



CCPE(2015)3

Strasbourg, dnia 20 listopada 2015 r.

**RADA KONSULTACYJNA PROKURATORÓW EUROPEJSKICH
(CCPE)**

Opinia nr 10 (2015)

Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich
skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy

na temat

roli prokuratorów w postępowaniach karnych

I. Wstęp

1. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) została powołana przez Komitet Ministrów Rady Europy w roku 2005 w celu wydawania opinii na tematy dotyczące wdrożenia rekomendacji Rec(2000)19 Komitetu Ministrów skierowanego do państw członkowskich na temat roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.
2. Komitet Ministrów zlecił CCPE sporządzenie i przyjęcie w roku 2015 opinii odnośnie do roli prokuratorów w postępowaniach karnych. CCPE sporządził opinię na podstawie odpowiedzi na kwestionariusz, jakie otrzymał z 29 państw członkowskich¹.

¹ Zob. odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz na stronie CCPE (www.coe.int/ccpe) pod „Preliminary works - Action of

3. Zgodnie z tymi odpowiedziami, okazało się, że poszczególne aspekty relacji między prokuratorami a organami dochodzeniowo-śledczymi są określone w Konstytucji i/lub prawie krajowym oraz wewnętrznych przepisach (np. wytycznych i poleceniach Prokuratora Generalnego, zasadach postępowania, kodeksach etycznych, itp.).
4. Rola prokuratorów w postępowaniu karnym jest różna w poszczególnych systemach. W niektórych krajach prokuratorzy mogą prowadzić postępowania. W innych krajach, albo to policja lub inne organy dochodzeniowo - śledcze prowadzą postępowanie pod zwierzchnictwem i/lub nadzorem prokuratorów, albo policja czy inne organy dochodzeniowo-śledcze mogą działać samodzielnie.
5. System ścigania może być odmienny w każdym państwie członkowskim. Może opierać się na zasadzie legalizmu lub oportunistycznym. Ponadto, różne systemy ścigania są tradycyjnie oparte bądź na modelu inkwizycyjnym, bądź modelu kontradyktoryjnym.
6. W ostatnich latach w Europie następowała ewolucja, w szczególności pod wpływem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako Trybunał), zbliżająca te modele do siebie w celu zapewnienia skutecznego postępowania oraz poszanowania praw osób, których postępowanie dotyczy, z głównym celem dostosowania wszystkich tych systemów do wspólnych, podstawowych wartości.

A. Teksty referencyjne

7. CCPE podkreśla znaczenie powoływania się na Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPC), a w szczególności jej artykuły 2, 3, 5, 6 i 8 oraz odnoszące się do nich orzecznictwo Trybunału. Odnosi się także do znaczenia ustaleń i zaleceń Komitetu Europejskiego do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.
8. CCPE uwzględniła powołaną wyżej rekomendację Rec(2000)19, w której stwierdza się, że w niektórych systemach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, prokuratorzy prowadzą, kierują lub nadzorują postępowania². Ponadto, CCPE wzięła pod uwagę rekomendację Rec(2001)10 Komitetu Ministrów skierowaną do państw członkowskich na temat Europejskiego Kodeksu Etyki Policji³, rekomendacja Rec(2005)10 Komitetu Ministrów skierowana do państw członkowskich na temat „specjalnych technik dochodzeniowo-śledczych” w odniesieniu do poważnych przestępstw, łącznie z aktami terroryzmu oraz Konkluzje przyjęte na 6. Konferencji Prokuratorów Generalnych Europy w Budapeszcie, Węgry, w dniu 31 maja 2005 r., dotyczące relacji między prokuratorami i policją. CCPE opierała się na zasadach zawartych w jej opinii nr 9 (2014) na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora – tzw. „Karcie Rzymskiej” oraz jej innych, mających zastosowanie opiniach, w szczególności opinii CCPE nr 3(2008) na temat roli prokuratury poza obszarem prawa karnego oraz opinii nr 8(2013) na temat relacji między prokuratorami i mediami.

prosecutors within the framework of criminal investigation (2015)”.

² W odniesieniu do tych państw, zalecenie ustala, że prokuratorzy winni badać zgodność z prawem postępowania policji, wydawać policji instrukcje, monitorować ich realizację i stosować sankcje za ewentualne naruszenia. Od państw, w których policja jest niezależna od prokuratury, oczekuje się zastosowania wszystkich środków gwarantujących, że istnieje właściwa i sprawna współpraca między prokuraturą i policją.

³ Zawiera wytyczne co do zasad, jakie winny być przestrzegane w kontekście postępowania przygotowawczego prowadzonego przez policję i stanowi, że prokuratura lub sędzia śledczy winien zapewnić ich przestrzeganie.

9. CCPE ponadto uwzględniła odnośne dokumenty ONZ, takie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z roku 1966, Kodeks postępowania funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne NZ dnia 17 grudnia 1979 r. (rezolucja 34/169), Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania z roku 1984, Wytyczne na temat roli prokuratorów z roku 1990 i zalecenia komitetów zajmujących się monitorowaniem wdrażania odnośnych instrumentów ONZ⁴.
10. Ponadto, CCPE wzięła pod uwagę Standardy odpowiedzialności zawodowej i Komunikat na temat podstawowych obowiązków i praw prokuratorów, przyjęte przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów (IAP) w roku 1999, inne mające zastosowanie dokumenty przyjęte przez IAP, a także Sopocką Deklarację Prokuratorów Generalnych Grupy Wyszehradzkiej⁵ z dnia 25 maja 2015 r. dotyczącą relacji między prokuraturami i policją.

B. Cel i zakres opinii

11. Niniejsza opinia ma na celu przygotowanie zaleceń w zakresie roli prokuratorów w postępowaniu karnym, z uwzględnieniem praw wszystkich stron zaangażowanych w postępowanie (ofiary, podejrzani, obrońcy, świadkowie, itp.), a także w zakresie ustalenia i promocji dobrych praktyk w działaniach między prokuratorami i śledczymi.
12. Rekomendacja Rec(2000)19 zwięźle opisuje relacje między prokuratorami i organami dochodzeniowo-śledczymi, z uwzględnieniem różnic istniejących między systemami w państwach o członkowskich Rady Europy.
13. Ta kwestia jest istotna w kontekście prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Jedną z podstawowych zasad praworządności jest poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności przez prokuratorów i organy dochodzeniowo-śledcze na wszystkich etapach postępowania.
14. Oznacza to, że:
 - prokuratorzy, w ramach swoich uprawnień, winni zapewnić, że osoby objęte postępowaniem są traktowane w sposób humanitarny i są w stanie korzystać z dostępnych im praw;
 - prokuratorzy winni korzystać ze swoich uprawnień w zakresie przyznanym im w ramach ich kompetencji i umocowań, zapewniając, że organy dochodzeniowo-śledcze przestrzegają prawa i stosują szczegółowe standardy postępowania, będąc odpowiedzialnymi przed odpowiednimi organami za ewentualne nadużycie władzy lub działanie;
 - prokuratorzy winni zapewnić, że wyniki postępowania przedstawiane w sądzie odzwierciedlają rzeczywisty stan faktyczny ustaleń, aby nie wprowadzać sądu w błąd.
15. Niniejsza opinia ogranicza się do postępowań w sprawach karnych i dotyczy spraw z oskarżenia publicznego.

II. Rola prokuratorów w postępowaniu karnym

⁴ Komitet ds. Praw Człowieka, Komitet przeciwko Torturom, Komitet ds. Praw Dziecka.

⁵ Grupę Wyszehradzką stanowią: Republika Czeska, Węgry, Polska i Słowacja.

A. Nadzór prokuratorów nad postępowaniem przygotowawczym

16. Generalnie, prokuratorzy winni badać podstawy prawne postępowania najpóźniej w momencie podejmowania decyzji, czy postępowanie powinno być wszczęte lub kontynuowane. W tym zakresie, prokuratorzy winni także monitorować sposób prowadzenia postępowania oraz przestrzegania praw człowieka.
17. Kiedy są do tego umocowani, prokuratorzy winni wydawać wiążące polecenia, porady, instrukcje czy wytyczne organom dochodzeniowo-śledczym w zakresie dotyczących całego przebiegu postępowania lub konkretnych działań w procesie, w celu zapewnienia zgodności z zasadami karnego prawa materialnego i procesowego oraz z prawami gwarantowanymi przez EKPC .
18. W celu zapewnienia skutecznego ścigania, te instrukcje lub wytyczne mogą między innymi dotyczyć dowodów niezbędnych do uzyskania, właściwej strategii w zakresie prowadzenia postępowania, środków lub narzędzi do wykorzystania w zbieraniu dowodów, faktów do wyjaśnienia i udowodnienia oraz środków do podjęcia w trakcie postępowania.
19. Kiedy prokuratorzy sprawują nadzór nad postępowaniem, winni ponadto zapewnić, że organy dochodzeniowo-śledcze informują prokuratorów o toku postępowań w sprawach karnych, wdrożeniu priorytetów polityki karnej, które zostały im wyznaczone, oraz o wykonywaniu instrukcji prokuratorów.
20. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy posiadają takie kompetencje, powinni oni:
 - starać się zapewnić, by wyłącznym celem postępowania było ustalenie prawdy i wyjaśnienie sprawy, ażeby było ono prowadzone w sposób zgodny z prawem i zgodnie z zasadą poszanowania praw człowieka i podstawowych zasad, zawartych w szczególności, w artykułach 2, 3, 5, 6 i 8 EKPC oraz aby było prowadzone terminowo oraz z zachowaniem obiektywizmu, bezstronności i profesjonalnie. Jeżeli są odpowiedzialni za kierowanie, kontrolowanie lub nadzorowanie pracy śledczych, winni zapewnić – w miarę możliwości w ramach ich kompetencji i uprawnień – żeby śledczy przestrzegali tych samych zasad oraz praw podstawowych;
 - starać się zapewnić, by w trakcie postępowania były szanowane zasada domniemania niewinności oraz prawo do obrony. W miarę możliwości, w fazie postępowania przygotowawczego, nie należy ujawniać publicznie tożsamości podejrzanych i zapewnić ich osobiste bezpieczeństwo oraz ich prawo do godności i ochrony życia prywatnego;
 - w trakcie postępowania przygotowawczego, starać się zagwarantować poufność informacji, aby nie zakłócać przebiegu i skuteczności postępowania;
 - w trakcie postępowania przygotowawczego, w które są zaangażowani, zapewnić, ażeby były zagwarantowane bezpieczeństwo osobiste i prawa stron, świadków i innych uczestników sprawy;

- zapewnić, aby w trakcie postępowania przygotowawczego ofiary, a w szczególności osoby wrażliwe, były informowane o wszczęciu i wyniku postępowania w odpowiedni sposób, z poszanowaniem ich praw;
21. Realizując te zadania, prokuratorzy winni wykonywać swoje obowiązki w sposób uczciwy, spójny i sprawny, przyczyniając się w ten sposób do prawidłowego przebiegu procesu i prawidłowego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.
 22. Jeżeli posiadają takie kompetencje, prokuratorzy winni także brać pod uwagę kwestie dotyczące skutecznego zarządzania zasobami, w tym zasobami ludzkimi i finansowymi. Winni także unikać nieproporcjonalnych wydatków, zawsze szanując zasady praworządności i procedury.

B. Sytuacje, kiedy prokuratorzy prowadzą postępowania przygotowawcze

23. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy mogą prowadzić postępowania przygotowawcze, muszą je prowadzić zgodnie z prawem, w sposób profesjonalny, uczciwy, sprawny, zgodnie z ich najlepszymi umiejętnościami i bez szkody czy dyskryminacji wobec kogokolwiek. Winni także rozwijać te wątki postępowania, które mogą być korzystne dla obrony oraz zbierać i ujawniać dowody w tym zakresie.
24. W ramach funkcji w postępowaniu przygotowawczym, prokuratorzy winni posiadać co najmniej takie same prawa czy obowiązki jak inne organy postępowania przygotowawczego oraz posiadać do dyspozycji środki dla realizacji swoich funkcji.

C. Sytuacje, kiedy policja lub inne organy prowadzą postępowania przygotowawcze pod zwierzchnictwem prokuratorów

25. W państwach członkowskich, w których policja podlega prokuraturze, albo w których policyjne postępowania są nadzorowane przez prokuraturę, prokuratorzy winni posiadać skuteczne środki gwarantujące, że będą w stanie w pełni realizować zadania w postępowaniu przygotowawczym, zawsze w zgodzie z prawem krajowym i międzynarodowym. Winni zapewniać, by postępowania przygotowawcze były prowadzone w najbardziej odpowiedni i skuteczny sposób oraz z pełnym poszanowaniem prawa i procedury.
26. Takie zadania mogą obejmować:
 - zapewnienie skutecznego wdrożenia priorytetów polityki karnej;
 - wydawanie instrukcji policji co do momentu wszczęcia i sposobu prowadzenia postępowania karnego;
 - przydzielanie poszczególnych spraw odpowiednim organom ścigania;
 - promowanie owocnej i skutecznej współpracy między policją i prokuraturą oraz koordynowanie postępowań prowadzonych przez kilka organów;
 - wydawanie wskazówek i instrukcji w kwestiach prawnych;
 - nadzorowanie legalności i jakości postępowania;
 - prowadzenie ocen i kontroli, niezbędnych w zakresie przestrzegania prawa;
 - oraz, w miarę konieczności oraz zgodnie z prawem krajowym, sankcjonowanie lub promowanie sankcjonowania naruszeń.

27. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy nadzorują postępowania, winni posiadać odpowiednio szerokie uprawnienia proceduralne, aby zapewnić, żeby postępowania karne były prowadzone sprawnie i w pełnej zgodności z prawem. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy są, zgodnie z prawem krajowym, uprawnieni do nadzorowania postępowania, powinni w szczególności:

- zapewnić, aby śledczy przestrzegali przepisów prawa, w tym przepisów dotyczących zgodności z prawem wszczęcia, zawieszenia i zakończenia sprawy karnej. Powinni również zwracać należytą uwagę na prawa uczestników postępowania karnego, w tym ofiar i obrony. W tym celu, prokuratorzy winni być prawidłowo informowani o wszystkich ważnych decyzjach już podjętych lub takich, których podjęcie w postępowaniu jest planowane, w szczególności, kiedy ich konsekwencją może być poważne ograniczenie praw i wolności uczestników postępowania karnego (na przykład o konsekwencjach zgłoszonego przestępstwa oraz o głównych ustaleniach postępowań);
- posiadać uprawnienia zarówno do aprobowania tych ważnych decyzji podejmowanych przez śledczego, jak i ich uchylania;
- informować również, w stosownych przypadkach, uczestników postępowania, o ich prawie do złożenia odwołania do prokuratora wyższego szczebla lub sądu, w celu właściwego poszanowania ich praw i interesów prawnych;
- przestrzegać poufności postępowania. Nie dopuszczać do ujawniania informacji poufnych otrzymanych od śledczych lub osób trzecich, chyba że ujawnienie takich informacji może być konieczne w interesie wymiaru sprawiedliwości lub zgodnie z prawem;
- mieć swobodny dostęp, w każdym czasie, do wszystkich materiałów postępowania, jakimi dysponują śledczy w celu zapewnienia sprawnego i terminowego nadzoru nad postępowaniem, jeśli jest to konieczne, w celu uniknięcia utraty ważnych dowodów, zapewnienia bezpieczeństwa i dostępu do akt (jeśli prawo krajowe na to zezwala) ofiarom, lub w celu zapobieżenia możliwości uniknięcia przez osoby, które winny być ścigane, postawienia przed wymiarem sprawiedliwości;
- realizować nadzór nad postępowaniem w sposób regularny, a mianowicie w celu zapobieżenia niezgodnemu z prawem lub nieuzasadnionemu pozbawieniu wolności osoby;
- starać się chronić, zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym, wszystkie osoby pozbawione wolności, przed niewłaściwym traktowaniem ze strony każdej osoby lub organu oraz uważnie analizować wszystkie zgłaszane w tym zakresie skargi;
- posiadać określone prawem kompetencje umożliwiające im nie tylko ocenę zgodności z prawem działań śledczych oraz realizacji ich instrukcji, ale także, w miarę możliwości, zapobieżenie naruszeniom prawa przez tych śledczych;
- mieć prawo do wszczęcia postępowania karnego lub wnioskowania do właściwego organu o wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego wobec śledczych stosujących

niezgodne z prawem metody skutkujące poważnym naruszeniem praw człowieka;

- mieć prawo do swobodnego kontaktu z podejrzanym/oskarżonym w areszcie.

D. Sytuacje, kiedy policja jest niezależna w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych

28. W państwach członkowskich, w których policja lub inne organy ścigania prowadzą postępowanie samodzielnie, systemy prawne winny przewidywać odpowiednie procedury kontrolne w celu zapewnienia zgodności z prawem postępowania oraz w celu zapewnienia, żeby policja czy inne organy ścigania postępowały w sposób profesjonalny, uczciwy i sprawny.
29. W każdym przypadku, prokuratorzy winni być w stanie podejmować skuteczne działania w celu promowania odpowiedniej i sprawnej współpracy z organami ścigania.

III. Rola prokuratorów w zakresie przestrzegania prawa do obrony w trakcie postępowania przygotowawczego i techniki dochodzeniowo-śledcze

A. Przestrzeganie zasady domniemania niewinności oraz prawa do obrony

30. Zgodnie z orzeczeniami Trybunału⁶, każdy proces karny, w tym aspekty proceduralne, musi mieć charakter kontrydiktoryjny i zapewniać zasadę równości broni między oskarżeniem i obroną. Jest to podstawowy element prawa do uczciwego procesu. Ponadto, artykuł 6(1) EKPC wymaga, aby organ prowadzący postępowanie w trakcie jego trwania informował obronę o wszystkich istotnych dowodach będących w jego posiadaniu, na korzyść i na niekorzyść oskarżonego. Prawo do uczciwego procesu obejmuje zasadę równości broni oraz zasadę postępowania kontrydiktoryjnego. Obejmuje prawo dostępu, w odpowiednim czasie, do wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje prokurator. Zakłada to dostępność wszystkich elementów dowodowych oraz obowiązek prokuratora lub innych organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowania do poszukiwania dowodów zarówno na potwierdzenie winy jak i niewinności.
31. Prokuratorzy, niezależnie od ich roli w postępowaniu, winni zapewnić, żeby ich działania były zgodne z prawem, a w szczególności, przestrzegać następujących zasad:
 - równości wobec prawa;
 - bezstronności i niezależności prokuratorów;
 - prawa dostępu do prawnika;
 - prawa obrony do pełnego ujawnienia wszystkich odpowiednich materiałów;
 - domniemania niewinności;
 - równości broni;
 - niezależności sądów;
 - prawa oskarżonego do uczciwego procesu;
32. Przestrzeganie *domniemania niewinności* obowiązuje nie tylko sądy, ale także wszystkie inne organy państwa. Prokuratorzy i organy ścigania winni powstrzymać się od wszelkich

⁶ Patrz Messier p. Francji (ETPC, 30 czerwca 2011).

stwierzeń czy zachowań, które mogłyby naruszać tę zasadę.

33. *Zasada równości broni* wymaga, w ramach uczciwego postępowania karnego, aby osoba, która jest podmiotem postępowania, miała możliwość przedstawienia swojej sprawy przed sądem bez narażania się na istotne pogorszenie swojej sytuacji w stosunku do przeciwnej strony postępowania. Dlatego należy zachować właściwą równowagę pomiędzy stronami, umożliwiając im omówienie każdego elementu postępowania.
34. Poszanowanie *zasady kontrydiktoryjności* w sprawach karnych wymaga rozróżnienia między fazą postępowania przygotowawczego a fazą procesu. Odnosnie do pierwszej fazy postępowania, zasada kontrydiktoryjności nie jest bezwzględna. Raczej ta faza stanowi jej antycypację: polega na poszukiwaniu dowodów w celu ustalenia, czy istnieje wystarczające uzasadnienie do wniesienia oskarżenia i na tym etapie postępowanie może być poufne⁷.
35. Jednakże, artykuł 6(3)(a) EKPC określa prawo każdego oskarżonego do uzyskania bezzwłocznej informacji w języku, jaki rozumie, oraz szczegółowo, o charakterze i powodzie jego oskarżenia. Oskarżony musi zostać szczegółowo poinformowany o oskarżeniu przeciwko niemu, przynajmniej od momentu oskarżenia. Ponadto, od tego momentu zaczyna biec rozsądny czas w rozumieniu artykułu 6(1). Osoba aresztowana, zatrzymana lub pozbawiona wolności winna być niezwłocznie na piśmie poinformowana o swoich prawach. Takie powiadomienie winno być zredagowane w sposób jasny w języku, jaki ta osoba rozumie. Takie powiadomienie winno między innymi zawierać informacje wskazujące jej prawa:
 - do pełnej informacji o zarzutach przeciwko niej;
 - do pełnej informacji o podstawie jej zatrzymania;
 - do dostępu i skutecznej konsultacji z prawnikiem;
 - do tłumaczenia pisemnego i/lub ustnego.
36. Zobowiązanie do poszukiwania i zachowania dowodów winy lub niewinności winno być interpretowane w sposób realistyczny na podstawie faktów każdej sprawy, a znaczenie tych dowodów winno być poddane ocenie.
37. Dowody dotyczące winy lub niewinności powinny – w miarę konieczności i możliwości – być przechowywane, zgodnie z prawem krajowym, przynajmniej do zakończenia postępowania. Fakt, że dowody nie zostaną wykorzystane w oskarżeniu, nie uzasadnia zniszczenia lub braku dostępności notatek czy zapisów dotyczących takich dowodów. Kiedy dowody w sposób racjonalny uzasadniają odstępianie od oskarżenia, winny być zachowane.
38. Kiedy prokurator dowie się o materiale dotyczącym niewinności oskarżonego i/lub które może istotnie wspomóc obronę, winien ujawnić taki materiał. Jeśli prokurator odmówi lub nie jest w stanie tego zrobić, może to spowodować uniewinnienie lub umorzenie postępowania.
39. W każdym momencie prokuratorzy winni postępować w sposób profesjonalny, zgodnie z prawem, zasadami i normami etyki zawodowej oraz Kodeksem Etycznym Prokuratorów („Wytyczne Budapesztańskie”⁸). Winni starać się zachowywać najwyższe standardy uczciwości i

⁷ Patrz Salduz p. Turcji (ETPC, 27 listopada 2008 r). Salduz został skazany za terroryzm w oparciu o ustalenia faktów bez udziału obrońcy w trakcie pierwszego przesłuchania przez policję. Zdaniem Trybunału, prawo każdego podejrzanego do dostępu do pomocy obrońcy to jeden z podstawowych elementów uczciwego procesu.

⁸ Wytyczne europejskie dotyczące etyki i postępowania prokuratorów przyjęte przez Konferencję Prokuratorów Generalnych Europy w

dążyć, aby ich postępowanie było nienaganne.

B. Specjalne techniki dochodzeniowo-śledcze

40. Prokuratorzy winni dopasowywać swoje działania do szybkiej ewolucji przestępczości. W tych ramach, winni korzystać z nowych, dostępnych technik, o ile są zgodne z prawem, i zwracać uwagę na konieczność specjalizacji i multidyscyplinarnego podejścia.
41. Prokuratorzy winni brać pod uwagę, że wykorzystywanie z niektórych spośród tych technik może jednak prowadzić do ograniczenia praw osób: np. korzystanie z informatorów, tajnych agentów, nagrywanie spotkań, lokalizacja telefonu i przechwytywanie połączeń telefonicznych, e-maili, komunikacji internetowej, wykorzystywanie inwazyjnych programów komputerowych, GPS-u lub skanerów, itp.
42. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy są zaangażowani w postępowania przygotowawcze, w toku których wykorzystuje się techniki specjalne szczególnie inwazyjne dla sfery życia prywatnego, powinni oni stosować takie środki dochodzeniowo-śledcze wyłącznie w poważnych sprawach, gdzie poważne przestępstwo zostało popełniono lub było przygotowywane oraz jedynie wtedy, kiedy inne środki nie są skuteczne lub właściwe oraz „w zakresie niezbędnym w społeczeństwie demokratycznym i uznanym za odpowiedni do sprawnego postępowania karnego i oskarżenia” (Rec(2005)10, paragraf 2). W tym kontekście, prokuratorzy winni przestrzegać zasad proporcjonalności i bezstronności, praw podstawowych jednostek oraz zasady domniemania niewinności.
43. W celu uzyskania odpowiedniej równowagi w stosowaniu tych technik, państwa członkowskie winny:
 - podjąć odpowiednie środki legislacyjne określające dopuszczalność i granice pozyskiwania dowodów z wykorzystaniem tych nowych technik;
 - podjąć odpowiednie działania spełniające wymogi nałożone przez EKPC oraz zasady wynikające z orzecznictwa Trybunału (kontrola sądowa, poszanowanie prawa, itp.);
 - zapewnić odpowiednie szkolenia prokuratorów i pracowników prokuratury, aby umożliwić im skuteczne stosowanie nowych technik i ułatwić postępowania karne.

IV. Środki służące wzmocnieniu roli prokuratorów w postępowaniu przygotowawczym

A. Współpraca międzynarodowa

44. Prokuratorzy winni promować współpracę międzynarodową oraz wzajemne zaufanie w zakresie postępowania karnego, uwzględniając konieczność poszanowania suwerenności państw i ściśle przestrzeganie odnośnych postanowień prawa międzynarodowego i krajowego.
45. Państwa winny promować bezpośrednie kontakty między prokuratorami z różnych państw członkowskich lub organizacji międzynarodowych w ramach obowiązujących

międzynarodowych konwencji i umów, w szczególności, w celu dzielenia się doświadczeniem poprzez wyspecjalizowane sieci, seminaria i warsztaty.

46. Prokuratorzy winni rozpatrywać międzynarodowe wnioski o ekstradycję i pomoc prawną w sprawach karnych, w tym zamrożenie, zajęcie i konfiskatę, w ramach ich kompetencji, traktując je z taką samą uwagą jak traktowałiby takie same lub podobne sprawy na poziomie krajowym.
47. Współpraca prokuratorów winna ulegać poprawie poprzez korzystanie, w miarę możliwości, z nowych technik informacyjnych, w szczególności w zakresie przekazywania wniosków o pomoc prawną oraz poprzez regularne podnoszenie jakości wniosków i ich tłumaczenia na inne języki.
48. Winna być promowana większa specjalizacja prokuratorów w obszarze współpracy międzynarodowej, w szczególności poprzez wyznaczenie, do realizacji zadań z tego zakresu prokuratorów wyspecjalizowanych lub przez ustanawianie odpowiednich struktur zajmujących się kwestiami współpracy międzynarodowej, które byłyby pomocne dla prokuratorów.
49. Należy zapewnić specjalistyczne szkolenia dla prokuratorów oraz innych uczestników procesu w zakresie kwestii międzynarodowej współpracy prawnej w celu zapewnienia, by posiadali niezbędne umiejętności do sporządzania wniosków o ekstradycję i pomoc prawną oraz rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na podobne wnioski z innych państw. Takie szkolenia winny obejmować naukę języków obcych oraz aktualizację wiedzy w zakresie prawa międzynarodowego i porównawczego, promując w ten sposób i ułatwiając skuteczne kontakty między uczestnikami z różnych państw.
50. Krajowe organy centralne do spraw współpracy międzynarodowej, jeżeli są usytuowane w ramach prokuratury, winny być uprawnione do realizacji zagranicznych wniosków bezpośrednio i/lub przekazywania ich do realizacji przez inne właściwe organy, zachowując prawo do nadzorowania ich realizacji.
51. W tym celu, byłoby pożądane ustanowienie punktów kontaktowych w każdym państwie, zapewniających bezpośrednią komunikację między właściwymi organami w tych państwach, odbywających regularne spotkania w celu omówienia kwestii pozostających w ich wspólnym zainteresowaniu. Te punkty kontaktowe winny posiadać szerokie umiejętności w zakresie współpracy międzynarodowej oraz winny rozumieć i mówić w obcych językach. Zapewnienie *liaison magistrates* może okazać się użyteczne w tym kontekście i winno być wspierane.

B. Relacje z mediami

52. Prokuratorzy powinni mieć świadomość znaczenia utrzymywania stałej relacji z mediami, z punktu widzenia kształtowania wizerunku i niezbędnej w ich pracy transparentności, w celu zwiększenia zaufania społecznego, rozpowszechniania informacji o swoich zadaniach i kompetencjach oraz promowania w ten sposób lepszej znajomości ich zawodu⁹.
53. Informacje udostępniane przez prokuratorów mediom winny być jasne, rzetelne i precyzyjne i nie powinny narażać integralności i skuteczności postępowania lub osobistego bezpieczeństwa

⁹ Patrz Opinia CCPE nr 3(2008) na temat roli prokuratury poza obszarem prawa karnego i Opinia nr 8(2013) na temat relacji między prokuratorami i mediami.

prokuratorów. Nie powinny odnosić się do konkretnych prokuratorów, ale ogólnie do działalności prokuratury. Prokuratorzy winni traktować media bez dyskryminacji.

54. Informacje te nie powinny naruszać wolności słowa, ochrony danych osobowych, poufności postępowania, godności, zasady domniemania niewinności, norm etycznych w odniesieniu do innych uczestników postępowania, jak również norm prawnych regulujących i ograniczających ujawnianie konkretnych informacji.
55. Prokuratorzy mogą także publicznie rozpowszechniać informacje poprzez media, w celu promowania prewencji i/lub ścigania przestępstw jak również lepszego zrozumienia funkcjonowania procesu karnego, tak na poziomie krajowym jak i międzynarodowym.
56. Ażeby lepiej i szybciej informować społeczeństwo o swojej działalności, prokuratorzy winni korzystać z technik informacyjnych, w tym poprzez zakładanie, zarządzanie i regularną aktualizację stron internetowych.
57. Należy zapewnić odpowiednie szkolenia w zakresie kontaktów z mediami w sytuacjach, kiedy prokuratorzy mają bezpośredni i regularny kontakt z dziennikarzami, w celu przekazywania informacji precyzyjnych i dobrej jakości. Takie szkolenie winno być przeprowadzone w miarę potrzeb przy wsparciu ekspertów i dziennikarzy.

C. Szkolenie

58. Wysoki poziom kwalifikacji zawodowych prokuratorów, w szczególności w ramach postępowania przygotowawczego, jest koniecznym warunkiem sprawnej pracy prokuratury oraz wzmocnienia zaufania społecznego. Dlatego też prokuratorzy winni być odpowiednio przeszkoleni w tym zakresie i korzystać ze szkoleń wstępnych i ustawicznych dotyczących ich specjalizacji.

LISTA REKOMENDACJI

- a. Państwa członkowskie winny jasno zdefiniować prawa i obowiązki prokuratorów i organów ścigania w ramach postępowania karnego.
- b. Co do zasady, prokuratorzy winni badać zgodność z prawem postępowania przygotowawczego najpóźniej w momencie podejmowania decyzji o wszczęciu lub kontynuowaniu oskarżenia. W tym celu, prokuratorzy winni także kontrolować sposób prowadzenia postępowania oraz przestrzegania praw człowieka.
- c. W celu realizacji tego zadania, prokuratorzy winni dysponować środkami prawnymi, finansowymi i technicznymi służącymi weryfikacji postępowań przygotowawczych pod kątem zgodności z prawem oraz reagować na wszelkie naruszenia prawa.
- d. Postępowania winny zawsze być prowadzone bezstronnie i przewidywać obowiązek śledczych do poszukiwania i zachowania dowodów winy i niewinności.

- e. Prokuratorzy winni przedstawiać wszystkie dostępne wiarygodne dowody w sądzie i ujawniać wszystkie dowody oskarżonemu.
- f. Prokuratorzy winni zawsze przestrzegać praw oskarżonych, ofiar, świadków lub innych osób zaangażowanych w postępowanie.
- g. Prokuratorzy i organy dochodzeniowo-śledcze winny współpracować i wymieniać wszystkie informacje niezbędne do realizacji swoich funkcji.
- h. Prokuratorzy i organy dochodzeniowo - śledcze winni realizować swoje zadania w sposób jak najbardziej skuteczny i sprawny, w szczególności, jeśli dotyczy to osób pozbawionych wolności oraz przestrzegać zasady proporcjonalności w stosowaniu środków postępowania.
- i. Prokuratorzy i organy dochodzeniowo-śledcze winni posiadać odpowiednie przeszkolenie w zakresie prawa i najnowszych technik dochodzeniowo-śledczych.
- j. Prokuratorzy i organy dochodzeniowo-śledcze winni rozwijać jak najbardziej efektywne relacje i współpracę międzynarodową.
- k. Prokuratorzy winni starać się rozwijać zaufanie społeczne dostarczając informacji o swoich zadaniach i kompetencjach, przyczyniając się w ten sposób do rozpowszechniania wiedzy o ich pracy, jednocześnie szanując prawa podstawowe i zasady, takie jak domniemanie niewinności i prawo do uczciwego procesu.