje azyl polityczny we Francji*, <https://odfoundation.eu>
- Human Rights Watch, *Kazakhstan Events of 2019*, <https://www.hrw.org/>
- Министерство национальной экономики Республики Казахстан. Комитет по статистике, *Среднемесячная заработная плата*, <https://stat.gov.kz>
- Radio Free Europe. Radio Liberty, *Amnesty International Denounces Impunity For Torture, Ill-Treatment By Kazakh Authorities*, <https://www.rferl.org>
- Transparency International, *Corruption perceptions Index 2019*, <https://www.transparency.org>
- U.S. Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kazakhstan*, <https://www.state.gov>
- U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2015*, <http://www.state.gov>
- World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, <https://worldjusticeproject.org>
- Zaleśny J., *Dynamika kazachstańskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Przemiany ustrojowe*, <http://przemianyustrojowe.pl/>

Dr Artur Trubalski

Portugalia

1. Geneza i ewolucja prokuratury w Portugalii

1.1. Pojęcie prokuratury

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż pojęcie „prokuratury” wywodzi się z języka łacińskiego (łac. *procurare*), które dotyczy kwestii zarządzania bądź zajmowania się danym interesem¹. Zaznacza się, iż w czasach antycznych funkcje prokuratora pełnili wysocy rzymscy urzędnicy, jak również zarządcy poszczególnych rzymskich prowincji. Jednocześnie należy wskazać, iż występowała funkcja naczelnego prokuratora cesarskiego (łac. *procurator rei publice*) oraz wspomniany już zarządca prowincji (łac. *procurator provincionarum*), których działania były wspierane przez cesarstwo.

Powołując się na prawo rzymskie, należy pamiętać, iż rzecznicy, czyli współcześni adwokaci, stanowili podmiot zupełnie odmienny od prokuratorów. Wskazuje się, że ich zadaniem było wyręczanie strony obecnej w sądzie w kwestii oświadczeń. Z kolei zastępcy, czyli prokuratorzy, występowali w imieniu strony, która była nieobecna w sądzie².

Trzeba pamiętać, że współczesna forma prokuratury nie powstała *ex nihilo*, ale wykształciła się na przestrzeni wielu wieków i – co za tym idzie – w wyniku przekształceń ewolucyjnych. Jej obecna forma wywodzi się z modelu francuskiej instytucji prokuratury. Jednak ważne jest, że koncepcja prokuratury, którą obecnie przyjmujemy na terenie Europy, swoje początki miała już na przełomie XIII i XIV w., nie tylko we Francji, ale również Hiszpanii i Portugalii³, która stanowi przedmiot niniejszego opracowania. Początkowo prokurator uznawany był za pełnomocnika monarchy we wszelkich sprawach sądowych. Dopiero od XIV w. prokuratorzy stali się stałymi urzędnikami z nadania króla. Wśród ich podstawowych zadań wyróżniało się między innymi przygotowywanie wniosków na piśmie oraz pism procesowych. Jeżeli chodzi o przemowy

¹ I. Kamińska-Szmaj, *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001, s. 640.

² Ibidem, s. 543.

³ <http://lexso.org.pl/2017/03/13/prokuratura-rys-historeczny/> [dostęp: 08.12.2020]

sądowe oraz ustne uzasadnienia wniosków, zadanie to zostało przypisane do królewskiego adwokata⁴.

Dokonując analizy kwestii prokuratury oraz jej statusu w Portugalii, należy wskazać, iż mamy do czynienia z tzw. systemem *sui generis*, gdzie nie występuje klasyczny podział władzy, jaki znamy chociażby w Polsce. Odwołując się bezpośrednio do przepisów portugalskiej Konstytucji, możliwe jest wskazanie, iż „prokurator korzysta ze statusu, który jest jemu właściwy i cieszy się z autonomii zgodnie z prawem”⁵. J. Toman w swoich rozważaniach podkreśla, że portugalski prokurator jest uprawniony do „reprezentowania państwa, wykonywania czynności publicznych, obrony legalności oraz demokratycznych interesów określonych przez prawo”⁶.

Zgodnie z portugalskim prawem osoba prokuratora ma możliwość korzystania z autonomii w stosunku do pozostałych organów władzy, funkcjonujących na szczeblu centralnym, jak również szczeblach regionalnych czy miejscowych⁷. Podobnie jak w innych państwach na czele prokuratury stoi prokurator generalny, czyli La Procuradoria – Geral da República. Nie można jednak zapominać, że we władzach naczelnych prokuratury mamy do czynienia z organem kolegiальnym, w składzie którego znajduje się między innymi Wysoka Rada Prokuratury, która wybierana jest przez Zgromadzenie Ustawodawcze⁸.

Już na tym etapie należy podkreślić, że w przypadku prokuratury w Portugalii nie występuje jeden z elementów składowych, gdy mowa o władzy wykonawczej. Jednocześnie podkreśla się, iż członkowie prokuratury powoływani są bezpośrednio przez ministra sprawiedliwości. Z kolei prokurator generalny mianowany jest przez prezydenta, zgodnie z wnioskiem złożonym przez rząd⁹. W zakresie spraw cywilnych, gdzie państwo stanowi jedną ze stron, wskazuje się, iż prokuratora ma możliwość otrzymania od ministra sprawiedliwości informacji na temat ich dalszego przebiegu¹⁰.

Na podstawie powyższych uwag można stwierdzić, że zadaniem prokuratora jest nie tylko reprezentowanie państwa, ale także ściganie różnego rodzaju przestępstw, jak również stanie na straży demokratycznych rządów prawa oraz skoncentrowanie się na chronieniu poszczególnych interesów prawnych¹¹. Istotne jest, że prokurator posiada własny statut oraz, co ważniejsze, ma zapewnioną niezależność zagwarantowaną dzięki przepisom prawa. By możliwe było objęcie tegoż stanowiska, konieczne jest wzięcie udziału w otwartym konkursie.

⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1966, t. 1, s. 140.

⁵ Art. 221, ust. 2 konstytucji portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.

⁶ J. Toman, *Konstytucyjna i ustawowa pozycja prokuratury w państwach – członkach Rady Europy*, „Prok. i Pr.”, 1997, nr 5, s. 10–12.

⁷ Zob. szerzej B. J. Stefańska, *Prokuratura w Portugalii*, „Prok. i Pr.”, 2003, nr 12, s. 87.

⁸ J. Toman, op. cit., s. 12.

⁹ Ibidem, s. 12.

¹⁰ Ibidem, s. 12.

¹¹ Por. C. M. Carcova, *La opacidad del derecho*, Editorial Trotta, Madrid 1998.

Opiera się on na przeprowadzeniu zarówno egzaminu z wiedzy teoretycznej, jak i praktycznej. Jednocześnie analizie poddawany jest także życiorys kandydata, zaś on sam musi poddać się odpowiednim testom psychologicznym. Konkurs przeprowadzany jest przez Centrum Studiów Sądowniczych (pt. Centro de Estudos Judiciários)¹².

Sama procedura otrzymania statusu prokuratora opiera się na kilku etapach. Osoby wyłonione z konkursu otrzymują tytuł aplikanta (pt. *auditores de justiça*). Ich zadaniem jest ukończenie szkolenia zarówno praktycznego, jak i teoretyczne w Centrum Studiów Sądowniczych. Dopiero wtedy mają możliwość bycia asesorami, czyli zastępcami prokuratorów. W momencie otrzymania statusu prokuratora osoba ta ma możliwość podążania jedną z pięciu następujących ścieżek awansu¹³: zastępca prokuratora okręgowego (*Procurador da República Adjunto*), prokurator okręgowy (*Procurador da República*), zastępca Prokuratora Generalnego (*Procurador-Geral Adjunto*), wiceprokurator generalny (*Vice-Procurador-Geral da República*), Prokurator Generalny (*Procurador-Geral da República*).

Analizując skład prokuratury, która stanowi najwyższy organ służby prokuratorowskiej, należy wskazać także na takie elementy składowe, jak: Wysoka Rada Prokuratury (*Conselho Superior do Ministério Público*), Rada Doradcza, oficjalni doradcy prawni oraz służby pomocnicze. Jeżeli chodzi o pierwszy z organów, zaznacza się, iż jego zadaniem jest powoływanie kandydatów na stanowiska prokuratorowskie, jak również powierzanie prokuratorom poszczególnych zadań, przenoszenie ich oraz awansowanie. W zakresie jego kompetencji mieści się także podejmowanie czynności dyscyplinarnych w stosunku do prokuratorów¹⁴.

1.2. Portugalska prokuratura w kontekście historycznym

Zanim zostanie dokonana pogłębiona analiza statusu prokuratury oraz prokuratora w Portugalii, konieczne jest odwołanie się do kontekstu historycznego, w ramach którego podmioty te kształtowały się. Zgodnie z literaturą przedmiotu ich początków należy szukać w dniu 14 stycznia 1289 r., kiedy to król Alfons III powołał do życia funkcję prokuratora, a dokładniej prokuratora korony i skarbu oraz prokuratura sprawiedliwości i dworu¹⁵. Jeżeli zaś chodzi o współczesny kształt portugalskiej prokuratury, należy wskazać, że pierwsze jego elementy zaczęły pojawiać się na przestrzeni XIX w.¹⁶. Należy również dodać, że już w XIII w. niektóre przestępstwa były ścigane z urzędu, jednak to XIX w.

¹² S. Correia, *A reforma do Contencioso Administrativo e as funcoes do Ministerio Publico*, Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues – I, Lisbon 2001.

¹³ https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pt-maximizeMS-pl.do?member=1 [dostęp: 08.01.2020]

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ B. J. Stefańska, op. cit., s. 87.

¹⁶ *Procuradoria – General da Republica*, Lisboa 1987, s. 63.

i pojawienie się nowoczesnego państwa liberalnego, okazały się kluczowe dla analizowanego zagadnienia.

Pierwotnie prokuratura była instytucją cechującą się jednolitością oraz zorganizowaną w sposób hierarchiczny. Istotne jest jednak, iż była ona zależna od władzy wykonawczej. Realizowała funkcję obrony praworządności¹⁷. Trzeba pamiętać, iż taka konfiguracja instytucjonalna warunkowana była poprzez ogólny brak zaufania społeczeństwa w stosunku do władzy sądowniczej. Cała instytucja została oparta na modelu francuskim. Warto jednak zaznaczyć, iż w tamtym okresie prokuratorzy, okreśłani mianem sędziów prokuratury, mieli być przedstawicielami władzy wykonawczej wobec władzy sądowniczej. W związku z tym bezpośrednio podlegali ministrowi sprawiedliwości.

To, na jaki okres dana osoba miała być powołana na urząd Prokuratora Generalnego, było uwarunkowane nie tylko stanowiskiem pozostałych prokuratorów. Należy ocenić, iż decydujący głos miał również rząd, którego polecenia były wykonywane przez tenże urząd. Sytuacja, w której prokuratura w całości była podporządkowana rządowi, istniała nie tylko za czasów Pierwszej Republiki (1910–1926), ale i Drugiej Republiki (1933–1974)¹⁸. W tym czasie prokuratura musiała zmagać się z problemami w zakresie jej finansowania. Większość prokuratorów zajmowała się postępowaniami związanymi z przestępstwami pospolitymi. Byli oni także obciążeni licznymi zadaniami o charakterze biurokratycznym, jak i zajmowanie się wszelkiego rodzaju dokumentacją państwową, co warunkowało poświęcenie na te, z dzisiejszego punktu widzenia dodatkowe obowiązki, dużej ilości czasu, który można było przeznaczyć na działalność związaną stricte z walką z przestępczością.

Zmiany w tym zakresie zostały zapoczątkowane w 1976 r., kiedy to po obaleniu dyktatury w Portugalii uchwalono nową Konstytucję¹⁹. Warto zauważyć, że niektóre z największych debat prowadzonych przy jej przygotowywaniu dotyczyły właśnie kwestii autonomii prokuratury. Ostatecznie uznano, że podmiot ten otrzyma nie tylko własne podstawy funkcjonowania, ale co ważniejsze – będzie opierał się na dwóch zasadach: hierarchiczności oraz odpowiedzialności. Prokurator Generalny, który stanowi bezpośredni odpowiednik Prokuratora Generalnego w Hiszpanii, otrzymał status najwyższego organu w prokuraturze. Do tego miał on być powoływany na wniosek rządu przez prezydenta.

Kolejne regulacje Konstytucji odwoływały się do działalności biura Prokuratora Generalnego. Ustalono, że będzie ono odpowiedzialne za powoływanie, kierowanie, przenoszenie, ocenę i awansowanie pełnomocników prokuratury oraz wykonywanie czynności dyscyplinarnych²⁰. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, iż na skutek reform konstytucyjnych oraz zmian legislacyjnych dokonanych

¹⁷ Ibidem, s. 63.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html> [dostęp: 8.12.2020].

²⁰ Artykuł 10 Statutu Prokuratora, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448680/details/maximized> [dostęp: 8.12.2020].

w późniejszych latach, autonomiczny charakter urzędu prokuratora nabierał coraz większego znaczenia.

2. Prokurator i prokuratura w Konstytucji

Przechodząc do analizy przepisów Konstytucji Republiki Portugalii z 2 kwietnia 1976 r.²¹, należy wskazać, iż kwestie ustroju prokuratury oraz statusu prokuratora zostały zawarte w części IV ustawy zasadniczej, a dokładnie rzecz ujmując, w przepisach art. 219 i 220. Podkreślenia wymaga fakt, iż jest to dział ustawy zasadniczej, odnoszący się do sądownictwa, dlatego też należy uznać, iż zgodnie z trójpodziałem władzy, prokuraturę należy zaliczać do szeroko rozumianego obszaru władzy sądowniczej. Ustawa zasadnicza oraz zawarte w niej regulacje mają więc zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań, ze względu na fakt, iż w sposób jednoznaczny wskazuje na zadania prokuratury, jak również wyznacza zasady ustrojowe, organizacyjne, a także określa status prokuratora.

Odwołując się do przepisu art. 219 ust. 1 Konstytucji Republiki Portugalii, koniecznie należy podkreślić, że do zadań prokuratora należy przede wszystkim reprezentowanie państwa, jak również ochrona interesów wskazanych w przepisach ustawowych. Prokurator ma za zadanie uczestniczyć w realizowaniu polityki karnej kreowanej przez władzę ustawodawczą. Jednocześnie wszycanie wszelkiego rodzaju postępowań karnych musi być w zgodzie z dwiema następującymi zasadami: legalizmu oraz obrony ładu demokratycznego.

Jak zostało już wcześniej wskazano, według konstytucji prokuratura posiada nie tylko oddzielny status, ale również autonomię. Zgodnie z przepisem art. 219 Konstytucji Republiki Portugalii ta ostatnia jest regulowana na podstawie przepisów rangi ustawowej. Warto jednak w tym momencie podkreślić, iż zgodnie z przepisem konstytucji prokuratura – w tym wszyscy prokuratorzy – w żaden sposób nie są związani z żadną władzą²².

Koncentrując się na najważniejszym dla tych rozważań zagadnieniu, czyli statusie prokuratorów w odniesieniu do konstytucji, można stwierdzić, że stanowią oni grupę urzędników, którzy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność (*magistrados responsavies*). Jednocześnie znajduje w stosunku do nich zastosowanie zasada hierarchicznego podporządkowania. W praktyce oznacza to, że mamy do czynienia z wieloszczeblowym systemem, w ramach którego poszczególne organy są sobie podporządkowane. Innymi słowy, organy niższych szczebli podlegają organom nadrzędnym, zarówno w zakresie poszczególnych działań, jak i stosunków służbowych czy

²¹ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html> [dostęp: 8.12.2020].

²² Lei 60/98 de 27 Agosto 1998 Estatuo do Ministerio Publico, dalej jako Statut, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448680/details/maximized> [dostęp: 8.12.2020].

personalnych²³. Istotne jest jednak, że w przypadku prokuratora, na co wskazują regulacje zawarte w przepisie art. 219 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalii, nie można zastosować takich środków, jak: przeniesienie, zawieszenie czy przeniesienie w stan spoczynku bądź odwołanie, o ile ustawa tak nie stanowi.

Zgodnie z kolejną regulacją, wszelkie kwestie związane z awansami, a także powoływaniem, przyznawaniem stanowisk, przenoszeniem i postępowaniem dyscyplinarnym zostały przypisane do Prokuratury Generalnej Republiki. Trzeba pamiętać, iż podmiot ten także działa na podstawie regulacji konstytucyjnych. Odwołując się do przepisu art. 220 Konstytucji Republiki Portugalii, trzeba zauważyć, że jest to najwyższy organ prokuratury, której skład wyznaczany jest na podstawie przepisów ustawy. Na jej czele stoi Prokurator Generalny, następnie Najwyższa Rada Prokuratury, która składa się zarówno z członków Zgromadzenia Republiki, jak i osób wybranych spośród grona prokuratorskiego²⁴. Kadencja Prokuratora Generalnego trwa sześć lat, na co wskazuje przepis art. 220 ust. 3 Konstytucji Republiki Portugalii.

3. Zadania prokuratury

Przed wszystkim należy podkreślić, że prokuratura w Portugalii jest organem konstytucyjnym. Instytucja ta odpowiedzialna jest za prowadzenie wszelkich działań związanych ze zwalczaniem przestępczości. Do kategorii tej należy zaliczyć tzw. politykę kryminalną oraz reprezentację państwa. Nie można również zapominać o obronie praworządności oraz ogólnych interesów państwa, wskazanych szczegółowo w przepisach ustawowych²⁵.

Odwołując się do przepisu art. 219 Konstytucji Republiki Portugalii, należy wskazać, że²⁶:

Prokuratorzy są urzędnikami, którzy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje działania, podlegają zasadzie hierarchicznego podporządkowania, i nie mogą być przenoszeni, zawieszani, przenoszeni w stan spoczynku lub odwoływani, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie.

Kwestia ta została także powtórzona w ramach artykułu 78 Statutu Prokuratury. Już na tej podstawie można sądzić, że prokuratura posiada monopol na wszelkiego rodzaju działania o charakterze karnym. Niemniej jednak trzeba również pamiętać o funkcjonowaniu w ramach prokuratury instytucji tzw. asystenta. Jest to urzędnik występujący w charakterze strony w procesie

²³ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/hierarchiczne-podporzadkowanie;3911612.html> [dostęp: 8.12.2020].

²⁴ B. J. Stefańska, op. cit., s. 89.

²⁵ Por. B. A. Machado, *Ministerio Publico: organizacao, representacoes e trajetorias*, Curitiba 2007; <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448680/details/maximized> [dostęp: 8.12.2020].

²⁶ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html> [dostęp: 8.12.2020].

karnym, która podejmuje odpowiednie działania w ramach takiego postępowania, niemniej jednak formalnie podlega prokuratorowi.

Istotne jest, że osoba ta ma możliwość wniesienia oskarżenia dopiero w czasie, gdy wcześniej zrobiła to prokuratura. Należy także podkreślić, iż w sytuacji, gdy prokuratura nie wniesie oskarżenia i zdecyduje się na archiwizację całej sprawy, osoba ta ma do dyspozycji gwarancje, zgodnie z którymi orzeczenie może zostać ponownie rozpatrzone²⁷.

Mamy więc do czynienia z organizacją, która przejawia cechy elastyczności, a w niektórych przypadkach wskazuje się nawet na nieokreśloność²⁸. Ze względu na fakt, że jest to luźna struktura organizacyjna, możliwe jest jej reformowanie zarówno w całości, jak i w częściach w zależności od tego, jakie zagadnienia będą wymagały zmiany. Ułatwia to także wprowadzanie nowych idei oraz planowanie, a także rozwiązywanie nowych problemów na poziomie instytucji z zaznaczeniem, że jej poszczególne elementy składowe mogą stać się odrębnymi zespołami²⁹.

Podkreślenia wymaga fakt, że portugalska prokuratura dzieli z sędziami podstawowe zasady konstytucyjne, odwołując się do zasady obiektywizmu oraz legalności działania. Jednak nie można wskazać na jej hierarchiczną zależność od władzy wykonawczej. Tak więc występuje tu autonomia, określana jako organiczna i funkcjonalna. Funkcjonuje pogląd, że jest to przykład tzw. autonomii zniuansowanej, gdzie wewnętrzna kontrola oraz równowaga nie są przedmiotem interwencji ze strony władzy wykonawczej czy ustawodawczej³⁰. Władze te mają jednak możliwość zaangażowania się w niektóre procesy, jak w przypadku wspomnianej Rady Najwyższej.

Aby było możliwe lepsze zrozumienie nie tylko statusu przypisanego do prokuratury, ale również działalności tegoż podmiotu, konieczne jest skoncentrowanie się na modelu wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że większość najistotniejszych funkcji przypisanych prokuratorze realizowana jest właśnie w tym obszarze. W Portugalii obowiązuje tzw. zasada oskarżycielska. Mowa w tym przypadku o „pełnym” zakresie uprawnień oskarżycielskich przypisanych do funkcji prokuratora³¹. Zaznacza się, że sędziowie są urzędnikami odpowiedzialnymi za wymierzanie sprawiedliwości w imieniu obywateli. Z kolei osoby wchodzące w skład prokuratury zajmują się przede wszystkim sprawami karnymi, a ich uwaga skoncentrowana jest na prowadzeniu dochodzeń w zakresie czynów zabronionych³².

²⁷ B. A. Machado, op. cit., s. 20–21.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem, s. 20–21.

³⁰ Por. B. J. Stefańska, op. cit.

³¹ W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel w polskim procesie karnym*, Warszawa 1960, s. 16–17.

³² J. P. Dias, J. Almeida, *The external and internal conditions for the independence of the judiciary in Portugal*, Nijmegen 2010, s. 225–252.

Zadaniem prokuratora jest przyjmowanie skarg i skarg prywatnych oraz wspieranie procesu karnego, zarówno na etapie dochodzenia wstępnego (*incérito*), jak i pozostałych etapach, w tym etapie śledztwa rozpoczynającego się aktem oskarżenia. Nie można również zapominać o ostatnim etapie, czyli *ulgamento*. Zadaniem prokuratora jest także składanie środków odwoławczych, w sytuacji, kiedy jest to w ogólnie pojętym interesie obrony praworządności. Wśród wykonywanych przez niego zadań należy wskazać również wsparcie w kwestii wykonywania wyroków oraz w odniesieniu do wszelkich środków bezpieczeństwa. Jednocześnie należy pamiętać, że po stronie portugalskiego prokuratora leży konieczność promowania wśród społeczeństwa działań, które mają zapobiegać przestępczości.

Jednak zadania prokuratora nie dotyczą tylko prawa karnego. Prokurator w ramach wykonywanych obowiązków funkcjonuje również w obszarach prawa: administracyjnego, cywilnego, rodzinnego, skarbowego, pracowniczego. Ma również możliwość udziału w postępowaniu przed sądem obrachunkowym. Jego działania dotyczą również kwestii wolnej konkurencji, własności intelektualnej oraz – sądu morskigo³³.

Odwołując się bezpośrednio do dwóch przywołanych wcześniej aktów prawnych, czyli konstytucji oraz Statutu prokuratury, możliwe jest wskazanie, iż po stronie prokuratora leży nie tylko obowiązek reprezentowania państwa, ale również obrona interesów wyznaczonych przez przepisy ustawowe, a także uczestniczenie w realizowaniu polityki karnej ukierunkowanej przez zasadę legalizmu, o czym stanowi przepis art. 1 Statutu³⁴. Jednocześnie należy pamiętać, że prokuratura i jej organy są autonomiczne nie tylko w odniesieniu do organów władzy centralnej, ale również regionalnej czy lokalnej, w granicach wyznaczonych przepisami Statutu³⁵.

Powołując się na przepis art. 5 Statutu, warto zauważyć, że prokuratura ma możliwość uczestniczenia w postępowaniach na określonych warunkach. Po pierwsze chodzi o kwestię reprezentowania państwa bądź reprezentowania regionów autonomicznych i władz lokalnych. Kwestia ta odnosi się także do sytuacji, kiedy konieczne jest reprezentowanie osób niezdolnych, nieobecnych i nieznanych. Prokurator ma również możliwość objęcia postępowaniem z urzędu pracowników oraz ich rodzin w kontekście spraw mających charakter socjalny. W związku z tym można uznać, iż ma on możliwość reprezentowania nie tylko interesów publicznych, ale i indywidualnych oraz zbiorowych. Jego udział dotyczy także spisu inwentarza, który wymagany jest przez prawo do podjęcia koniecznej interwencji³⁶.

³³ Artykuł 3 Statutu.

³⁴ <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448680/details/maximized> [dostęp: 8.12.2020]

³⁵ A. H. Gaspar, *The Portuguese Judicial System*, Luso 1997, s. 45.

³⁶ Artykuł 5 Statutu.

Jednocześnie nie można zapominać, iż mamy do czynienia z tzw. organem dodatkowym bądź posiłkowym. Chodzi w tym przypadku o sytuacje, w które zaangażowane są regiony autonomiczne, władze lokalne, pozostałe zbiorowe osoby państwowe, jak również osoby zbiorowe użyteczności publicznej czy osoby niezdolne lub nieobecne³⁷. Zaznacza się, że przez status organu posiłkowego prokuratura ma prawo podejmować działania, które w jej przekonaniu powinny być zainicjowane. Niemniej jednak granice podejmowanej interwencji zostały wyznaczone przez prawo procesowe, na co wskazuje między innymi przepis art. 6 analizowanego Statutu.

Według Gomesa Canotilho i Vital Moreiry³⁸ prokuratorzy mają do zrealizowania szereg funkcji wpisujących się w cztery główne obszary³⁹. Należą do nich przede wszystkim reprezentowanie państwa przed sądami i w poszczególnych postępowaniach, w które są nie tylko zaangażowani, ale w ramach których są państwowymi prawnikami. To także wszczynanie postępowań karnych, obrona praworządności, interweniowanie w sporach administracyjnych i podatkowych oraz monitorowanie ich zgodności z konstytucją. Jednocześnie wskazuje się na obronę interesów osób, które wymagają większej ochrony, a mianowicie⁴⁰: dzieci, osób nieobecnych czy pracowników.

Odwołując się więc po raz kolejny do regulacji zawartych w Statucie, możliwe jest wyróżnienie bardzo mocno rozbudowanego zestawu zadań, z jakimi muszą mierzyć się portugalscy prokuratorzy. To w pierwszej kolejności reprezentowanie państwa, ośmiu regionów autonomicznych, władz lokalnych, osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych oraz osób nieznanymi lub których miejsce pobytu jest nieznanie⁴¹. To także: koncentrowanie się na polityce kryminalnej, określonej przez suwerenne organy państwa; wszczynanie postępowania karnego, kierując się zasadą legalności; oficjalne reprezentowanie pracowników i ich rodzin w obronie ich praw socjalnych; obrona zbiorowych interesów zgodnie z warunkami wyznaczonymi przez prawo czy obrona niezawisłości sądów w zakresie ich zadań oraz zapewnienie wykonywania funkcji jurysdykcyjnych zgodnie z konstytucją i ustawami⁴².

Do zadań prokuratury należy zapewnienie wykonania orzeczeń sądów; kierowanie dochodzeniami karnymi, nawet jeśli są one prowadzone przez inne organy; tworzenie i wdrażanie środków zapobiegania przestępczości; monitorowanie konstytucyjności aktów normatywnych; interweniowanie w sprawach upadłości i niewypłacalności oraz we wszystkich sprawach dotyczących interesu

³⁷ B. J. Stefańska, op. cit., s. 91.

³⁸ J. J. G. Canotilho, V. Moreira, *Constituicao da Republica Portuguesa anotada*, Coimbra 1993, s. 830.

³⁹ Ibidem, s. 830.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Por. Art 3–5 Statutu.

⁴² Ibidem.

publicznego⁴³. To także doradztwo; monitorowanie pracy proceduralnej organizacji policji kryminalnej; odwoływanie się, gdy decyzja jest wynikiem zmywu stron mającej na celu obejście prawa lub zamiar jego złamania; oraz wszelkie inne funkcje powierzone im przez przepisy prawa⁴⁴.

Obowiązki te zostały ponownie wymienione w ramach prawa procesowego oraz innych przepisów. Zasadne jest stwierdzenie, że prokurator ma możliwość podjęcia interwencji z urzędu bądź jako strona przystępująca do toczącego się postępowania. Jest to zależne od tego, czy jest on głównym przedstawicielem strony, czy też stara się chronić interesy przypisane poszczególnym podmiotom na podstawie przepisów prawa⁴⁵. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, możliwe jest stwierdzenie, że praca prokuratora koncentruje się przede wszystkim na realizacji poszczególnych wskazanych wyżej funkcji, z zaznaczeniem, że w niektórych przypadkach reprezentuje osobę powoda, a w innej – osobę pozwaną. Zdarzają się także sytuacje, gdzie prokuratorzy stanowią *amicus curiae*, czyli „przyjaciela sądu”⁴⁶. Najprościej rzecz ujmując, jest to osoba lub organizacja, niebędąca stroną w postępowaniu sądowym i dobrowolnie, z własnej inicjatywy, oferująca sądowi opinię prawną lub inną dotyczącą przedmiotu postępowania⁴⁷.

4. Struktura prokuratury

Na mocy przepisu art. 7 Statutu* – prokuratura w Portugalii dzieli się na: Prokuratorę Generalną Republiki (*A Procuradoria – Geral da Republica*), Prokuratorę Generalną Dystryktu (*As Procuradoras – Gerais Distritais*) oraz Prokuratorę Republiki (*As Procuradorias da Republica*). Jeżeli zaś chodzi o przedstawicieli prokuratury, to należy wskazać na Prokuratora Generalnego Republiki, Wiceprokuratora Generalnego, zastępców Prokuratora Generalnego, prokuratorów republiki oraz zastępców prokuratorów, którzy jednocześnie wspierani są przez doradców w granicach wyznaczonych przez regulacje prawne.

4.1. Prokuratura Generalna Republiki

Biuro Prokuratora Generalnego jest najwyższym organem prokuratury i składa się z Prokuratora Generalnego, Rady Najwyższej, Rady Doradczej Prokuratora Generalnego, audytorów prawnych oraz służb wsparcia technicznego i administracyjnego⁴⁸. Trzeba jednak pamiętać, iż sprawuje on pieczęć również nad innymi

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Artykuł 5 Statutu.

⁴⁶ Por. J. P. Dias, P. Fernando, T. M. Lima, *O Ministerio Publico em Portugal*, Coimbra 2008, s. 28–70.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Art. 9 ust 1 Statutu.

organami, takimi jak Departament Centralny Śledztwa i Oskarżania, Gabinet Dokumentacji i Prawa Porównawczego oraz Centrum Doradztwa Technicznego. Jeśli chodzi o funkcje tego organu, to w jego gestii leży powoływanie, promowanie, przekazywanie i wykonywanie czynności dyscyplinarnych w stosunku do pracowników prokuratury.

Wydaje również dyrektywy, zarządzenia i instrukcje sędziom prokuratury oraz pełni funkcje doradcze, mając na uwadze, że może wydawać opinie na wniosek Zgromadzenia Republiki lub rządu w przypadkach przewidzianych przez ustawę. Jest również odpowiedzialny za reprezentowanie prokuratury przed najwyższymi sądami republiki, zwoływanie i przewodniczenie Najwyższej Radzie i Radzie Doradczej Prokuratury Generalnej, a także za kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności prokuratury⁴⁹. Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek rządu, w tym samym trybie Prokurator Generalny jest odwoływany. Jeżeli nie zostanie odwołany wcześniej, kadencja Prokuratora Generalnego trwa sześć lat⁵⁰.

Odpowiada on przed prezydentem na podstawie przepisu art. 133 konstytucji, zgodnie z treścią którego: „Powoływanie i odwoływanie, na wniosek Rządu, przewodniczącego Trybunału Obrachunkowego i Prokuratora Generalnego Republiki”. Trzeba także odwołać się do treści art. 131 konstytucji, który stanowi, iż: Prokurator Generalny Republiki jest powoływany i unieważniany zgodnie z Konstytucją. Mandat Prokuratora Generalnego Republiki trwa sześć lat, z zastrzeżeniem postanowień art. 133 lit. m) Konstytucji.”⁵¹. W związku z tym Prokurator Generalny może zostać odwołany przez głowę państwa na wniosek rządu przed zakończeniem swojej kadencji.

W przypadku zadań leżących po stronie Prokuratora Generalnego, w pierwszej kolejności należy wskazać na fakt, iż stoi on na czele Prokuratury Generalnej, jak również przewodniczy jej i reprezentuje w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, Najwyższym Sądzie Administracyjnym, Najwyższym Sądzie Wojskowym, Trybunale Obrachunkowym oraz występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami odnoszącymi się do kwestii legalności oraz konstytucyjności⁵².

Wskazuje się, iż zadaniem Prokuratora Generalnego jest koordynowanie oraz nadzorowanie działań podejmowanych przez prokuraturę. W tym celu wydawane są poszczególne dyrektywy, zarządzenia oraz instrukcje, których pracownicy prokuratury mają bezwzględnie przestrzegać. Należy jednak pamiętać, że to Najwyższa Rada zajmuje się dyrektywami odnoszącymi się do kwestii wewnętrznej organizacji, zaś Prokurator Generalny koncentruje się na dyrektywach związanych z podmiotami ministerialnymi. W związku

⁴⁹ F. M. Ferreira, F. A. Mendes, J. V. Capela, *Justica na Res Publica (Secs. XIX –XX)*, CITCEM, Braga 2012, s. 220–255.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html> [dostęp: 8.12.2020].

⁵² B. J. Stefańska, op. cit., s. 92.

z tym wskazuje się na równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi przez oba te organy.

Wspomniane dyrektywy, zarządzenia oraz instrukcje określane są mianem „instrumentów hierarchicznych”⁵³. Większość z nich przejawia charakter ogólny w stosunku do ogólnych kryteriów interpretacji przepisów prawnych i operacyjnych po stronie prokuratury. Z kolei instrukcje przypisane są do konkretnych zagadnień oraz tematów. Chodzi w tym przypadku o konkretne działania w odniesieniu do realnych przypadków, które mogą pojawić się w trakcie pracy w prokuraturze⁵⁴.

Z jednego z zarządzeń⁵⁵ wynika, że jedynie Prokurator Generalny Republiki i Najwyższa Rada są prawnie upoważnieni do wydawania dyrektyw, podczas gdy prokuratorzy okręgowi, zastępcy prokuratorów generalnych oraz koordynatorzy Centralnych Sądów Administracyjnych są uprawnieni do wydawania zarządzeń i instrukcji w swoim okręgu. Trzeba jednak pamiętać, iż mają oni możliwość zaproponowania Prokuratorowi Generalnemu Republiki określoną treść dyrektywy. Wreszcie, na niższym szczeblu, prokuratorzy zostali upoważnieni do tego, by wydawać rozkazy oraz instrukcje⁵⁶.

Odnosząc się do powyższych regulacji, należy wskazać, iż pomiędzy zasadą hierarchiczności a ewentualnym nieposłuszeństwem występuje delikatna równowaga, która została oparta na poszczególnych dyrektywach, nakazach oraz instrukcjach. W związku z tym w ramach portugalskiej prokuratury występuje przejrzysta procedura związana z kwestią rozwiązywania ewentualnych sporów⁵⁷.

4.2. Najwyższa Rada Prokuratury

Ogromne znaczenie w zakresie funkcjonowania prokuratury ma organ kolegialny zwany Najwyższą Radą Prokuratury, który jest jednocześnie organem konstytucyjnym. Należy zaznaczyć, że w tym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, kiedy to Prokuratura Generalna posiada zarówno uprawnienia dyscyplinarne, jak i zarządzanie kadrami, które realizuje właśnie poprzez Najwyższą Radę (*Conselho Superior do Ministerio Publico*).

Składa się ona z Prokuratora Generalnego, czterech prokuratorów generalnych dystryktów, zastępcy prokuratora generalnego, dwóch prokuratorów republiki, czterech zastępców Prokuratora Generalnego (po jednym na każdy okręg sądowy), pięciu członków wybranych przez Zgromadzenie Republiki i dwie

⁵³ J. P. Dias, R. Azevedo, *O papel do Ministerio Publico no poder judicial: estudo comparado dos paises latino-americanos*, Coimbra 2008.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_633918141195530467 [dostęp: 8.12.2020].

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ J. Pedroso, C. Trincao, J. P. Dias, *E a justiça aqui tao perto? – As transformacoes no acesso ao direito e a justice*, „Revista Critica de Ciencias Sociais” 2003, No. 65, s. 77–106.

osoby o uznanych zasługach, wybranych przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁵⁸. Istotne jest, iż sami zwykli prokuratorzy, czyli tzw. *magistrados*, nie mogą znaleźć się w składzie Najwyższej Rady.

Jak można zaobserwować mamy do czynienia ze składem mieszanym, gdzie część członków wybierana jest bezpośrednio przez prokuratorów, co warunkuje posiadanie przez nich odpowiednich uprawnień do realizowania poszczególnych funkcji. Kwestia ta jest niezwykle istotna, ze względu na fakt, iż pozwala na wprowadzenie silnego elementu „kontroli i równowagi”, gdy mowa jest o działaniach podejmowanych przez resort publiczny, jakim jest prokuratura.

W przypadku Najwyższej Rady mamy do czynienia z najwyższym organem zarządzającym i dyscyplinarnym prokuratury. Jest on także organem kompetentnym do podejmowania decyzji o nominacjach, przeniesieniach, awansach, zwolnieniach, postępowaniach dyscyplinarnych i innych aktach o podobnym charakterze. Ponadto przygotowuje wytyczne dotyczące organizacji wewnętrznej, przedstawia Prokuratorowi Generalnemu instrukcje dotyczące działań poszczególnych podmiotów, zatwierdza roczny plan kontroli oraz określa sposób przeprowadzania poszczególnych kontroli w ministerstwie⁵⁹.

Należy zauważyć, że Prokurator Generalny, choć przewodniczy Radzie, nie proponuje ani nie rozstrzyga samodzielnie w tych sprawach, co wynika z przepisów art. 15 i 27 wspomnianego Statutu. Rada Najwyższa zbiera się na sesjach zwyczajnych co dwa miesiące, jednak możliwe jest też zwołanie jej w trybie nadzwyczajnym na wniosek bądź Prokuratora Generalnego Republiki, bądź przez $\frac{2}{3}$ członków Rady.

4.3. Inspekcja Prokuratury

Organem wspomagającym Najwyższą Radę jest Inspekcja Prokuratury, w składzie której znajdują się inspektorzy oraz sekretarze inspekcji. Są oni powoływani na wniosek Najwyższej Rady Prokuratury przez Ministra Sprawiedliwości⁶⁰. Ich głównym celem jest zbieranie informacji nie tylko na temat samych urzędników, ale również prokuratorów, a dokładniej informacji na temat ich osiągnięć zawodowych, śledztw oraz procesów dyscyplinarnych⁶¹. Zaznacza się jednak, iż proces ten nie może być prowadzony przez osoby legitymizujące się niższą kategorią bądź stażem aniżeli badany prokurator.

Odwołując się do przepisu artykułu 34 Statutu warto podkreślić, iż pracownikami Inspekcji są osoby pracujące wcześniej jako funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli chodzi zaś o ich kompetencje, są one następujące⁶²: prowadzenie inspekcji, kontroli oraz postępowań wyjaśniających w urzędach

⁵⁸ Art 15 ust 2 Statutu.

⁵⁹ B. J. Stefańska, op. cit., s. 93.

⁶⁰ Art. 34 ust. 2 Statutu.

⁶¹ Art. 34 ust. 4 Statutu.

⁶² Art. 35 ust. 1 Statutu.

prokuratury oraz w procesach dyscyplinarnych w zgodzie z decyzjami wydanymi przez Najwyższą Radę bądź na bezpośredni wniosek przedłożony przez Prokuratora Generalnego.

4.4. Rada Konsultacyjna Prokuratury Generalnej

Funkcja konsultacyjna Prokuratury Generalnej została przypisana do organu, jakim jest Rada Konsultacyjna (*Conselho Consultivo do Ministerio Publico*). Rada składa się z Prokuratora Generalnego Republiki oraz zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie, która została odgórnie ustalona przez Ministerstwo Sprawiedliwości, zgodnie z wnioskiem przedłożonym przez Najwyższą Radę Prokuratury⁶³.

Wśród kompetencji Rady możliwe jest wyróżnienie kwestii wydawania opinii w zakresie związanym z legalizmem w przypadkach, które zostały wyznaczone w ustawie bądź na wniosek marszałka Zgromadzenia Republiki czy premiera. Rada ma także prawo do wydawania różnego rodzaju opinii na wniosek rządu w kwestii formułowania oraz zawartości prawnej projektów aktów prawnych. Zadaniem Rady jest również wypowiadania się na tematy związane z legalnością umów, gdzie państwo stanowi jedną ze stron. To także przekazywanie informacji odnośnie wszelkiego rodzaju niejasności, braków czy sprzeczności w tekstach prawnych⁶⁴.

Zebrań rady odbywają się co dwa tygodnie. Możliwe jest jednak skorzystanie z tzw. trybu nadzwyczajnego, na bezpośredni wniosek Prokuratora Generalnego Republiki⁶⁵. W czasie przerwy wakacyjnej Rada zbiera się tylko raz, w celu rozwiązania najpilniejszych spraw, o czym stanowi przepis art. 40 Statutu prokuratury.

5. Status prokuratora

Analizując kwestie statusu prokuratora, konieczne jest odwołanie się w pierwszej kolejności do Statutu prokuratury. Podkreślenia wymaga fakt, że na przestrzeni lat podlegał on wielu przekształceniom, jak również został uzupełniony o poszczególne ustawy i rozporządzenia. Możliwe jest wskazanie, że prokurator w pierwszej kolejności musi kierować się zasadami⁶⁶: autonomii, legalności, obiektywizmu, odpowiedzialności i hierarchiczności. Jednocześnie należy podkreślić niezwykle ważny aspekt konstytucyjny, według którego prokuratora przejawia autonomię na podstawie zasad wyznaczonych na podstawie ustawy. Można więc stwierdzić, że prokuratura jest częścią szeroko rozumianego

⁶³ Art. 36 ust. 2 Statutu.

⁶⁴ Art. 37 Statutu.

⁶⁵ Art. 40 ust. 1 Statutu.

⁶⁶ J. P. Dias, *Multiple Competences of Judicial and Social Intervention: Portuguese Public Prosecutors in Action*, „Laws” 2017, nr 6(19), s. 5.

wymiaru sprawiedliwości, choćby już z tego powodu, iż regulacje jej dotyczące znajdują się w tym samym rozdziale ustawy zasadniczej, co pozostałe organy władzy sądowniczej. Dzieli ona ponadto z władzą sądowniczą zasady konstytucyjne, takie jak obiektywizm oraz legalność działania⁶⁷.

Ze względu na fakt, iż prokuratura nie tylko posiada swój odrębny status, ale również strukturę, możliwe jest jej uznanie za część wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze jest jednak to, że jest ona wyraźnie oddzielona od władzy wykonawczej, stanowiąc instytucję autonomiczną nie tylko pod względem funkcjonalnym. Nie można jednocześnie zapominać, że prokuratura w swoich działaniach nie podlega kierownictwu ani wskazówkom rządu, ze szczególnym uwzględnieniem ministra sprawiedliwości. Jest on jednak upoważniony do tego, by uczestniczyć w posiedzeniach Najwyższej Rady Prokuratury⁶⁸.

Warto odwołać się w tym przypadku do poglądu D. L. Rhode⁶⁹, która zauważa, że właściwie we wszystkich krajach Europy Zachodniej obserwuje się przepaść pomiędzy podstawowym prawem dostępu do prawa i sprawiedliwością a rzeczywistością praktyczną. W tym przypadku mamy do czynienia z zasadą wpisującą się w kontekst stwierdzenia: prawo w księżce, prawo w działaniu (tzw. realizm prawniczy). Jednak kilka krajów europejskich na przestrzeni ostatnich dekad wprowadziło konieczne zmiany prowadzące do uzyskania względnej równowagi między teorią a praktyką w tej dziedzinie⁷⁰.

Ta kwestia została przywołana ze względu na fakt, że w zasadzie każda analiza roli przypisanej prokuratorowi w Portugalii musi odnosić się nie tylko do integracji ze złożonym systemem mechanizmów prawnych. To także zwrócenie uwagi na ułatwiony dostęp do prawa jako takiego i wymiaru sprawiedliwości. Jak już wcześniej nadmienione, prokurator to z jednej strony oddzielny zawód, niemniej jednak status, jaki przejawia nawiązuje do statusu sędziów⁷¹. Dodatkowo, aby zostać prokuratorem, należy przejść ten sam test teoretyczny i psychologiczny co kandydaci na sędziego. Szacuje się, iż średnio do takiego testu przystępuje około 150 osób w skali roku. Dopiero, gdy przejdą pomyślnie procedurę kwalifikacyjną, decydują, czy zostaną prokuratorami, czy sędziami⁷².

Jednocześnie nie można zapominać, iż zmiana statusu prokuratora nastąpiła dopiero w 1974 r., gdy w tym obszarze zostały wprowadzone nowe instytucje demokratyczne. Istotne jest, że na podstawie konstytucji rozszerzone zostały kompetencje prokuratora oraz wprowadzono zmiany w jego autonomii. W ujęciu teoretycznym prokuratorzy są więc klasyfikowani jako ważne podmioty w ramach

⁶⁷ Ibidem, s. 5.

⁶⁸ Art 15 ust. 1 Statutu.

⁶⁹ D. L. Rhode, *Access to Justice*, New York 2004.

⁷⁰ J. Pedroso, C. Trincão, J. P. Dias, *Por Caminhos da(s) Reforma(s) da Justiça*, Coimbra 2003.

⁷¹ J. P. Dias, *Estatutos das magistraturas e Conselhos Superiores: uma justiça em transição para a democracia no pos-revolução*, Braga 2012, s. 220–255.

⁷² B. Santos, *Portugal – ensaio contra a autoflagelação*, Coimbra 2011.

istniejących mechanizmów, zapewniających dostęp do prawa i wymiaru sprawiedliwości. Koncentrując się na ścieżce ewolucji w przypadku analizowanego organu, należy wskazać, że współcześnie działania podejmowane przez niego nabrały dużo większego znaczenia. W tym przypadku wskazuje się nie tylko na realizację dużo większej liczby zadań, ale również na zwiększoną zdolność do działania, częściowo w wyniku ciągłego procesu afirmacji instytucjonalnej od 25 kwietnia 1974 r.⁷³

Należy wskazać w pierwszej kolejności na omawiany tu Statut prokuratury. Na jego podstawie została wprowadzona nowa definicja odnosząca się do tego zawodu. Zgodnie z założeniem prokuratorzy: reprezentują państwo, bronią interesów określonych za pomocą prawa, biorą udział w prowadzeniu polityki kryminalnej w rozumieniu przedstawionym przez suwerenne organy państwa, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na wykonywanie czynności karnych zgodnie z zasadą legalności oraz obrony praworządności według postanowień Konstytucji, Statutu i przepisów prawa⁷⁴.

Zdaniem Cunha Rodrigues⁷⁵ „sformułowanie to ewoluowało od definicji do normy kompetencyjnej. Obecnie ma potencjał, aby wyrazić złożone cechy przypisywane prokuratorom i jako takie, cechy ich tożsamości”⁷⁶. Trzeba jednak pamiętać, iż podstawową cechą każdego prokuratora w Portugalii jest polimorfizm, definiowany jako: podział, gdzie każdy podmiot wyspecjalizowany jest w wykonywaniu różnych czynności. To także znaczący i mający szeroki zakres zestaw poszczególnych atrybutów i kompetencji przypisanych do tego zawodu.

Koncentrując się na obecnym modelu autonomii prokuratorów, konieczne jest wskazanie na duży zakres obowiązków, w skład których wchodzi nie tylko kierowanie dochodzeniami karnymi⁷⁷. To także wszczynanie postępowań karnych, promowanie i koordynowanie środków zapobiegających przestępczości, monitorowanie konstytucyjności przepisów ustawowych i wykonawczych, monitorowanie policji sądowej oraz obrona interesów państwa i różnych innych interesów (np. kwestii ochrony środowiska czy kwestii konsumencjki)⁷⁸. Warto także wspomnieć o kluczowej roli, jaką odgrywają prokuratorzy w zakresie dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości. Okazuje się, że w większości przypadków obywatele kontaktują się po raz pierwszy z wymiarem sprawiedliwości poprzez prokuratorów⁷⁹.

Kontakt z obywatelem stanowi jedną z zasadniczych cech statusu portugalskiego prokuratora. Jednocześnie należy wskazać na występowanie w związku

⁷³ Por. J. P. Dias, R. Azevedo, op. cit.

⁷⁴ Artykuł 1 Statutu.

⁷⁵ C. Rodrigues, *Lugares do direito*, Coimbra Editora, Coimbra 1999, s. 34.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ J. P. Dias, *Citizenship and justice: public prosecutors in social contexts in Portugal*, „International Journal of the Legal Profession” 2013, s. 4.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

z tym poszczególnych mechanizmów nieformalnych, przez co znaczenie tego zawodu zyskuje dodatkowo na znaczeniu. Jest to szczególnie widoczne w ramach statystyk sądowych, gdzie prokuratura zajmuje się także obszarami społecznymi⁸⁰. Zaznacza się, że prokurator uznawany jest za swoistego rodzaju „pośrednika”. To nie tylko przypisany mu status w ramach wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest, iż większość prokuratorów przejawia zdolność do współpracy z innymi podmiotami⁸¹: państwowymi, prywatnymi lub obywatelskimi zanim rozpocznie się proces sądowy. Dlatego mają oni możliwość odgrywania wiodącej roli w procesie, w którym występuje korelacja pomiędzy formalnymi i nieformalnymi środkami rozwiązywania konfliktów. Trzeba jednak pamiętać, że prokurator ma możliwość realizowania wskazanej funkcji, ale nie zawsze korzysta z tego przywileju.

Kwestia ta okazuje się szczególnie istotna, gdy koncentrujemy się na zmianach, które zaszły na przestrzeni ostatnich lat. Chodzi w tym przypadku o kwestię przeformułowania obowiązków i ról różnych zawodów prawniczych, zarówno tych nowych, jak i starych, w odniesieniu do portugalskiego systemu sądowego. Szczególnie ważny okazuje się proces, w trakcie którego wymiar sprawiedliwości ma w pewnym stopniu charakter nieformalny, a nieco mniejsza uwaga niż wcześniej odnosi się do kwestii sądownictwa⁸².

Można zatem stwierdzić, że funkcja prokuratora posiada status wielofunkcyjny. Pojawia się jednak w związku z tym wiele problemów oraz wątpliwości. Należy podkreślić, że w ramach obecnego kontekstu społecznego, politycznego i sądowiczego nie ma możliwości ignorowania działań podejmowanych przez prokuratorów. Dla portugalskiego społeczeństwa nie jest wskazane ograniczanie ich kompetencji ponieważ przełożyłoby się to bezpośrednio na ograniczenie rzeczywistych praw obywatelskich⁸³.

Analizowana prokuratura, w tym prokuratorzy, mają zagwarantowaną autonomię nie tylko w teorii, ale i w praktyce. Do analogicznych wniosków doszła między innymi Grupa Państw Przeciwko Korupcji (*Group of States Against Corruption*, zwana dalej GRECO) działająca przy Radzie Europy. Zgodnie z jej ustaleniami portugalska prokuratura posiada niezbędną autonomię do realizowania zadań do niej przypisanych.

Przechodząc jednak do szczegółowych rozwiązań, warto skoncentrować się na statusie, jaki faktycznie został przypisany funkcji prokuratora w Portugalii. Odwołując się bezpośrednio do przepisu art. 144 Statutu, należy wskazać fakt, że prokuratorem może zostać wyłącznie obywatel Portugalii, który na co dzień korzysta z pełni praw cywilnych i politycznych. Jednocześnie musi

⁸⁰ Ibidem, s. 4–5.

⁸¹ Ibidem, s. 5.

⁸² J. Pedrosa, C. Trincão, J. P. Dias, *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*, Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Coimbra 2002.

⁸³ J. P. Dias, *O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação*, „Revista do Ministério Público” 2005, nr 101, s. 95–112.

posiadać dyplom magistra prawa uzyskany na portugalskim uniwersytecie bądź na uniwersytecie, którego dyplom jest honorowany w Portugalii.

Istotne jest, iż zgodnie z przepisem art. 74 Statutu, każdy prokurator jest podporządkowany regulacjom tej ustawy. Z kolei ust 2 powyższego artykułu wyznacza funkcje, jakie będzie realizowała osoba zastępująca prokuratora w sytuacjach wskazanych przez regulacje prawne. Powołując się na kolejny z artykułów, można zauważyć, że urząd prokuratora jest paralelny w stosunku do urzędu sędziego, przy jednoczesnym zaznaczeniu, iż jest on od niego całkowicie niezależny. Termin paralelny oznacza „trwający lub zachodzący jednocześnie z czymś innym, takim samym lub podobnym pod pewnym względem”⁸⁴. Jeżeli chodzi zaś o przepis art. 75, podkreśla się, iż urząd prokuratora jest nie tylko odpowiedzialny – zaznacza on także kwestię hierarchicznego podporządkowania, co zostało wskazane we wcześniejszych punktach analizy. Jednak badając bliżej te dwie zasady, należy zauważyć, że odpowiedzialność skorelowana jest nie tylko z realizacją obowiązków w ramach przepisów prawa, ale również posłuszeństwem w stosunku do poszczególnych dyrektyw, rozkazów i instrukcji⁸⁵. Z kolei hierarchiczność koncentruje się na podporządkowaniu przełożonemu, wypełnianiu dyrektyw, rozkazów oraz instrukcji. Warto nadmienić, że kwestie związane z awansem prokuratora czy jego przeniesieniem bądź wydalenia zostały uwarunkowane za pomocą regulacji zawartych w Statucie.

W ramach prowadzonej analizy konieczne jest również odniesienie się do kwestii gwarancji niezależności poszczególnych prokuratorów. Istotne jest, że w tym przypadku występuje procedura związana z wydawaniem poleceń, kiedy to prokuratorzy dysponują narzędziem, jakim jest żądanie przedstawienia polecenia lub rozkazu na piśmie, w sytuacji, gdy w sposób bezpośredni wpływa to na przebieg danego postępowania. Wskazuje na to między innymi przepis art. 79 Statutu. Jednocześnie prokuratorzy mają możliwość odmówienia wykonania danego polecenia, rozkazu czy instrukcji, jeżeli uznają, że są one nielegalne i stanowią pogwałcenie tzw. świadomości prawnej, czyli znajomości przepisów i instytucji prawnych. Odmowa musi jednak zostać sporządzona na piśmie.

Jednocześnie należy podkreślić, że przedmiotem odmowy nie może być decyzja bądź decyzje, które wydane zostały drogą zależności w granicach kodeksu postępowania, dyrektywy, rozkazu bądź instrukcji przez samego Prokuratora Generalnego, przy jednoczesnym wyłączeniu z tego katalogu wszelkich decyzji mających nielegalny charakter. Jeżeli prokurator przedstawi odmowę, ale nie uzasadni jej w odpowiedni sposób, wtedy będzie podlegał postępowaniu dyscyplinarnemu z tytułu wykroczenia⁸⁶.

Już wcześniej wspomniano, że w przypadku prokuratora nie może dojść do połączenia stanowisk (*incompatibilitas*). Można tu mówić o zasadzie niełączenia

⁸⁴ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/paralelny.html> [dostęp: 8.12.2020].

⁸⁵ Art. 76 ust 2 Statutu.

⁸⁶ Art. 79 ust 5 i 6 Statutu.

stanowisk. Nie ma możliwość połączenia jednocześnie funkcji prokuratora z jakąkolwiek inną funkcją czy to publiczną, czy to prywatną przejawiającą charakter zawodowy. Dopuszcza się jedynie realizowanie działań związanych z pracą naukową oraz badaniami naukowymi w dziedzinie prawa. Dopuszczalne jest także pełnienie funkcji kierowniczej w ramach organizacji, które w sposób pośredni lub bezpośredni reprezentują urząd prokuratury⁸⁷.

Odwołując się do kolejnych przepisów Statutu, należy stwierdzić, że prokurator ma zakaz podejmowania działań politycznych oraz partyjnych, które przejawiają charakter publiczny. Zabronione jest także obsadzanie stanowisk politycznych przez prokuratorów z trzema podstawowymi wyjątkami. Mowa w tym przypadku o prezydencie republiki, członkach rządu oraz Rady Państwa⁸⁸. Zakazane jest także realizowanie interesów w sądach, w sytuacji gdy małżonek, małżonka, konkubent, konkubina czy inny członek rodziny pełnią funkcję prokuratora, sędziego bądź są funkcjonariuszami wymiaru sprawiedliwości. Zakaz ten dotyczy członków rodziny w linii prostej, zaś w linii bocznej do drugiego stopnia⁸⁹. Sądowy zakaz dotyczy także placówek, w których prokurator na przestrzeni ostatnich ośmiu lat pełnił funkcję adwokata. W tym przypadku mowa przede wszystkim o sądach okręgowych.

Poruszając kwestię toczących się postępowań, należy nadmienić, iż prokurator nie ma możliwości wypowiedzenia na ich temat żadnych deklaracji czy komentarzy. Jedyne wyjątki w tej sprawie odnoszą się między innymi do obrony godności. W niektórych przypadkach dopuszcza się takie zachowanie w imię słusznego celu, który jednak musi zostać zaakceptowany⁹⁰. Jednak Statut nie wskazuje konkretnego celu. Brak możliwości udzielania informacji na temat sprawy nie dotyczy aspektów postępowania, które nie zostały objęte tajemnicą postępowania bądź tajemnicą zawodową. Posiłkując się przepisem art. 84 Statutu, można wskazać, że strony mają prawo dostępu do informacji, ponieważ prokurator ma obowiązek udzielania informacji na dany temat.

Warto zaznaczyć, że po objęciu funkcji prokurator mieszka w siedzibie sądu bądź danego urzędu. Dopuszczalne jest także, by mieszkał w dowolnym miejscu w regionie, o ile nie istnieją w tej kwestii żadne przeciwwskazania. Chodzi przede wszystkim o poprawne realizowanie powierzonych funkcji. Przepis art. 85 Statutu wskazuje, że brak przeciwwskazań oraz przeszkód warunkuje możliwość uzyskania zgody na to, by prokurator zamieszkał w innym miejscu, aniżeli wskazano powyżej.

Jednocześnie prokuratorzy mają możliwość opuszczenia swojego okręgu jedynie w takich sytuacjach, jak⁹¹: wakacje sądowe, soboty, niedziela oraz święta, na co wskazuje przepis art. 86 Statutu. Trzeba jednak pamiętać, że nieobecność

⁸⁷ Art. 81 ust 1 Statutu.

⁸⁸ B. J. Stefańska, op. cit., s. 101.

⁸⁹ Art 83 Statutu.

⁹⁰ Art. 84 Statutu.

⁹¹ B. J. Stefańska, op. cit., s. 102.

w trakcie wymienionych dni nie może w żaden sposób odbić się na wypełnianiu przez prokuratora funkcji, dlatego zasadne jest wprowadzenie dyżurów. Gdy prokurator w sposób nielegalny opuści swoje miejsce pracy, wtedy możliwe jest wyciągnięcie w stosunku do niego konsekwencji. Mowa w tym przypadku o odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz utracie wynagrodzenia za okres, w którym był nieobecny⁹².

W wyjątkowych sytuacjach prokurator ma możliwość oddalenia się od swojego okręgu na czas, który nie przekracza 3 dni w miesiącu bądź 10 dni w skali roku. Wcześniej musi jednak otrzymać zgodę bezpośrednio od swojego przełożonego. Jeżeli prokurator jej nie dostanie, wtedy wdrażana jest procedura, zgodnie z którą odpowiednie organy są informowane o jego nieobecności. Niezwłocznie po powrocie prokurator musi przed nimi przedłożyć usprawiedliwienie. Warto jednak zaznaczyć, iż zgodnie ze Statutem⁹³ prokurator ma możliwość oddalenia się po zakończonych godzinach pracy, co nie jest rozpatrywane w kategorii wykroczenia. Niemniej jednak w obowiązku prokuratora leży poinformowanie odpowiednich osób, gdzie będzie się znajdował. Taka informacja jest konieczna, gdyby doszło do w sytuacji, w której musiałby podjąć pilne czynności służbowe⁹⁴.

Istotne jest także, że udział we wszelkiego rodzaju imprezach czy wydarzeniach nie może być szkodliwy dla wizerunku urzędu prokuratora. Dlatego tylko za zgodą Najwyższej Rady Prokuratury bądź Prokuratora Generalnego danego dystryktu dopuszcza się jego uczestnictwo w⁹⁵: sympozjach, kursach, seminariach, zebraniach oraz innych zagranicznych działaniach powiązanych w sposób bezpośredni z realizowaniem funkcji prokuratora.

Co prawda funkcja Prokuratora Generalnego została przedstawiona w punkcie dotyczącym struktury prokuratury, niemniej jednak należy podkreślić, iż musi on być traktowany w sposób identyczny i z honorami jak prezes Sądu Najwyższego. Z kolei wiceprokurator generalny republiki powinien być traktowany tak jak poszczególni sędziowie Sądu Najwyższego, na co wskazuje przepis art. 90 Statutu. Zastępca prokuratora generalnego ma identyczną rangę co sędziowie sądu apelacyjnego, zaś prokuratorzy i ich zastępcy znajdują się w tej samej kategorii co sędziowie⁹⁶.

W ramach niniejszych rozważań konieczne jest poruszenie także kwestii prokuratorowskiego immunitetu. Kwestia ta jest bowiem kluczowa dla statusu prokuratora. Wskazuje się, że dysponuje on tzw. immunitetem formalnym, określanym mianem immunitetu osobistego. Powołując się na pogląd B. Banaszka, należy podkreślić, iż ten rodzaj ograniczonej odpowiedzialności prawnej

⁹² Art. 86 ust. 3 Statutu.

⁹³ Art. 87 ust 1 Statutu.

⁹⁴ Art. 87 ust 4 Statutu.

⁹⁵ B. J. Stefańska, op. cit., s. 102.

⁹⁶ Art. 90 ust 4 Statutu.

przysługuje jedynie na czas pełnienia określonej funkcji⁹⁷. W związku z tym nie jest możliwe ani zatrzymanie prokuratora, ani jego aresztowanie, zanim nie zostanie wyznaczona rozprawa, związana z oskarżeniem. Regulacje te nie mają zastosowania w sytuacji, gdy prokurator zostanie zatrzymany na gorącym uczynku. Chodzi o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej lat trzech. Jeżeli dojdzie do jego zatrzymania bądź aresztowania, zgodnie z przepisami Statutu, ma on być natychmiast doprowadzony do odpowiedniego organu sądowego⁹⁸.

Kara pozbawienia wolności lub kara aresztu prewencyjnego odbywa się w normalnym zakładzie karnym. Prokuratora obowiązują wtedy te same zasady co pozostałych więźniów lub osoby zatrzymane. Jednocześnie przepis art. 93 Statutu wskazuje, że w ten sytuacji prokurator może być dla siebie adwokatem.

Nie można także zapominać o kwestii wynagrodzenia przeznaczonego na pełnienie tej funkcji. Prokurator otrzymuje podstawowe wynagrodzenie oraz dodatki. Istotne jest jednak to, że jego wysokość waloryzowana jest w sposób automatyczny na podstawie przepisów ustawy 26/84 z dnia 31 lipca 1984 r. oraz przepisu art. 1 ustawy 102/88 z dnia 25 sierpnia 1988 r.

Wśród dodatków znajduje się między innymi dodatek osiedleniowy, który przyznaje Minister Sprawiedliwości dopiero wówczas, gdy wysłuchana zostanie Najwyższa Rada Prokuratury oraz organizacje, których zadaniem jest reprezentowanie prokuratorów. Dodatek ma służyć głównie prokuratorom pełniącym funkcje w ramach autonomicznych regionów⁹⁹. Jednocześnie prokurator może pozyskać dodatek o wartości 20% całej pobieranej pensji – są to koszty reprezentacyjne, czyli wszelkiego rodzaju wydatki związane z realizowaniem funkcji prokuratora. Z kolei wiceprokuratorowi generalnemu oraz prokuratorom dystryktowym przysługuje dodatek w wysokości 10% pensji.

Warto również odnieść się do kwestii zwrotu kosztów w związku z przeniesieniem rzeczy oraz ich transportem – bez względu na to, jaki środek transportu zostanie wykorzystany – na skutek uzyskania awansu, przeniesienia bądź mianowania, o ile nie została w tym celu pobrana zaliczka. Trzeba jednak pamiętać, że nie przysługuje on osobom, które zostały przeniesione na skutek wniosku dyscyplinarnego¹⁰⁰. Zwrot ten nie przysługuje także prokuratorom, którzy zostali przeniesieni na skutek swojej prośby, o ile nie chodzi o przeniesienie poza granice kraju czy obszar autonomiczny, o czym stanowi przepis art. 99 Statutu.

Prokurator, jak już wspomniano, ma możliwość skorzystania z urlopu w czasie tzw. wakacji sądowych. Nie może on być jednak w sprzeczności z obowiązkiem pełnienia dyżurów i służbą w czasie wakacji, kiedy terminy zostały wyznaczone na podstawie analizowanego Statutu¹⁰¹. Zadanie rozdzielania dyżurów

⁹⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 407.

⁹⁸ Art. 91. Ust 2 Statutu.

⁹⁹ Art. 97 Statutu.

¹⁰⁰ Art. 99 ust 1 Statutu.

¹⁰¹ Art. 105 ust 1. Statutu.

przypisane zostało Prokuratorowi Generalnemu Republiki. To jego obowiązkiem jest ustalenie ich w taki sposób, by prokuratura miała możliwość funkcjonowania w sprawach nagłych w czasie wakacyjnym. Jeżeli prokurator zostanie przypisany do jednego z takich dyżurów, wtedy ma on możliwość skorzystania z wolnego w odrębnym terminie, co zostało zagwarantowane przez Statut¹⁰². Jeżeli prokurator zdecyduje się na nieobecność w czasie okresu wakacyjnego, wtedy konieczne jest przedstawienie osobie przełożonej miejsca pobytu. Jednocześnie zwierzchnik ma moc zawrócenia prokuratora z wakacji, o ile stwierdzi, że sprawa jest na tyle pilna, że jego obecność jest konieczna. Wtedy jednak przysługuje mu możliwość skorzystania z urlopu w innym terminie¹⁰³. Poza tym, jeśli chodzi o prokuratorów, którzy realizują poszczególne funkcje w regionach autonomicznych, należy podkreślić, iż koszty podróży pokrywane są przez państwo, gdy zdecydują się oni na spędzenie wakacji na kontynencie¹⁰⁴.

Prokuratorom przysługuje wiele przywilejów, które zostały uregulowane w treści przepisu art. 107 Statutu. Dotyczy to nie tylko zwolnienia z lokalnych podatków, ale również prawa do używania i noszenia broni oraz zakupu odpowiedniej amunicji bez względu na to, czy posiadają odpowiednie pozwolenia. Za okazaniem prokuratorowskiej legitymacji dopuszcza się możliwość wolnego wejścia oraz tranzytu zarówno w portach, jak i na lotniskach. Nie można także zapominać, iż w czasie realizowania swoich zadań prokuratorzy mają wstęp na zakotwiczone statki w portach, a także do domów, miejsc widowiskowych, miejsc rozrywek oraz wszędzie tam, gdzie organizowane są działania określane mianem publicznych. Jednocześnie prokurator korzysta z darmowej komunikacji miejskiej oraz wodnej na obszarze, który został ustanowiony przez Ministra Sprawiedliwości, na terenie okręgu, gdzie realizowane są funkcje prokuratorowskie. Może on również skorzystać ze specjalnej linii telefonicznej, o ile będzie to zasadne dla Najwyższej Rady Prokuratury. Warto także wskazać na darmowy dostęp do bibliotek, baz danych publicznych oraz sądów najwyższych, Trybunału Konstytucyjnego i Prokuratury Generalnej, z jednoczesnym poszanowaniem zasady legalności i konstytucjonalności. Na wniosek Najwyższej Rady Prokuratury bądź Prokuratora Generalnego dystryktowego przysługuje mu ochrona, a także ochrona jego rodziny oraz wszelkich dóbr materialnych, jeżeli uznane zostanie, że w tym przypadku jego bezpieczeństwo jest zagrożone.

Zgodnie z przepisem art. 107 Statutu legitymacja służbowa wydawana jest przez Najwyższą Radę Prokuratury i jest ona odnawiana za każdym razem, gdy dojdzie do zmiany miejsca zamieszkania. Zawiera ona bowiem informacje na temat stanowiska prokuratorowskiego oraz praw, jakie przysługują mu w czasie pełnienia poszczególnych funkcji. Należy także zaznaczyć, że zarówno Prokurator Generalny, jak i Wiceprokurator Generalny mogą starać się

¹⁰² Art. 105 ust 2. Statutu.

¹⁰³ Art. 105 ust 4. Statutu.

¹⁰⁴ Art. 105 ust 5 Statutu.

o paszport dyplomatyczny. Gdy mowa jest o paszporcie specjalnym, przysługuje on Zastępcy Prokuratora Generalnego z jednoczesnym zastrzeżeniem, że może on także trafić do zwykłych prokuratorów oraz ich zastępców w sytuacji, gdy w celach służbowych muszą wyjechać za granicę¹⁰⁵.

6. Podsumowanie

Wydaje się, że doktryna prawa nie poświęca kwestii ustroju prokuratury i statusu prokuratora w Portugalii dostatecznej uwagi. Jest to zauważalne, jeśli weźmie się pod uwagę literaturę przedmiotu dotyczącą wdrożonego modelu ustrojowo-organizacyjnego. Trzeba pamiętać, że od końca lat 80. XX w. kwestia ta okazuje niezwykle istotna dla praktycznego funkcjonowania tamtejszego modelu prawnego. Szczególnie interesująca jest kwestia autonomii prokuratury i bezstronności prokuratora w odniesieniu do kompetencji oraz warunków, w jakich prowadzone są działania prokuratorskie na obszarze Portugalii. Portugalscy prokuratorzy wykonują wiele zadań w różnych obszarach prawa, co sprawia, że są oni wiodącymi podmiotami w kontekście oceny funkcjonowania całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Wynika to między innymi z faktu, że kompetencje prokuratorów znacznie wykraczają poza sprawy z zakresu prawa karnego. Prokuratorzy, jak również cała prokuratura, stanowią niezwykle istotny element systemu ochrony praworządności, przestrzegania prawa, a także walki z przestępczością.

Nowe wyzwania pojawiające się w globalnym społeczeństwie w różnych aspektach sprawiają, iż prokuratorzy muszą podejmować coraz to nowe zadania. Nie w każdym przypadku kwestie te są odpowiednio uregulowane, co przekłada się bezpośrednio na konieczność nie tylko monitorowania, ale również gwarantowania egzekwowania prawa, w tym ciągłego odnoszenia się do nowych wyzwań w tym zakresie. Trzeba jednak podkreślić, iż portugalscy prokuratorzy dysponują uprawnieniami, za pomocą których mogą podejmować sprawne działania. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, iż model prokuratury oraz status prokuratora w Portugalii tworzą ciekawe rozwiązanie pozwalające na skuteczne oraz efektywne zapobieganie oraz walkę z przestępczością. Ponadto, przyjęte rozwiązania prawne pozwalają na określenie prokuratury jako konstytucyjnego filaru będącego elementem nie tylko systemu wymiaru sprawiedliwości, ale także demokratycznego państwa prawnego opartego na zasadzie praworządności.

¹⁰⁵ Art. 107 ust 3 Statutu.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.
Ustawa nr 60/98 z dnia 27 sierpnia 1998 r. Statut Ministerstwa Publicznego

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Canotilho J. J. G, Moreira V., *Constituicao da Republica Portuguesa anotada*, Coimbra 1993.
- Carcova C. M., *La opacidad del derecho*, Madrid 1998.
- Correia S., *A reforma do Contencioso Administrativo e as funcoes do Ministerio Publico*, Lisbon 2001.
- Daszkiewicz W., *Oskarżyciel w polskim procesie karnym*, Warszawa 1960.
- Dias J. P., Azevedo R., *O papel do Ministerio Publico no poder judicial: estudo comparado dos paises latino-americanos*, Almedina, Coimbra 2008.
- Dias J. P., Almeida J., *The external and internal conditions for the independence of the judiciary in Portugal*, Nijmegen 2010.
- Dias J. P., *Estatutos das magistraturas e Conselhos Superiores: uma justica em transicao para a democracia no pos-revolucao*, Braga 2012.
- Dias J. P., Fernando P., Lima T. M., *O Ministerio Publico em Portugal*, Coimbra 2008.
- Ferreira F. M., Mendes F. A., Capela J. V., *Justica na Res Publica (Secs. XIX–XX)*, Braga 2012.
- Gaspar A. H., *The Portuguese Judicial System*, Luso 1997.
- Kamińska-Szmaj I., *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Warszawa 1966.
- Machado B. A., *Ministerio Publico: organizacao, representacoes e trajetorias*, Curitiba 2007.
- Pedroso J., Trincão C., Dias J. P., *O acesso ao direito e a`justica: um direito fundamental em questao*, Relatorio do Observatorio Permanente da Justica Portuguesa, Coimbra 2002.
- Pedroso J., Trincão C., Dias J. P., *Por Caminhos da(s) Reforma(s) da Justica*, Coimbra 2003.
- Procuradoria – General da Republika*, Lisboa 1987.
- Rhode D. L., *Access to Justice*, New York 2004.
- Rodrigues C., *Lugares do direito*, Coimbra 1999.
- Santos B., *Portugal – ensaio contra a autoflagelacao*, Almedina, Coimbra 2011.

Czasopisma

- Dias J. P., *Citizenship and justice: public prosecutors in social contexts in Portugal*, „International Journal of the Legal Profession” 2013.
- Dias J. P., *Multiple Competences of Judicial and Social Intervention: Portuguese Public Prosecutors in Action*, „Laws” 2017, nr 6 (19).
- Dias J. P., *O Ministerio Publico e o acesso ao direito e a`justica: entre a pressao e a transformacao*, „Revista do Ministerio Publico” 2005, nr 101.

- Pedroso J., Trincao C., Dias J. P., *E a justica aqui tao perto? – As transformacoes no acesso ao direito e a justice*, „Revista Critica de Ciencias Sociais” 2003, nr 65.
- Stefańska B. J., *Prokuratura w Portugalii*, „Prok. i Pr.” 2003, nr 12.
- Toman J., *Konstytucyjna i ustawowa pozycja prokuratury w państwach – członkach Rady Europy*, „Prok. i Pr.” 1997, nr 5.

Źródła internetowe

- <http://lexso.org.pl/2017/03/13/prokuratura-rys-historyczny/> [dostęp: 8.12.2020].
- <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html> [dostęp: 8.12.2020].
- http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_633918141195530467 [dostęp: 8.12.2020].
- <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448680/details/maximized> [dostęp: 8.12.2020].
- https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pt-maximizeMS-pl.do?member=1 [dostęp: 8.01.2020].
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/hierarchiczne-podporzadkowanie;3911612.html> [dostęp: 8.12.2020].
- <https://sjp.pwn.pl/slowniki/paralelny.html> [dostęp: 8.12.2020].

mgr Bartłomiej Starzec

Rosja

Historia Prokuratury w Rosji

Prokuratura w Rosji jest instytucją liczącą już prawie trzysta lat. Rosyjscy historycy prawa wydzielają następujące etapy rozwoju instytucji prokuratury: carska prokuratura do reform 1864 r., zreformowana carska prokuratura, okres sowiecki, prokuratura współczesna. Źródła prokuratury są umiejscawiane w początkach XVIII stulecia i powołania wówczas przez cara Piotra I instytucji fiskałów (*ros. фискалитет*) pełniącej funkcje organu państwowego kontrolującego wypełnianie carskiego prawodawstwa¹. Do jego obowiązków należało wykrywanie nieprawidłowości w postępowaniach sądowych oraz w stosowaniu prawa w drodze tajnego śledztwa. Fiskalitet został utworzony dekretem carskim w 1711 r. W 1714 r. powołano instytucję generalnego fiskała. Także od 1714 r. w każdej rosyjskiej guberni powołano terytorialną służbę fiskalną. O wyjawionych nieprawidłowościach donoszono Senatowi Rządzącemu, organowi powołanemu w 1711 r. podporządkowanemu carowi. Jeżeli doniesienie okazało się prawdziwe, fiskał, który je złożył, otrzymywał $\frac{1}{4}$ grzywny nakładanej na skazanego. Tajny charakter służby oraz brak stałego wynagrodzenia z kasy państwa sprzyjał nadużyciom, takim jak łapówkarstwo czy wymuszenia, dlatego też fiskałowie nie cieszyli się dobrą opinią w społeczeństwie. Wraz z powołaniem w styczniu 1722 r. dekretem carskim Prokuratury instytucja fiskałów była stopniowo likwidowana. Ostatecznie przestała istnieć w 1729 r.² Podstawową różnicą pomiędzy fiskałami a prokuraturą była jawność działalności prokuratury. Ponadto prokuratura działała stale, natomiast fiskałowie aktywizowali się w przypadku powzięcia informacji o popełnionym przestępstwie. Od tej pory kontrola prawodawstwa miała dokonywać się jawnie, a nie tajnymi, ukrytymi przed społeczeństwem metodami. Wśród przyczyn likwidacji fiskałów rosyjskie piśmiennictwo prawnicze wskazuje, iż zdyskredytowali

¹ O. M. Chabarin, *Prawowe obesieczienije diejatielnosti fiskalitieta w pierwoj czietwertii XVIII wieka w Rossii*, „Wiestnik Moskowskiego Uniwersitieta MWD” 2011, nr 4, s. 149–150

² W. W. Goszułjak, *Prokuratura, adwokatura, notariat w konstitucionnom prawie Rossii*, Moskwa 2005, s. 12.

oni siebie, nie tylko tym, iż nie wypełniali powierzonych im zadań, ale także zostali dotknięci tymi wadami, do zwalczania których zostali powołani.

Pierwszym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie prokuratury był dekret cara Piotra I z dnia 12 stycznia 1722 r. Powoływał on przy Senacie Rządzającym³ prokuraturę na czele z Generałem-Prokuratorem (*ros. Генерал-прокурор*). Aktem prawnym regulującym kompetencje Generała-Prokuratora był dekret o urzędzie Generała-Prokuratora z 27 kwietnia 1722 r. Jego zadaniem było nadzorowanie postępowań odbywających się w Senacie oraz kontrola wykonywania podejmowanych decyzji. Ponadto Generał-Prokurator kontrolował działalność wszystkich innych prokuratorów i w razie popełnienia przez nich przestępstwa ich sprawy przedstawiał Senatowi, który pełnił wówczas funkcję swoistego sądu dyscyplinarnego⁴.

Osiemnastego stycznia 1722 r. ustanowieni zostali prokuratorzy przy sądach dworskich. Do ich zadań należała kontrola przestrzegania praw Imperium Rosyjskiego oraz nadzorowanie sposobu rozstrzygania spraw przed sądami. W pierwszych latach funkcjonowania prokuratura zajmowała się kontrolą przestrzegania prawa przez aparat państwowy. Kompetencje prokuratorów działających przy danym urzędzie dotyczyły zakresu spraw tego właśnie urzędu. Nadzorowali oni legalność funkcjonowania urzędu posiadali dostęp do dokumentów i materiałów urzędowych, ale nie uczestniczyli bezpośrednio w podejmowaniu decyzji. Rosyjscy badacze twierdzą, że właśnie wówczas narodził się – istniejący z pewnymi zmianami – model instytucji nadzoru ogólnego, co szerzej zostanie scharakteryzowane w dalszej części pracy. Jak wskazuje W. Goszuljak

prokuratura w Rosji powstała jako oparty na zasadzie centralizacji, z podporządkowaniem wszystkich prokuratorów Generałowi-Prokuratorowi, organ państwa, podstawową funkcją którego było wykonywanie nadzoru. Prawne, sądowe, administracyjne reformy w Rosji w całym okresie funkcjonowania prokuratury w różny sposób kształtowały jej funkcje i kompetencje, jednakże zachowały prokuraturę jako istotny organ ochrony i kontroli przestrzegania prawa. Wynika to z tego, że prokuratura powstała i rozwijała się jako rezultat państwowych

³ Senat Rządzący – organ powołany w 1711 r. jako nadzwyczajna instytucja zarządzająca państwem w czasie nieobecności cara z powodu jego uczestnictwa w działaniach wojennych. Wówczas tymczasowo zastępował głowę państwa. Członkowie Senatu byli powoływani i odwoływani przez cara i jemu także podporządkowani. Nie był to organ niezależny od cesarza. Powołanie Senatu wynikało z potrzeby stworzenia stale funkcjonującej centralnej instytucji zarządzającej i wspierającej monarchę w wykonywaniu jego obowiązków. Do kompetencji Senatu należała: działalność sędowo-organizacyjna, kontrola podatkowa i finansowa, handel zagraniczny i kwestie kredytowe. Zob. I. A. Isajew, *Istoria gosudarstwa i prawa Rossii*, Moskwa 2004, s. 246; D. W. Kolychalow, A. E., Szarachin, N. D. Eriaszwili, W. N. Galuzo, *Istorijskoje zakonodatelstwo X–XX wv.* (w 9 tomach), t. 4, *Zakonodatelstwo perioda stanowlenija absolutizma*, otw. red. A. Mańkow, Moskwa 1986, s. 196.

⁴ Tekst dekretu w: *Rossijskoje zakonodatelstwo X–XX wv.* (w 9 tomach), t. 4, *Zakonodatelstwo perioda stanowlenija absolutizma*, otw. red. A. Mańkow, Moskwa 1986, s. 196.

potrzeb i była niezbędna państwu, które we wszystkich historycznych etapach odgrywało szczególną rolę⁵.

W latach 30. XVII w. kompetencje prokuratorów zostały bardziej precyzyjnie określone w wydanym 3 września 1733 r. dekrete *O urzędzie gubernialnego prokuratora*. Był to także okres okrzepnięcia nowej instytucji państwowej, która coraz sprawniej wykonywała swoje zadania.

Podczas panowania Katarzyny II wzrosło znaczenie nadzorczych funkcji prokuratury. Reforma podziału administracyjnego państwa z 1775 r. tzw. reforma gubernialna zmieniła organizację prokuratury, zostawiając wcześniejsze zadania i kompetencje. Powołano nową instytucję striapczych (*ros. стряпчий*), którzy byli pomocnikami prokuratorów, ale także quasi-obrońców. „Działalność striapczych, w odróżnieniu od działalności prokuratorów posiadała cechy adwokackie”⁶.

Kolejną ważną cezurą działalności prokuratury było utworzenie w 1802 r. zamiast dotychczasowych kolegiów – ministerstw, w tym ministerstwa sprawiedliwości. Wówczas też doszło do połączenia urzędu Generała-Prokuratora z ministrem sprawiedliwości.

Reforma sądowa w Rosji z 1864 r.⁷ fundamentalnie zmieniła pozycję prokuratury w systemie organów państwowych. W statutach sądowych określono prokaturę jako wyłącznie organ nadzoru sądowego. Nowe regulacje ograniczyły zadania prokuratury wyłącznie do „spraw instytucji sądowych”⁸, odąd prokuratura zajmowała się nadzorem nad dochodzeniem i śledztwem, nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu sądowym, nadzór nad wykonaniem wyroków i decyzji sądów. Nastąpiło więc odejście od tzw. nadzorczego typu prokuratury, tak charakterystycznego dla modelu tego organu w państwie rosyjskim. Nowa prokuratura była tworzona według zasady jednolitości i hierarchicznego podporządkowania, jednakże wyłomem w dotychczasowej praktyce był brak związania prokuratorów niższego szczebla stanowiskiem prezentowanym przez wyższy szczebel prokuratury. Prokuratorzy mieli wykonywać swoje zadania na podstawie przepisów prawa i własnego sumienia⁹. Jednak w praktyce stary model nadal dominował. Niełatwo było, w co prawda zreformowanym, ale nadal autokratycznym ustroju, tworzyć instytucje prawne powstające w demokratyzujących się w XIX w. państwach europejskich. Ówczesny rosyjski historyk i działacz partii kadetów¹⁰ Aleksandr Aleksandrowicz Korniłow pisał, że „ministerstwo sprawiedliwości wychowuje

⁵ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 14.

⁶ Ibidem, s. 16.

⁷ Znacząca reforma sądownictwa rosyjskiego likwidowała sądownictwo stanowe, wprowadzała sądy pokoju, a przede wszystkim wprowadzała niezawisłość sądów i nieusuwalność sędziów. Zob. L. Bazyłow, P. Wiczorkiewicz, *Historia Rosji*, Wrocław 2006, s. 256.

⁸ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 19.

⁹ Tamże.

¹⁰ Kadeci – liberalna Partia Konstytucyjno-Demokratyczna znana także jako Partia Wolności Ludowej działająca w Imperium Rosyjskim w latach 1905–1917. Opowiadała się za stworzeniem w Rosji monarchii konstytucyjnej.

prokuratorskie kadry w duchu urzędniczym”¹¹. Taki model prokuratury istniał w latach 1854–1917.

Po zwycięstwie rewolucji październikowej i przejściu władzy przez bolszewików prokuratura została zlikwidowana. W dekrete Rady Komisarzy Ludowych o sądzie nr 1 z dnia 24 listopada 1917 r. zniesiono „dotychczas istniejące instytucje sędziów śledczych, nadzoru prokuratorskiego, jak również instytucje adwokatury przysięgłej i osobistej”¹². Od tej pory postępowanie przygotowawcze powierzono jednoosobowo sędziom lokalnym, a funkcję oskarżyciela mógł pełnić każdy obywatel o nieskazitelnym charakterze posiadający pełnie praw obywatelskich. Bolszewicy uważali prokuraturę za narzędzie starego porządku, „za najbardziej reakcyjną część obalonego aparatu państwowego, za narzędzie burżuazji wielce skuteczne w realizacji klasowego zadania burżuazji i wyzysku proletariatu”¹³. Lokalne Rady Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Chłopskich miały powołać specjalnych komisarzy, w celu przejścia archiwów i majątku zlikwidowanych instytucji. Po likwidacji prokuratury w kierownictwie bolszewickim pojawiła się koncepcja powołania Trybuna Radzieckiego jako organu mającego występować przed trybunałami rewolucyjnymi w charakterze oskarżyciela. Mimo zaawansowanych prac Trybun Radziecki pojawił się w pierwszej wersji dekretu o trybunałach rewolucyjnych – ostatecznie zrezygnowano z jej powstania¹⁴. Okres rewolucji i wojny domowej charakteryzował się całkowitą destrukcją państwa. Silnie zakorzeniony w rosyjskiej kulturze prawnej nihilizm święcił wówczas triumfy. Pałający nienawiścią do caratu bolszewicy uważali, że tylko na gruzach dawnych form można stworzyć nowy model państwa i społeczeństwa. Nie bez znaczenia była postawa funkcjonariuszy prokuratury, którzy w większości opowiedzieli się przeciwko nowej władzy, uznając ją za uzurpację¹⁵. Jak pisze W. Goszuljak, bolszewicy

nie troszczyli się o gwarancję praw człowieka i obywatela, ponieważ ich głównym celem było utrzymanie przechwyconej władzy. W wyniku prowadzenia takiej polityki na całym terytorium Rosji stworzono trybunały rewolucyjne i komisje nadzwyczajne, będące pozasądowymi organami represji decydującymi o rozstrzelaniach [przeciwników politycznych – B.S.] bez śledztwa i sprawiedliwego sądu¹⁶.

Bolszewicka koncepcja państwa opierała się na tzw. klasowym charakterze państwa, charakteryzującym się dyktaturą proletariatu, czyli klasy dotychczas wyzyskiwanej (robotników i chłopów) nad klasą pozbawioną panowania

¹¹ A. A. Kornilow, *Kurs historii Rosji XIX wieku*, Moskwa, 1993, s. 315.

¹² Pełen tekst dekretu w: A. Bosiacki, *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne: bolszewickiej Rosji 1917–1921*, Warszawa 2005, s. 341.

¹³ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991*, Warszawa 2010, s. 311.

¹⁴ A. Bosiacki, op. cit., s. 176.

¹⁵ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 23.

¹⁶ Tamże.

politycznego (arystokracją i burżuazją)¹⁷. Miała to być władza niczym nieograniczona, także prawem, opierająca się bezpośrednio na przemoc i z niej czerpiąca również legitymizację polityczną.

Po zakończeniu wojny domowej bolszewicy zaczęli rozważać powrót do centralnej instytucji państwowej zajmującej się zabezpieczeniem nowopowstałego porządku prawnego. Wiosną 1922 r. rozpoczęły się prace nad uchwałą o nadzorze prokuratorskim. Podczas tych prac pojawiły się dwie koncepcje usytuowania nowej prokuratury. Pierwsza, za którą opowiadała się większość deputowanych komisji Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego Rad¹⁸ odpowiedzialnej za przygotowanie projektu, widziała prokuraturę jako organ państwowy podporządkowany nie tylko władzy centralnej, ale także lokalnym (gubernialnym) radom (ros. *Советам*). Oznaczało to podważenie prawa nadzoru prokuratorskiego do oceniania legalności aktów władz lokalnych. Była to więc tzw. koncepcja „podwójnego podporządkowania”. Drugie stanowisko uznawało za niezbędne powołanie jednolitego scentralizowanego organu podporządkowanego Ludowemu Komisariatowi Sprawiedliwości (LKS). Zwolennikiem drugiej koncepcji był przywódca bolszewików W. Lenin, który wykorzystał swój polityczny autorytet do przeforsowania takiego modelu¹⁹. I tak po blisko pięciu latach uchwałą z 28 maja 1922 r. o nadzorze prokuratorskim Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej²⁰ przywrócona została instytucja prokuratury. Jak wskazuje M. Łysko,

oficjalnie powołanie do życia prokuratury uzasadniano znaczeniem, jakie w ustroju socjalistycznym posiada praworządność działania aparatu państwowego pojmowana jako ściśle i jednolite w skali całego kraju przestrzeganie obowiązującego prawa²¹.

Reaktywowana prokuratura usytuowana została jako wydział w resorcie sprawiedliwości. Na jej czele, jako Prokurator Republiki, stał Ludowy Komisarz Sprawiedliwości. Zgodnie z uchwałą o nadzorze prokuratorskim do zadań prokuratury należało:

- wykonywanie w imieniu państwa nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie organy władzy oraz organizacje gospodarcze i społeczne;

¹⁷ Szerzej na ten temat patrz: M. Waldenberg, *Rewolucja i państwo w myśli politycznej W. Lenina*, Warszawa 1978.

¹⁸ Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy Rad – jedna z trzech instytucji ustawodawczych powołana na mocy Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 10 lipca 1918 r., tworząca system polityczny porewolucyjnego państwa sowieckiego. Komitet był wybierany i odpowiedzialny przed Zjazdem Rad stanowiącym najwyższą władzę w państwie.

¹⁹ Zob. A. Lityński, op. cit., s. 315.

²⁰ <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9076#02919160511436134> [dostęp: 5.12.2020].

²¹ M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, Białystok 2006, s. 24.

- bezpośredni nadzór nad działalnością organów śledczych, w tym organów Państwowego Zarządu Politycznego²²;
- występowanie z aktem oskarżenia w sądzie;
- nadzorowanie wykonania kary pozbawienia wolności.

Uchwała z 1922 r. tworzyła całą hierarchię prokuratury powszechnej oraz określała jej szczeble: prokuratury republik autonomicznych, obwodów autonomicznych, guberni i obwodów. Oprócz prokuratury powszechnej powołano prokuratury specjalne, tj. wojenne przy trybunałach rewolucyjno-wojennych. Jak wskazuje W. Goszuljak, powyższym aktem prawnym „przywrócono prokuraturę nadzorczego typu, charakterystyczną dla okresu piotrowskiego. Określono w niej cztery grupy kompetencji, które pozostały do naszych dni”²³. Odtworzona, na wzór przedrewolucyjnej Rosji, prokuratura stała się częścią zideologizowanego państwa bolszewickiego realizującą jego interesy. Mimo werbalnych zapewnień bolszewików o zerwaniu z represyjnym „starym carskim reżimem” odtworzyli de facto model, w którym prokuratura była narzędziem prześladowań osób i grup społecznych uznanych za wrogów Rosji Radzieckiej. W tej koncepcji prokuratura przede wszystkim miała chronić interesy państwa, pozostawiając na uboczu prawa jednostki.

Po utworzeniu w dniu 30 grudnia 1922 r. Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, którego Rosyjska Federacyjna Republika Radziecka formalnie została jednym z członków założycieli, przy Sądzie Najwyższym powstała Prokuratura ZSRR. Nastąpiło to 23 listopada 1923 r. Wystąpiła wówczas sytuacja, w której na terytorium państwa radzieckiego istniały dwa, niepowiązane ze sobą, poziomy nadzoru prokuratorskiego: prokuratura przy Ludowym Komisariacie Sprawiedliwości RFSRR oraz prokuratura SN ZSRR. Prokuratura ZSRR funkcjonowała wyłącznie przy sądzie Najwyższym, nie była organem nadrzędnym wobec prokuratur całego Związku Radzieckiego²⁴.

Taka sytuacja trwała dekadę, dopiero na początku lat 30. powstała Prokuratura ZSRR. Dwudziestego czerwca 1933 r. uchwalono uchwałę o utworzeniu Prokuratury ZSRR²⁵. Zgodnie z jej postanowieniami do zadań Prokuratora ZSRR należało:

- nadzór nad zgodnością uchwał i rozporządzeń organów ZSRR, republik związkowych oraz lokalnych organów władzy z konstytucją i uchwałami rządu;
- nadzór nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem ustaw przez instytucje sądowe (ros. *судебными учреждениями*) republik związkowych z prawem

²² Główny Zarząd Polityczny – sowiecka policja polityczna powołana w dniu 6 lutego 1922 r. z przekształcenia Wszechrosyjskiej Komisji Nadzwyczajnej do Walki z Kontrrewolucją i Sabotażem tzw. *Czeki*.

²³ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 25.

²⁴ Zob. W. N. Strukow, *Prokuratura w sudebnoj sistemie SSSR 1923–1933*, „Westnik Kaliningradzkiego Filiala Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu” 2018, nr 4 (54).

²⁵ <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=E-SU&n=14394#04615121869468264> [dostęp: 9.12.2020].

- zaskarżania orzeczeń i decyzji sądów do wyższych instancji wstrzymywania ich wykonania;
- wszczynanie postępowania karnego i występowanie z aktem oskarżenia we wszystkich sądach ZSRR;
 - ogólne kierownictwo nad prokuratorami republik związkowych;
 - nadzór nad działalnością organów śledczych;
- Jak wskazuje A. Lityński,

nie ma wyraźnych informacji, dlaczego po 10 latach zmieniono struktury ustanowione w latach 1922–1924 i do końca scentralizowano system. (...) Przyczyn należy poszukiwać w umacnianiu systemu totalitarnego i łączącej się z tym postępującej centralizacji państwa w wielu obszarach życia publicznego. Rządy stalinowskie wchodziły też w okres wielkiego terroru, realizowanego głównie przy pomocy aparatu ścigania i sądów, a to łatwiej było realizować w systemie scentralizowanym²⁶.

Konstytucjonalizacja prokuratury nastąpiła w Konstytucji ZSRR z 1936 r. zwanej „konstytucją stalinowską”. Zgodnie z jej postanowieniami na czele prokuratury stał Prokurator ZSRR (od 1946 r. Prokurator Generalny ZSRR) powoływany przez Radę Najwyższą na 7-letnią kadencję. Do zadań prokuratury należał naczelnny nadzór nad ścisłym wykonywaniem ustaw przez ludowe komisariaty oraz podległe im jednostki, a także przez obywateli. Prokuratorzy republik związkowych, krajów, obwodów oraz republik autonomicznych byli powoływani przez prokuratora ZSRR na 5-letnią kadencję. Konstytucja ta wyodrębniała prokuraturę z systemu władz, Prokurator ZSRR nie był już jak wcześniej członkiem rządu.

Kolejnym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie prokuratury była uchwała o nadzorze prokuratorów z 25 maja 1955 r. Ten akt prawny nie zmieniał istoty stworzonego w połowie lat 30. systemu. Jedynie bardziej szczegółowo regulował kwestie kompetencji, zadań i środków działalności prokuratury. Ostatnim, w okresie istnienia ZSRR, aktem odnoszącym się do prokuratury, była ustawa z 30 listopada 1979 r. o prokuraturze ZSRR.

Analiza dziejów prokuratury rosyjskiej pokazuje, iż żaden akt normatywny regulujący jej działalność nie stawiał jej pierwszorzędnego zadania ochrony praw i wolności jednostki. Główną funkcją pozostawała funkcja nadzorcza. Była organem kontroli i nadzoru. Charakterystyczne dla piśmiennictwa rosyjskiego jest podkreślanie znaczenia prokuratury dla umocnienia państwowości rosyjskiej, legalizmu oraz panującego porządku prawnego²⁷. To państwowocentryczne spojrzenie na funkcje prokuratury dominuje współcześnie zarówno w nauce, jak i wśród praktyków prawa.

Do najbardziej znanych radzieckich prokuratorów należeli Andriej Wyszyński oraz Roman Rudenko. Pierwszy znany był z wypełniania funkcji oskarżyciela

²⁶ A. Lityński, op. cit., s. 317–318.

²⁷ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 30–31.

podczas procesów politycznych, w szczególności w latach 1936–1938, kiedy to gorliwie wypełniał polecenia Józefa Stalina. Z pochodzenia był Polakiem, całkowicie oddanym ideologii bolszewickiej. Drugi zasiadał w składzie radzieckiego Sądu Najwyższego podczas tzw. procesu szesnastu, czyli procesu przywódców Polskiego Państwa Podziemnego w czerwcu 1945 r. Z ramienia ZSRR był także głównym oskarżycielem w procesie norymberskim w latach 1945–1946 r. Rudenko należał także do rekordzistów pod względem czasu pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego, gdyż był nim aż 28 lat. Obaj prokuratorzy uczestniczyli w machinie stalinowskiego terroru i byli odpowiedzialni za masowe łamanie praw człowieka.

Funkcje szefów prokuratury w Rosji Radzieckiej oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich pełniły następujące osoby:

Prokurator Republiki

- Dmitrij Iwanowicz Kurskij w latach 1922–1924;

Prokurator Sądu Najwyższego ZSRR

- Piotr Ananiewicz Krasikow w latach 1924–1933;

Prokurator ZSSR

- Iwan Aleksiejewicz Akułow w latach 1933–1935;
- Andriej Januariewicz Wyszynski w latach 1935–1939;
- Michił Iwanowicz Pankratiew w latach 1939–1940;
- Wiktor Michajłowicz Boczkow w latach 1940–1943;

Prokurator Generalny ZSRR

- Konstantin Pietrowicz Gorszenin w latach 1943–1948;
- Grigorij Nikołajewicz Safonow w latach 1948–1953;
- Roman Adrejewicz Rudenko w latach 1953–1981;
- Aleksandr Michajłowicz Renunkow w latach 1981–1988;
- Aleksandr Jakowlewicz Suchariew w latach 1988–1990;
- Nikołaj Siemionowicz Trubin w latach 1990–1992.

Podstawy prawne funkcjonowania Prokuratury

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi działalność rosyjskiej prokuratury są:

- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r.²⁸
- ustawa z dnia 17 stycznia 1992 r. nr 2201-1 o Prokuraturze Federacji Rosyjskiej²⁹
- Kodeks Karno-Procesualny Federacji Rosyjskiej z dnia 18 grudnia 2001 r. Nr 174-FZ (w szczególności art. 37 określający kompetencje prokuratora w postępowaniu karnym)³⁰

²⁸ <https://constitution.garant.ru/> [dostęp: 10.11.2020].

²⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ [dostęp: 10.11.2020].

³⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ [dostęp: 10.11.2020].

- Kodeks Postępowania Cywilnego Federacji Rosyjskiej z dnia 14 listopada 2002 r. Nr 138-FZ (w szczególności art. 45 określający kompetencje prokuratora w postępowaniu cywilnym)³¹
- Kodeks Postępowania Administracyjnego Federacji Rosyjskiej z dnia 8 marca 2015 r. Nr 21-FZ (w szczególności art. 39 określający kompetencje prokuratora w postępowaniu administracyjnym)³²
- Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 18 kwietnia 1996 r. Nr 567 o koordynacji działalności organów ochrony prawnej w walce z przestępczością³³
- Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 21 listopada 2012 r. Nr 1563 o stopniach służbowych pracowników organów i organizacji prokuratury³⁴
- Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 4 października 2008 r. o ustaleniu znaku heraldycznego – emblematu i flagi Prokuratury Federacji Rosyjskiej³⁵
- Regulamin Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej z dnia 11 maja 2016 r. (z późn. zm.)³⁶

Zasady organizacji prokuratury

Organizacja prokuratury w Federacji Rosyjskiej opiera się na zasadach określonych w Konstytucji oraz ustawodawstwie federalnym. Jako konstytucyjne zasady funkcjonowania prokuratur rosyjskie piśmiennictwo prawnicze wskazuje po pierwsze niezależność od pozostałych organów władzy państwowej, po drugie zasadę jednolitości i centralizacji systemu prokuratury.

Zasada niezależności, zdaniem W. Goszuljaka³⁷, wynika z nadzorczej funkcji prokuratury, będącej jedną z jej istotniejszych kompetencji. Organ nadzorujący musi być funkcjonalnie i organizacyjnie wyodrębniony z systemu pozostałych organów władzy państwowej. Należy jednak wskazać, że literalne brzmienie art. 129 Konstytucji nie zawiera takiego zapisu. Zasada ta jest więc zasadą znajdującą się jedynie w doktrynie prawa konstytucyjnego, nie znajdującą się *expressis verbis* w rosyjskiej ustawie zasadniczej. Można za to znaleźć materialne podstawy ww. zasady w ustawie o prokuraturze. Art. 4 ust. 2 tiret pierwsze stanowi, iż organy prokuratury wykonują swoje kompetencje niezależnie od pozostałych organów

³¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ [dostęp: 10.11.2020].

³² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ [dostęp: 10.11.2020].

³³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112962/ [dostęp: 2.12.2020].

³⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138096/ [dostęp: 18.11.2020].

³⁵ <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=2DCCE2544B59B8BE29B-C0E07753D8496&req=doc&base=EXP&n=430762&REFFIELD=134&REFDST=100004&REFDOC=710229&REFBASE=EXP&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D13#1k7yksjd4h3> [dostęp: 21.11.2020].

³⁶ <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-82965/> [dostęp: 18.11.2020].

³⁷ W. W. Goszuljak, dz. cyt., s. 87.

władzy państwowej, organów władzy państwowej podmiotów federacji, organów samorządu terytorialnego, organizacji społecznych. Warto zwrócić uwagę, że powyżej wskazanym katalogu nie ma partii politycznych, które funkcjonują na podstawie ustawy o partiach politycznych. Brak partii może wynikać z niedociągnięć legislacyjnych ustawodawcy, który nowelizując ustawę o prokuraturze, nie uznał za stosowne wpisanie ich do tego katalogu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w okresie, w którym była przyjmowana ustawa o prokuraturze, partie politycznej funkcjonowały na podstawie ustawy o zrzeszeniach społecznych, a ustawa o partiach politycznych weszła w życie dopiero pod koniec lat 90.

Pozostałe zasady znajdują się w ustawie o prokuraturze. Są nimi: zasada jedności, centralizacji, jawności, niezależności politycznej oraz legalizmu.

Zasada jedności oznacza, że wszystkie działające na terytorium Rosji jednostki prokuratury stanowią jednolity system (art. 4 ust. 1).

Zasada centralizacji organów prokuratury przejawia się w podporządkowaniu prokuratorów niższego szczebla prokuratorom wyższego szczebla oraz ich wszystkich Prokuratorowi Generalnemu. Jest to organizacja zbudowana na zasadzie hierarchicznego podporządkowania (art. 4 ust. 1).

Zasada jawności oznacza, iż działania prokuratury nie są utajone, wiedza o nich jest dostępna obywatelom oraz środkom masowego przekazu (art. 4 ust. 2 tiret 2)

Zasada niezależności politycznej oznacza, że pracownicy prokuratury nie mogą brać udziału w działalności partii politycznych oraz być ich członkami (art. 4 ust. 3 i 4).

Zasada legalizmu z kolei przejawia się w funkcjonowaniu prokuratury w oparciu na ustawie i przestrzeganiu przepisów prawa w trakcie dokonywania czynności urzędowych.

System organizacji prokuratury

Zgodnie z postanowieniami art. 11 ust. 1 w jednolity, scentralizowany system prokuratury wchodzi: Prokuratura Generalna; prokuratury podmiotów Federacji i równe im statusem prokuratury wojenne i wyspecjalizowane; prokuratury miast i rejonów oraz inne terytorialne, wojenne i wyspecjalizowanej prokuratury; posiadające status osób prawnych instytucje naukowe i edukacyjne oraz redakcje czasopism³⁸. Ustawa zakazuje tworzenia organów prokuratur niewchodzących w zhierarchizowany system (art. 11 ust. 3).

Prokuratura Generalna jest najwyższym szczeblem prokuratury. Strukturę organizacji wewnętrznej Prokuratury Generalnej tworzą następujące komórki organizacyjne:

- główne zarządy,
- zarządy,
- wydziały.

³⁸ Oficjalnym pismem Prokuratury Generalnej jest czasopismo „Legalność”.

W Prokuraturze Generalnej funkcjonuje Kolegium Prokuratury, w skład którego wchodzi Prokurator Generalny, jego zastępcy oraz inni pracownicy prokuratury mianowani przez Prokuratora Generalnego. W strukturze działa także Rada Naukowo-Konsultacyjna, której zadaniem jest zapewnienie eksperckiego wsparcia organom prokuratury.

Używane w ustawie o prokuraturze (art. 54) pojęcia „pracownik prokuratury” oznacza prokuratorów, a także innych pracowników organów i jednostek organizacyjnych prokuratury posiadających stopnie służbowe (lub stopnie wojskowe).

Rosyjska prokuratura posiada własne instytucje naukowo-edukacyjne. Obecnie jest nią Uniwersytet Prokuratury Federacji Rosyjskiej w Moskwie utworzony 2018 r. w wyniku reorganizacji istniejącej dotychczas Akademii Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej³⁹. Z kolei Akademia powstała w 2007 r. z połączenia kilku jednostek naukowo-badawczych, takich jak:

- Instytut Podwyższania Kwalifikacji Kierowniczych Kadr Prokuratury Generalnej
- Irkucki Instytut Podwyższania Kwalifikacji Pracowników Prokuratury Generalnej
- Sankt-Petersburski Instytut Prawny Prokuratury Generalnej
- Instytut Naukowo-Badawczy Problemów Umocnienia Legalizmu i Porządku Prawnego

Uniwersytet Prokuratury posiada filie w Sankt-Petersburgu, Symferopolu, Kazaniu oraz Irkucku. Uniwersytet został powołany jako miejsce podwyższania kwalifikacji pracowników prokuratury oraz kształcenia kadr dla organów i instytucji prokuratury. Jest także naukowo-edukacyjnym zapleczem dla operacyjnej działalności organów prokuratury. Na Uniwersytecie funkcjonują następujące katedry⁴⁰:

- Katedra organizacyjno-analitycznego zabezpieczenia działalności i zarządzania organami prokuratury
- Katedra prokuratorskiego nadzoru nad stosowaniem ustawodawstwa federalnego i uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i arbitrażowym
- Katedra prokuratorskiego nadzoru nad stosowaniem prawa w postępowaniu dochodzeniowo-śledczym i uczestnictwa prokuratury w postępowaniu karnym
- Katedra budownictwa państwowego i prawa
- Katedra nauk karnoprawnych
- Katedra nauk cywilnoprawnych
- Katedra filozofii, nauk humanistyczno-społecznych i kultury fizycznej

³⁹ Historia stworzenia Uniwersytetu, <http://www.agprf.org/ob-akademii/istoriya-sozdaniya-akademii/> [dostęp: 23.11.2020].

⁴⁰ <http://www.agprf.org/ob-akademii/struktura-akademii/> [dostęp: 23.11.2020].

- Katedra podstaw działalności prokuratorskiej
- Katedra prokuratorskiej współpracy międzynarodowej.

Status Prokuratora Generalnego

Instytucja Prokuratora Generalnego została uregulowana na poziomie konstytucyjnym. Konstytucja Rosji stanowi, iż wszyscy prokuratorzy są podporządkowani Prokuratorowi Generalnemu (art. 129 ust.1). Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi wybór Prokuratora Generalnego wymaga uzgodnień pomiędzy wyższymi organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, bowiem Prokurator Generalny jest powoływany po konsultacjach Prezydenta z izbą wyższą rosyjskiego parlamentu – Radą Federacji (art. 129 ust. 3). Jest to nowa regulacja. Do 2020 r. Prokurator Generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Federacji na wniosek Prezydenta. Rada Federacji mogła zaakceptować lub odrzucić kandydata przedstawionego przez prezydenta. Dokonywała tego zwykłą większością głosów, zgodnie z postanowieniami regulaminu izby. Jeżeli przedstawiona kandydatura nie uzyskała poparcia większości senatorów, to Prezydent w ciągu 30 dni przedstawiał kolejną. Wprowadzona w lipcu 2020 r. zmiana konstytucji zwiększyła rolę Prezydenta w powoływaniu Prokuratora Generalnego, a osłabiła Radę Federacji. Formuła „konsultacji” jest bowiem słabsza niż obowiązująca przez 27 lat (1993–2020) kompetencja do akceptacji lub odrzucenia przedstawionej osoby.

Konstytucja ani ustawodawstwo federalne nie przewidują porządku wyboru kandydatów przedstawianych przez Prezydenta. Jest to kwestia nieuregulowana prawnie i tym samym wybór osoby, która zostanie przedstawiona parlamentowi, pozostaje całkowicie w gestii Prezydenta. Nie oznacza to zupełnej dowolności głowy państwa, kandydat, zgodnie z przepisami art. 40 ustawy o prokuraturze, powinien posiadać obywatelstwo rosyjskie, wyższe wykształcenie prawnicze, wykazywać się zdolnościami zawodowymi i moralnymi do pełnienia urzędu prokuratora oraz jego stan zdrowia powinien pozwalać mu na pełnienie służby. Powyższe wymagania ustawa przewiduje dla kandydata na prokuratora każdego szczebla. Ponadto na urząd Prokuratora Generalnego może być powołana osoba, która ukończyła 35 lat. Nowela lipcowa wprowadziła konstytucyjny zakaz posiadania przez prokuratorów wszystkich szczebli obywatelstwa innego niż Rosja lub zezwolenia na pobyt w innym państwie oraz zakaz posiadania rachunków bankowych w bankach zagranicznych położonym poza granicami Federacji Rosyjskiej (art. 129 ust. 2).

Po wpłynięciu kandydatury do Rady Federacji ma ona siedem dni na poinformowanie w formie pisemnej Prezydenta o swoim stanowisku. Stanowisko to nie wiąże prawnie głowy państwa. Nowela konstytucyjna z lipca 2020 r. osłabiła więc znacząco pozycję Rady Federacji w powoływaniu Prokuratora Generalnego. Wedle poprzedniego stanu prawnego miała ona 30 dni na przyjęcie bądź

odrzućenia prezydenckiej kandydatury, dziś ma zaledwie 7 dnia na przedstawienie informacji o swoim stanowisku wobec niej.

Kandydat powołany na funkcję Prokuratora Generalnego składa wobec Przewodniczącego Rady Federacji przysięgę, która brzmi:

Przysięgam przy wykonywaniu kompetencji Prokuratora Generalnego Rosji święcie przestrzegać konstytucji i ustaw chronić prawa i swobody człowieka i obywatela oraz chronione prawem interesy państwa i społeczeństwa.

Od tego momentu rozpoczyna się 5-letnia kadencja. Ustawa nie przewiduje ograniczeń sprawowanych kadencji. Ta sama osoba może zostać ponownie powołana na to stanowisko.

W sytuacji braku możliwości sprawowania urzędu przez Prokuratora Generalnego zastępuje go Pierwszy Zastępca lub pozostali Zastępcy. Zastępcy Prokuratora Generalnego są powoływani w tym samym trybie co Prokurator Generalnej. Kandydata na zastępcę powołuje i odwołuje po konsultacjach z Radą Federacji Prezydent. Kandydat na zastępcę musi spełniać te same wymagania co kandydat na Prokuratora Generalnego oraz dodatkowo musi legitymować się co najmniej 10-letnim stażem pracy w organach i instytucjach prokuratury na stanowiskach, na których przewidziano nadanie stopni służbowych (ros. *класные чины*)⁴¹.

Prokurator Generalny corocznie przedstawia obu izbom parlamentu sprawozdanie o stanie praworządności w Rosji i prowadzonych działaniach na rzecz jej umocnienia (art. 11 ust. 7). Sprawozdanie to, jak stanowi ustawa w art. 11 ust 7 pkt 2, Prokurator Generalny prezentuje osobiście na posiedzeniu izby. Jest to forma parlamentarnej kontroli Dumy i Rady Federacji nad działalnością Prokuratury.

Prokurator kieruje całym systemem prokuratury (art. 17 ust. 1), wydając zarządzenia, wskazówki, rozporządzenia, instrukcje regulujące kwestie organizacji działalności systemu prokuratury i sprawy dotyczące statusu materialnego oraz zabezpieczenia społecznego pracowników prokuratury. Są to akty prawne o charakterze wewnętrznym. Nierosyjskiego czytelnika wprowadzać w błąd może kompetencja Prokuratora Generalnego do wydawania rozporządzeń, dlatego też warto przypomnieć, że w rosyjskim systemie źródeł prawa istnieją dwa rodzaje rozporządzeń: o charakterze normatywnym i nienormatywnym. Status rozporządzenia zależy od jego treści. Znacznie częściej spotykane są rozporządzenia o charakterze nienormatywnym, będące de facto aktem

⁴¹ Stopień służbowy (ros. *класный чин*) urzędnika państwowego posiada w Rosji długą tradycję. Stopnie służbowe zostały wprowadzone w Rosji w 1722 r. w wydanej przez cara Piotra I *Tabeli o rangach*. Był to akt prawny reformujący służbę państwową i ustalający służbową hierarchię w administracji. Z niewielkimi zmianami obowiązywała do 1917 r. Obecnie zasady uzyskiwania stopni służbowych reguluje Ustawa z dnia 27 maja 2003 r. nr 58-FZ *O systemie służby państwowej Federacji Rosyjskiej*, zob. także L. E. Szepieliov, *Tituly, mundiry i ordena Rossijskoj Imperii*, Moskwa 2005.

indywidualnym⁴². Wspomniany wyżej akt Prokuratora Generalnego jest aktem nieposiadającym normatywnego charakteru, wydawanym w celu uregulowania bieżących zagadnień administracyjno-organizacyjnych. Prokurator Generalny określa stan etatowy i strukturę prokuratury, określa kompetencje poszczególnych jednostek organizacyjnych (art. 17 ust. 2). Także tworzenie, reorganizacja i likwidacja jednostek prokuratury pozostaje w kompetencji Prokuratora Generalnego (art. 11 ust. 2).

Prokurator Generalny posiada szerokie kompetencje w zakresie kształtowania obsady kadrowej poszczególnych jednostek prokuratury. I tak powołuje i odwołuje:

- zastępców prokuratorów podmiotów federacji (art. 40 ust. 1 lit. w),
- prokuratorów miast, rejonów i równych im statusem pozostałych prokuratorów (art. 40 ust. lit. g)
- rektorów, dyrektorów, prorektorów, zastępców dyrektorów naukowych i edukacyjnych jednostek prokuratury, a także dyrektorów i ich zastępców filii takich jednostek (art. 17 ust. 3)
- wielu urzędników w Prokuraturze Generalnej, takich jak: naczelników głównych zarządów, zarządów oraz wydziałów, radców, asystentów i starszych asystentów do spraw specjalnych Prokuratora Generalnego, asystentów i starszych asystentów do spraw specjalnych zastępców Prokuratora Generalnego (art. 40 ust. 1 lit. a).

W procedurze powoływania Prokuratora podmiotu Federacji Prokurator Generalny jest uczestnikiem inicjującym proces. Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi kandydaturę na ten urząd, jednakże powinna ona zostać skonsultowana z danym podmiotem Federacji (art. 151). Tak więc Prokurator Generalny nie posiada w tym przypadku wyłącznych kompetencji do powołania takiego urzędnika.

Prokuratorowi Generalnemu przysługują wszystkie kompetencje prokuratorские określone w ustawie o prokuraturze. Dodatkowo Prokurator Generalny może zwracać się do Plenum Sądu Najwyższego z wnioskiem o wydanie przez ten sąd wyjaśnień praktyki sądowej w sprawach karnych, cywilnych, administracyjnym i arbitrażowych⁴³.

⁴² Konstytucja Rosji przewiduje rozporządzenia Prezydenta (art. 90 ust. 1) i rozporządzenia Rządu (art. 115 ust. 1). W hierarchii aktów normatywnych rozporządzenie (*распоряжение*) Prezydenta stoi poniżej dekretu (*указ*), a rozporządzenie Rządu – poniżej uchwały (*постановление*) Rządu. W konstytucji rosyjskiej, w odróżnieniu od polskiej ustawy zasadniczej, nie znajdziemy rozdziału poświęconego źródłom prawa porządkującego system aktów prawnych obowiązujących w państwie.

⁴³ Sądownictwo arbitrażowe jest charakterystycznym dla Rosji rodzajem sądownictwa, którego przedmiotem jest rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorcami i w szeroko rozumianej sferze aktywności ekonomicznej. O ile np. w Polsce spory gospodarcze rozpatrywane są przez sądy cywilne, o tyle w Rosji zajmuje się tym odrębna gałąź sądownictwa. Jest to pokłosie istniejącego w modelu gospodarki centralnie planowanej, do rozpadu ZSRR,

Funkcję Prokuratora Generalnego w Federacji Rosyjskiej pełnili⁴⁴:

- Walentin Gierogijewicz Stepankoww latach 1991–1993
- Aleksiej Iwanowicz Kazannik w latach 1993–1994
- Aleksiej Nikołajewicz Iljuszenko w latach 1994–1995
- Oleg Iwanowicz Gajdanow (pełniący obowiązki)..... w 1995 r.
- Jurij Ilicz Skuratow w latach 1995–1999
- Władymir Wasiliewicz Ustinoww latach 1999–2006
- Jurij Jakowlewicz Czajkaw latach 2006–2020.
- Obecnie Prokuratorem Generalnym Rosji jest Igor Wiktorowicz Krasnow powołany na to stanowisko 22 stycznia 2020 r.

Kompetencje prokuratury

Zgodnie z ustawą federalną podstawowym zadaniem prokuratury jest wykonywanie nadzoru nad przestrzeganiem konstytucji i stosowaniem ustaw, nadzór nad przestrzeganiem praw i swobód człowieka i obywatela, ściganie sprawców naruszeń prawa karnego (art. 1 ust. 1).

Do pozostałych zadań należy (art. 1 ust. 2):

- nadzór nad stosowaniem ustaw przez: organy władzy wykonawczej, Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej, przedstawicielskie (ustawodawcze) i wykonawcze organy podmiotów federacji, organy samorządu terytorialnego, organy zarządu wojskowego, organy kontroli oraz przez ich funkcjonariuszy, podmioty wykonujące kontrolę społeczną nad przestrzeganiem praw człowieka w miejscach przymusowego odosobnienia;
- nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka i obywatela przez: organy władzy wykonawczej, Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej, przedstawicielskie (ustawodawcze) i wykonawcze organy podmiotów federacji, organy samorządu terytorialnego, organy zarządu wojskowego, organy kontroli oraz przez ich funkcjonariuszy, podmioty wykonujące kontrolę społeczną nad przestrzeganiem praw człowieka w miejscach przymusowego odosobnienia oraz organizacje komercyjne i niekomercyjne;
- nadzór nad stosowaniem ustaw przez organy dochodzeniowo-śledcze i prowadzące postępowanie przygotowawcze;
- nadzór nad stosowaniem ustaw przez komorników sądowych;
- nadzór nad stosowaniem ustaw przez organy administracji i instytucje zajmujące się wykonywaniem orzeczonych kar oraz organy administracji miejsc, w których przetrzymywani są aresztowani i zatrzymani;
- ściganie przestępstw, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z przepisów o postępowaniu karnym;

arbitrażu gospodarczego. Po przemianach gospodarczych doszło do przekształcenia arbitrażu w odrębny pion sądownictwa.

⁴⁴ <https://www.genproc.gov.ru/about/people/> [dostęp: 20.11.2020].

- koordynację działalności organów ochrony prawnej w zakresie wali z przestępczością;
- wszczynanie postępowań w sprawach wykroczeń zgodnie z przepisami wynikającymi z Kodeksu Wykroczeń i innymi ustawami federalnymi;
- ustawa o prokuraturze przyznaje także prokuraturze prawo do uczestniczenia w działalności prawotwórczej⁴⁵; zgodnie z art. 9 prokuratura może przedstawiać organom ustawodawczym, w tym organom ustawodawczym podmiotów federacji projekty aktów prawnych.

Nadzór prokuratorski

Rosyjskie piśmiennictwo prawnicze poświęcone kompetencjom prokuratury wskazuje na nadzór prokuratorski jako podstawową funkcję prokuratury⁴⁶. Jak już wspomniano w części poświęconej dziejom rosyjskiej prokuratury, powstała ona jako organ nadzorczy. I można pokusić się o stwierdzenie, że to zadanie do dziś pozostaje kluczowe w wyjaśnianiu miejsca prokuratury w systemie instytucji państwowych Rosji. Istotą nadzoru prokuratorskiego w prawie rosyjskim jest weryfikowanie legalności działań organów administracji, osób fizycznych i prawnych. Ustawa o prokuraturze wyróżnia następujące rodzaje nadzoru:

1. Nadzór nad wykonywaniem ustaw

Ustawa o prokuraturze w art. 21 stanowi, iż przedmiotem nadzoru jest przestrzeganie konstytucji i obowiązujących ustaw przez: federalne organy władzy wykonawczej, Komitet Śledczy, ustawodawcze i wykonawcze organy władzy państwowej podmiotów federacji, organy samorządu terytorialnego, organy wojskowe, organy kontroli, instytucje kontroli społecznej nad przestrzeganiem praw człowieka osób przebywających w przymusowych miejscach odosobnienia, organy zarządcze komercyjnych i niekomercyjnych organizacji. W ramach nadzoru Prokuratura dokonuje także kontroli zgodności z ustawami aktów wydawanych przez wyżej wskazane instytucje.

Kontrola prokuratorska w tym przypadku może zostać wszczęta po uzyskaniu informacji o faktach naruszenia ustaw. Decyzję o wszczęciu kontroli podejmuje prokurator i dostarcza kierownikowi kontrolowanego organu nie później niż w dniu jej rozpoczęcia. Kontrola może trwać nie dłużej niż 30 dni kalendarzowych. W wyjątkowych sytuacjach, kiedy zachodzi konieczność dokonania

⁴⁵ M. S. Szalumow, N. E. Szalumowa, *Uczestie w prawotwórczeskiej dejatielnosti kak funkcija sowremiennoj rossijskoj prokuratury*, „Aktualnyje Problemy Rossijskiego Prawa” 2015, nr 5, s. 126–132.

⁴⁶ Zob. W. G. Bessarabow, *Prokurorskij nadzor: uczebnik*, Moskwa 2006; W. I. Rochlin, *Prokurorskij nadzor i gosudartwiennyj kontrol*, Sankt-Petersburg 2001; S. A. Szejfer, *Dosudiebnoje proizwodstwo w Rossii: etapy razwitija sledstwiennoj, sudiebnoj i prokurorskoj vlasti*, Moskwa 2020

przez prokuratora dodatkowych działań, może zostać przedłużona o kolejne 30 dni. Jeżeli natomiast okaże się, że i w wydłużonym okresie kontrola nie może zostać zakończona, prawo kolejnego (drugiego) jej przedłużenia przysługuje wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu. Ustawa przewiduje możliwość zatrzymania biegu terminów kontroli z takich przyczyn, jak np. konieczność dokonania specjalistycznych badań lub ekspertyz. Okresu tego nie wlicza się do czasu kontroli. Ogólny czas kontroli, której terminy ulegały wstrzymaniu, nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

W procedurze nadzoru nad wykonywaniem ustaw prokurator może korzystać z następujących środków:

- sprzeciw prokuratora (ros. *протест прокурора*), jest to instrument prawny na niezgodny z ustawodawstwem akt, do organu, który go wydał lub do organu wyższego stopnia zgodnie z właściwymi przepisami proceduralnymi;
- wniosek prokuratora (ros. *представление прокурора*), które wnoszone jest w celu usunięcia naruszenia prawa do właściwego organu posiadającego kompetencje do wyeliminowania popełnionych naruszeń;
- postanowienie prokuratora (ros. *постановление прокурора*) polega na wszczęciu postępowania karnego lub wykroczeniowego;
- uprzedzenie o niedopuszczalności naruszenia prawa (ros. *предостережение о недопустимости нарушения закона*), instytucja prawna, z której prokurator korzysta w celu zapobieżenia naruszeniom prawa.

2. Nadzór nad przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela

Przedmiotem nadzoru jest przestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela przez federalne organy władzy wykonawczej, Komitet Śledczy, ustawodawcze i wykonawcze organy władzy państwowej podmiotów federacji, organy samorządu terytorialnego, organy wojskowe, organy kontroli, instytucje kontroli społecznej nad przestrzeganiem praw człowieka osób przebywających w przymusowych miejscach odosobnienia, organy zarządcze komercyjnych i niekomercyjnych organizacji.

W procedurze nadzoru nad przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela prokurator może korzystać z następujących środków:

- sprzeciw prokuratora (ros. *протест прокурора*),
- wniosek prokuratora (ros. *представление прокурора*).

3. Nadzór nad stosowaniem ustaw przez organy dochodzeniowo-śledcze

Przedmiotem tej formy nadzoru jest weryfikacja przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w zakresie informowania o popełnionych przestępstwach, wykonywania działań operacyjnych, dochodzeniowych i śledczych, a także legalność decyzji podejmowanych przez organy prowadzące dochodzenie, śledztwo lub postępowanie przygotowawcze.

4. Nadzór nad stosowaniem ustaw przez organy administracji i instytucje zajmujące się wykonywaniem orzeczonych kar oraz organy administracji miejsc, w których przetrzymywani są aresztowani i zatrzymani

W tym zakresie prokuratura bada legalność pozbawienia wolności oraz przestrzegania praw i obowiązków aresztowanych osadzonych w zakładach karnych. Podczas wykonywania tego nadzoru prokurator może:

- wchodzić na teren instytucji penitencjarnych, przesłuchiwać aresztowanych i osadzonych;
- zapoznawać się z dokumentami dotyczącymi aresztowanych lub osadzonych, w tym z materiałami operacyjnymi;
- żądać od administracji instytucji penitencjarnej stworzenia warunków gwarantujących prawa osadzonych;
- dokonywać kontroli aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez instytucje penitencjarne pod kątem ich zgodności z ustawodawstwem państwowym.

W powyższej procedurze nadzoru prokurator może korzystać z następujących środków:

- sprzeciw prokuratora (ros. *протест прокурора*),
- wniosek prokuratora (ros. *представление прокурора*).

Miejsce Prokuratury w systemie organów państwowych

Przepisy dotyczące prokuratury znajdują się w rozdziale 7 Konstytucji Rosji zatytułowanym *Władza sądownicza*. Nie regulują jednakże pozycji ustrojowej prokuratury. Samo umieszczenie prokuratury w części poświęconej sądownictwu nie oznacza, że jest ona organem władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 118 Konstytucji władza sądownicza wykonywana jest wyłącznie przez sądy. W konstytucji prokuratura została scharakteryzowana jako odrębny organ państwowy⁴⁷. Należy jednak zaznaczyć, iż w ustawie zasadniczej nie znajdziemy sformułowania nadającego prokuratorze przymiot niezależności. Rosyjska doktryna, jak wskazuje W. Goszuljak „pozostawia otwartym pytanie o miejsce prokuratury w systemie organów władzy państwowej”⁴⁸. W doktrynie spotyka się różnicowane opinie dotyczące jej usytuowania. Można spotkać zdania sytuujące prokuratorę jako element władzy prezydenckiej (J. I. Skuratow). W tej koncepcji prokuratura jest „prawnym mechanizmem realizacji kompetencji prezydenta”⁴⁹. Z kolei W. W. Doleżan i W. D. Łomowskijski uważają, że prokuratura funkcjonuje

⁴⁷ Zob. N. W. Mielnikow, *Konstitucionnyye osnovy organizacii i dejatelnosti Prokuratury Rossii*, Moskwa 2000; Ż. I. Owsepjan, *Sistema wysszych organow gosudarstwiennoj vlasti w Rossii*, Moskwa 2006.

⁴⁸ W. W. Goszuljak, op. cit., s. 68.

⁴⁹ Ibidem, s. 72.

pod kontrolą władzy ustawodawczej⁵⁰. Jednakże ostatnie zmiany konstytucyjne osłabiające pozycję parlamentu przeczą takiemu podejściu. W literaturze spotyka się także stanowisko sytuujące prokuraturę jako samodzielną gałąź władzy państwowej. Na potwierdzenie takiej tezy przytacza się następujące argumenty: prokuratura wykonuje nadzór nad legalnością działania organów władzy wykonawczej, może wносить do organów ustawodawczych projekty aktów prawnych, przy Dumie i Radzie Federacji funkcjonuje pełnomocny przedstawiciel Prokuratora Generalnego jako reprezentant prokuratury. Nie jest on oczywiście deputowanym z wszystkimi jego kompetencjami, jednakże wzmacnia on pozycję prokuratury w parlamentarnych pracach legislacyjnych. Wydaje się, że powyższe podejście do ustrojowej roli prokuratury jest refleksem jej historycznej funkcji w państwie rosyjskim.

Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratora

Prokuratorzy w Rosji podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Następuje ona w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych oraz popełnienia przewinienia (art. 41)⁷. Kary dyscyplinarne są nakładane przez kierujących jednostkami organizacyjnymi prokuratury wobec pracowników tychże jednostek. Ustawa przewiduje następujące rodzaje kar dyscyplinarnych:

- upomnienie;
- nagana;
- ostra nagana;
- obniżenie stopnia służbowego;
- pozbawienie odznaki „Za nienaganną służbę w Prokuraturze Federacji Rosyjskiej”;
- pozbawienie odznaki „Honorowy pracownik Prokuratury Federacji Rosyjskiej”;
- uprzedzenie prokuratora, że swoim postępowaniem nie w pełni odpowiada zajmowanemu urzędowi (*ros. предупреждение о неполном служебном соответствии*);
- zwolnienie z organów prokuratury.

Kara dyscyplinarna może zostać nałożona bezpośrednio po ujawnieniu czynu, nie później jednak niż miesiąc od dnia jego ujawnienia. Do tego okresu nie wlicza się urlopu lub zwolnienia lekarskiego karanego pracownika. Kara nie może zostać nałożona na pracownika przebywającego na zwolnieniu lekarskim lub urlopie. Kary dyscyplinarnej nie można także nałożyć później niż sześć miesięcy od dnia dokonania przewinienia, a jeżeli przewinienie dotyczyło spraw finansowo-gospodarczych, to dwóch lat od jego dokonania. Pracownik ukarany karą dyscyplinarną może zostać tymczasowo odsunięty od wykonywania czynności służbowych, jednak nie dłużej niż miesiąc, wraz

⁵⁰ Ibidem, s. 75.

zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia. O odsunięciu od wykonywania czynności decyduje kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury, który powołuje pracownika na dane stanowisko. Pracownik może odwołać się od nałożonej na niego kary.

Ustawa o prokuraturze przewiduje enumeratywny katalog przypadków, w których prokurator może zostać zwolniony w związku z utratą zaufania. Należą do nich (art. 419):

- niepodjęcie przez pracownika działań mających na celu zapobieżenie lub uregulowanie konfliktu interesów, w którym pracownik jest stroną;
- nieprzedstawienie oświadczenia majątkowego zawierającego informacje o własnych dochodach i wydatkach, posiadanym majątku i zobowiązaniach pieniężnych, a także stanu majątkowego współmałżonka i niepełnoletnich dzieci;
- uczestnictwo w działalności podmiotu komercyjnego i otrzymywanie z tego tytułu korzyści majątkowych;
- prowadzenia działalności gospodarczej;
- zasiadania w organach zarządzających partii politycznych lub rad nadzorczych organizacji pozarządowych, chyba że jest to przewidziane umowami międzynarodowymi zawartymi przez Rosję;
- naruszenie przepisów ustawy zakazującej posiadania funkcjonariuszom państwowym oraz ich rodzinom rachunków bankowych w zagranicznych bankach położonych poza granicami Rosji.

Nałożenie kary dyscyplinarnej polegającej na zwolnieniu z organów prokuratury pracownika nagrodzonego odznaką „Honorowy pracownik Prokuratury Federacji Rosyjskiej” wymaga zgody Prokuratora Generalnego. Sam Prokurator Generalny nie może nakładać samodzielnie następujących kar dyscyplinarnych:

- kary obniżenia stopnia służbowego, jeżeli został on nadany urzędnikowi przez Prezydenta;
- zwolnienia z organów prokuratury wobec zastępców prokuratora oraz innych prokuratorów powołanych przez prezydenta.

W powyżej wymienionych przypadkach Prokurator Generalny jest obowiązany do poinformowania Prezydenta o nałożeniu kary (art. 471 ust. 23). Przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny i niejednoznacznie sformułowany, gdyż nie określa konkretnych kompetencji Prezydenta w zaistniałej sytuacji. Jego literalne brzmienie sugeruje, iż chodzi tu o zwykłe poinformowanie głowy państwa o nałożeniu kary dyscyplinarnej na wysokiego rangą pracownika prokuratury. Z drugiej strony we wprowadzeniu do wyliczenia czytamy, że Prokurator Generalny „nie może” nakładać kar dyscyplinarnych na wyżej wskazane dwie kategorie pracowników. Zatem można wnioskować, iż konieczna jest jakaś forma konsultacji w tej sprawie z Prezydentem, nie znajduje się to jednak *expressis verbis* w tekście ustawy.

Ustawa reguluje także sytuację, w której to prokurator jest podejrzany o popełnienie przestępstwa. Postępowanie w sprawie prokuratora podejrzanego

o popełnienie przestępstwa pozostaje w wyłącznej gestii prokuratury. Weryfikacja informacji o popełnieniu przez prokuratora przestępstwa i ewentualne postępowanie przygotowawcze prowadzone jest przez Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej⁵¹. Na czas postępowania zostaje on zawieszony w czynnościach służbowych. Jeżeli taki prokurator nie został zatrzymany na gorącym uczynku, nie jest dopuszczalne zatrzymanie, doprowadzenie, przeszukanie rzeczy osobistych i wykorzystywanych przez niego środków transportu.

Prokuratura Wojskowa

W ramach systemu prokuratury w Rosji funkcjonuje także Prokuratura Wojskowa. Główny Prokurator Wojskowy jest zastępcą Prokuratora Generalnego. Powoływany jest w takim samym trybie jak pozostali zastępcy. System organów prokuratury wojskowej tworzą (art. 46 ust. 1): Główna Prokuratura Wojskowa, prokuratury okręgów wojennych, flot, wojsk raketowych przeznaczenia strategicznego, moskiewska miejska prokuratura wojenna i inne prokuratury równe prokuraturom podmiotów federacji, wojenne prokuratury jednostek wojskowych, garnizonowe prokuratury równe prokuraturom miast i rejonów.

Tworzenie, reorganizacja i likwidacja organów prokuratury wojennej, określanie jej statusu, kompetencji i struktury należy do kompetencji prokuratora Generalnego. Natomiast Główny Prokurator Wojskowy kieruje działalnością prokuratur wojskowych. W tym celu może wydawać zarządzenia i rozkazy. Swoje obowiązki prokuratorzy wojskowi wykonują w Siłach Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Organizacja Głównej Prokuratury Wojskowej jest zbliżona do Prokuratury Generalnej, także w niej funkcjonują zarządy, wydziały (samodzielne i jako elementy zarządów). Istnieje także kolegium Głównej Prokuratury Wojskowej, w skład którego wchodzi: Główny Prokurator Wojskowy, jego pierwszy zastępca, pozostali zastępcy, oraz pozostali pracownicy prokuratury powoływane przez Głównego Prokuratora Wojskowego. Prokuratorzy wojskowi posiadają następujące prawa (art. 47):

- uczestniczenia w posiedzeniach kolegiów, rad wojennych, spotkaniach organów zarządzania wojskowego;
- wyznaczania wewnątrzurzędowych rewizji i kontroli;
- bezpośredniego dostępu na tereny wojskowe i do znajdujących się tam pomieszczeń niezależnie od obowiązującego na nich reżimu dostępu oraz zapoznania się z wytworzonymi w tych jednostkach dokumentami i innymi materiałami;

⁵¹ Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej – organ ochrony prawnej w Rosji podporządkowany Prezydentowi posiadający kompetencje w zakresie postępowania karnego. Powstał w 2011 r. poprzez przekształcenie Komitetu Śledczego przy Prokuraturze w odrębny organ państwowy. Przewodniczącą Komitetu Śledczego jest powoływany i odwołany przez Prezydenta.

- kontroli legalności przetrzymywania w miejscach odosobnienia zatrzymanych i aresztowanych żołnierzy oraz niezwłocznego zwalniania nielegalnie tam przetrzymywanych osób.

Wojennym prokuratorem może być osoba spełniająca ogólne wymagania do bycia prokuratorem cywilnym, ponadto musi pozostawać w służbie wojskowej oraz posiadać stopień oficerski. Prokuratorowi Generalnemu przysługuje prawo powołania na funkcję prokuratora wojskowego osób nieposiadających statusu żołnierza.

Uprawnienia socjalne prokuratorów

Ustawa o prokuraturze szczegółowo reguluje przysługujące prokuratorom prawa socjalne wynikające z pełnionej funkcji. Z faktu, iż prokurator jest przedstawicielem władzy państwowej, wynika że znajduje się pod szczególną ochroną państwa. Ochrona ta przejawia się w wieloskładnikowym wynagrodzeniu, zabezpieczeniu emerytalnym, zabezpieczeniu prokuratorów lokalami mieszkalnymi, określonymi gwarancjami dla rodzin osób pełniących prokuratorowską służbę w sytuacji ich śmierci lub powstania niezdolności do pracy.

Wynagrodzenie prokuratora składa się z kilku elementów: uposażenia, dodatków za zajmowane stanowisko urzędnicze, za wysługę lat, za specjalne warunki służby (w wysokości 175% uposażenia), za trudności i wysokie osiągnięcia w służbie (do 50% uposażenia), procentowych dodatków za posiadany stopień naukowy, procentowych dodatków za posiadany tytuł honorowy „Zasłużonego Prawnika Federacji Rosyjskiej”, kwartalnych premii (art. 44 ust. 1).

Wynagrodzenie Prokuratora Generalnego określone jest przez Prezydenta Rosji (art. 44 ust. 1), z kolei wysokość uposażenia prokuratorów określan jest przez Rząd na wniosek Prokuratora Generalnego. Wysokość tego uposażenia stanowi określony procent uposażenia zastępców Prokuratora Generalnego, które z kolei określone zostało na 80% uposażenia Przewodniczącego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1).

Wysokość dodatku za stopień służbowy zależy od jego rodzaju i jest określana procentowo wobec podstawy jaką jest uposażenie pracownika.

Tabela 1. Wysokość dodatku za stopień służbowy

Rodzaj stopnia służbowego	Wysokość dodatku [procent uposażenia]
rzeczywisty radca państwowy wymiaru sprawiedliwości	30
radca państwowy wymiaru sprawiedliwości I klasy	27
radca państwowy wymiaru sprawiedliwości II klasy	25
radca państwowy wymiaru sprawiedliwości III klasy	23
starszy radca wymiaru sprawiedliwości	21

Rodzaj stopnia służbowego	Wysokość dodatku [procent uposażenia]
radca wymiaru sprawiedliwości	20
młodszy radca wymiaru sprawiedliwości	19
prawnik I klasy	18
prawnik II klasy	17
prawnik III klasy	16
młodszy prawnik	15

Dodatek za wysługę lat skonstruowany jest podobnie jak wyżej opisany dodatek za stopień służbowy i zależy od stażu pracy w prokuraturze.

Tabela 2. Wysokość dodatku za wysługę lat

Staż pracy	Wysokość dodatku [procent uposażenia]
od 2 do 5 lat	20
od 5 do 10 lat	35
od 10 do 15 lat	45
od 15 do 20 lat	55
powyżej 20 lat	70

Za posiadanie stopnia naukowego doktora prokurator dostaje dodatek w wysokości 5% uposażenia, a za stopień doktora habilitowanego lub profesora 10%. Emerytury prokuratorów są podobnie jak wynagrodzenia wieloskładnikowe. Przechodzący na emeryturę prokurator jednorazowo otrzymuje zasiłek, którego wysokość uzależniona jest od stażu pracy.

Tabela 3. Wysokość zasiłku przy przejściu na emeryturę

Staż pracy	Wielokrotność miesięcznego uposażenia
10 lat lub mniej	5
od 10 do 15 lat	10
od 15 do 20 lat	15
więcej niż 20 lat	20

Wsparcie prokuratora w uzyskaniu mieszkania może polegać na jednorazowej wypłacie socjalnej w celu zakupu mieszkania lub uzyskaniu mieszkania służbowego. O taką pomoc mogą ubiegać się prokuratorzy potrzebujący takiego wsparcia, mający co najmniej 10-letni staż pracy w prokuraturze, tylko raz w trakcie

całej służby państwowej. Za prokuratora potrzebującego wsparcia w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych uznaje się osobę, która:

- nie jest właścicielem lub członkiem rodziny właściciela lokalu mieszkaniowego, nie jest najemcą lub członkiem rodziny najemcy lokalu socjalnego;
- jest właścicielem lub członkiem rodziny właściciela lokalu mieszkaniowego oraz jest najemcą lub członkiem rodziny najemcy lokalu socjalnego, lecz na jednego członka rodziny zajmowanego lokalu przypada mniej niż 15 m²;
- mieszka w lokalu komunalnym;
- mieszka w jednopokojowym mieszkaniu razem z inną rodziną niezależnie od wielkości tego pomieszczenia.

Każdy prokurator podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu na zdrowia i życie w wysokości 180-krotności miesięcznego wynagrodzenia w razie śmierci oraz 36-krotności w razie otrzymania obrażeń uniemożliwiających dalszą aktywność zawodową. W sytuacji śmierci prokuratora, w związku z wykonywaniem powinności służbowych, ustawodawca rosyjski przewidział szereg uprawnień dla rodziny zmarłego. Pogrzeb takiej osoby jest organizowany na koszt organów prokuratury. Rodzina otrzymuje jednorazowo 180-krotność miesięcznego wynagrodzenia zmarłego oraz może korzystać z zajmowanych dotychczas pomieszczeń mieszkalnych.

Podsumowanie

Prokuratura w Rosji posiada długą, prawie 300-letnią historię. Powstawała w czasach panowania cesarza-reformatora Piotra I, dążącego do gruntownego przeobrażenia Rosji. W założeniu miała być „okiem cara” śledzącym za łamiącymi monarsze dekrety urzędnikami. W wyniku reformy sądowej z połowy XIX w. prokuratura została przekształcona w instytucję popierającą akt oskarżenia w sądzie. Po rewolucji październikowej została zniesiona, ale już po 5 latach odtworzona jako instrument totalitarnego państwa. W okresie ZSRR prokuratura osiągnęła apogeum swoich nadzorczych kompetencji⁵². Jak wskazuje W. Sinjukow kontrola legalności funkcjonowania osób prawnych i fizycznych stała się „oficjalnym credo radzieckiej i rosyjskiej prokuratury”⁵³. Współcześnie w coraz większym stopniu podkreśla się zadania z zakresu ochrony praw i wolności jednostki, aczkolwiek nadal funkcja nadzorcza należy do jej podstawowych kompetencji. Pomimo zmieniających się, na przestrzeni trzystu lat, różnych systemów politycznych, a także prób zerwania instytucjonalnego⁵⁴, nadzorczy model prokuratury ciągle pozostaje charakterystyczny dla państwa rosyjskiego.

⁵² W. N. Sinjukow, *Rossijskaja prawowaja sistemija. Wwiedenie w obszczuju teoriju*, Moskwa, 2014, s. 499.

⁵³ Ibidem, s. 501.

⁵⁴ Na temat prób reform ustrojowych we współczesnej Rosji zob.: W. B. Pastuchow, *Restawracija w mesto reformacii: dwadcat let, kotoryje potraszli Rossiju*, Moskwa 2012

Bibliografia

- Awakjan S. A., *Konstitucionnoe prawo Rossii*, t. 1–2, Moskwa 2007
- Bessarabow W. G., *Prokurorskij nadzor: uczebnik*, Moskwa 2006
- Bessarabow W. G., Kaszajew K. A., *Zaszczita rossijskoj prokuratury praw i swobod czelowieka i grażdzanina*, Moskwa 2007
- Bosiacki A., *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej Rosji 1917–1921*, Warszawa 1999
- Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013
- Goszuljak W. W., *Prokuratura, adwokatura, notariat w konstytucyjnym prawie Rossii*, Moskwa 2005
- Chabarin O. M., *Prawowe obespieczenie diejatielnosti fiskalitieta w pierwoj czietwiertii XVIII wieku w Rossii*, „Wiestnik Moskowskiego Uniwersytetu MWD” 2011, nr 4
- Jastrebow B. B., *Prokurorskij nadzor*, Moskwa 2001
- Karpow N. N., *Prokuratura w systemie gosudarstwiennoj vlasti Rossijskoj Federacii*, Moskwa 2007
- Kolychalow D. W., Szarachin A. E., Eriaszwili N. D., Galuzo W. N., *Istorija rossijskoj prokuratury*, Moskwa 2020
- Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii*, L. W. Lazariew red., Moskwa 2009
- Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii*, S. A. Komarow red., Sankt Petersburg 2014
- A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991*, Warszawa 2010
- Łysko M., *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, Białystok 2006
- Szepielow L. E., *Tituly, mundiry i ordena Rossijskoj Imperii*, Moskwa 2005
- Mielnikow N. W., *Konstitucionnye osnovy organizacji i dejatelnosti Prokuratury Rossii*, Moskwa 2000
- Owsepjan Ż. I., *Sistema wysszych organow gosudarstwiennoj vlasti w Rossii*, Moskwa 2006
- Pastuchow W. B., *Restawracija w mesto reformacii: dwadcat let, kotoryje potrjasli Rossiju*, Moskwa 2012
- Rochlin W. I., *Prokurorskij nadzor i gosudartwiennyj kontrol*, Sankt-Petersburg 2001
- Rossinskij W. W., *Konstitucionnye osnovy prawozaszczitnoj dejatelnosti Prokuratury Rossijskoj Federacii*, Moskwa 2010
- Rossijskoje zakonodatielstwo X–XX ww. w 9 tomach*, t. 4, *Zakonodatielstwo perioda stanowlenija absolutizma*, A. Mańkow red., Moskwa 1986
- Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. I–III, wyb. i red. W. Staśkie-wicz, Warszawa 2005
- Sinjukow W. N., *Rossijskaja prawowaja sistema. Wwiedenie w obszczuju teoriju*, Moskwa 2014
- Szejfer S. A., *Dosudiebnoje proizvodstwo w Rossii: etapy razwitija sledstwiennoj, sudiebnoj i prokurorskoj vlasti*, Moskwa 2020.
- Szermzalska A., Szrek E., *Imperium i prawo*, Kraków 2006

Załącznik

Herb i flaga Prokuratury Rosyjskiej⁵⁵

Herb przedstawia złotego dwugłowego orła, trzymającego w ręku tarczę z widniejącą na niej kolumną z napisem „Ustawa”. Tarcza leży na dwóch skrzyżowanych mieczach.

Flaga Prokuratury składa się z flagi państwowej Rosji, emblematu prokuratury na granatowym tle.



⁵⁵ <https://www.genproc.gov.ru/about/geraldika/> [dostęp: 21.11.2020]

ISBN: 978-83-66454-47-7



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI,
KTÓREGO DYSPOONENTEM JEST MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI