

Strasburg, 25 kwietnia 2019 r

## **RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH**

**(CCJE)**

### **Opinia Biura Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich**

**wydana na wniosek Rumuńskiego Stowarzyszenia Forum Sędziów**

**w przedmiocie niezależności wymiaru sprawiedliwości w Rumunii**

#### **WPROWADZENIE**

1. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich otrzymała wniosek od Stowarzyszenia Forum Rumuńskich Sędziów w dniu 15 listopada 2018 r. o wyrażenie swojego stanowiska w sprawie niezależności sądownictwa w Rumunii. Wniosek dotyczył długiej i pełnej napięć batalii toczącej się od 2017 roku w Rumunii, a koncentrującej się na zachowaniu niezależności sędziów i prokuratorów, a także innych powiązanych z niezależnością sądownictwa kwestii. We wniosku zwrócono m.in. uwagę na problemy, które wzbudziły powszechne zainteresowanie na szczeblu krajowym i międzynarodowym w zakresie walki z korupcją, a w szczególności na problem związany z odwołaniem przez Ministra Sprawiedliwości Głównego Prokuratora Krajowej Agencji Antykorupcyjnej Pani Laury Corduta Kovesti, co nastąpiło w lipcu 2018 r.<sup>1</sup> [1].

2. Jeśli chodzi o kwestie mające bezpośrednie znaczenie dla mandatu CCJE, Stowarzyszenie Forum Sędziów Rumuńskich wskazało na poprawki do następujących ustaw: 1) ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa, która weszła w życie w październiku 2018 r.; 2) ustawy o

---

<sup>1</sup> W praktyce była ona zdymisjonowana przez Prezydenta Rumunii, który początkowo oponował dymisji, a następnie zdymisjonował Panią Kovesti kótko po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego Rumunii, który utrzymał w mocy decyzję Ministra Sprawiedliwości i zażądał od Prezydenta podpisania dymisji.

statusie sędziów i prokuratorów, która weszła w życie w październiku 2018 r. ; 3) ustawy o ustroju sądowym, która weszła w życie w lipcu 2018 r.

3. We wniosku opisano, w jaki sposób te zmiany zostały opracowane i zaproponowane, podkreślając przede wszystkim to, że odbyło się to bez żadnego znaczącego dialogu i zaangażowania sądownictwa i prokuratury. Wniosek odniósł się również do opinii Komisji Weneckiej w sprawie wyżej wymienionych zmian do ustaw sądowych, która w wydanym przez siebie dokumencie stwierdziła, iż „proces legislacyjny w Rumunii odbywał się w atmosferze napiętych konfliktów politycznych, a podjęte działania pozostawały pod silnym wpływem rezultatów wcześniejszych wysiłków krajowych na rzecz walki korupcją”<sup>2</sup>[2] oraz że, „ten kontekst czyni każdą inicjatywę legislacyjną, jaka może choćby potencjalnie zwiększyć ryzyko ingerencji politycznej w pracę sędziów i prokuratorów, szczególnie wrażliwą”<sup>3</sup>[3].

4. CCJE, szczególnie w odniesieniu do sędziów, został poproszony, aby z punktu widzenia europejskich standardów niezawisłości sędziowskiej, udzielił odpowiedzi na listę pytań dotyczących roli i funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa, odpowiedzialności materialnej sędziów, ustanowienia odrębnej komórki prokuratury do badania przestępstw popełnianych przez sędziów, sędziowskiej wolności słowa, powtarzających się i bezprecedensowych ataków wymierzonych przeciwko sędziom, a kierowanym przez podmioty polityczne oraz zagadnień dotyczących prawa sędziów do przeciwstawiania się wszelkim przedsięwzięciom politycznym czy działaniom legislacyjnym wpływającym na sędziowską niezależność.

5. Rozpatrując te kwestie, Prezydium CCJE przyjmuje do wiadomości wspomnianą powyżej opinię Komisji Weneckiej, a także sprawozdanie z postępów legislacyjnych w aspekcie zasad praworządności wydane przez Komisję Europejską w dniu 13 listopada 2018 r. w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji (CVM), w którym Komisja Europejska wezwała Rumunię do natychmiastowego zawieszenia wdrażania wyżej wymienionych zmian legislacyjnych oraz do ich rewizji, z pełnym uwzględnieniem zaleceń zawartych w sprawozdaniu oraz w opinii wydanej przez Komisję Wenecką<sup>4</sup>[4].

---

<sup>2</sup> Patrz: Opinia Komisji Weneckiej w przedmiocie zmian do ustawy No. 303/2004 o Statusie Sędziów i Prokuratorów, ustawy No. 304/2004 o ustroju sądowym i ustawy No. 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, para 13.

<sup>3</sup> Tamże, para 17.

<sup>4</sup> Patrz: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6365\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm) .

6. W ten sposób, po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Forum Rumuńskich Sędziów, w świetle odpowiednich norm europejskich, w tym zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy, standardów CCJE i Komisji Weneckiej, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), biuro CCJE przedstawiło poniższą opinię. Obejmuje ona analizę prawną poprawek wraz z odpowiednimi zaleceniami wyłuszczoneymi na końcu każdej sekcji. Podsumowanie zaleceń pojawia się na początku Opinii, aby uczynić ją przyjazną dla czytelnika i ułatwić szybkie odniesienie do kluczowych ustaleń i zaleceń Biura CCJE.

### **Podsumowanie zaleceń**

7. Biuro CCJE, które reprezentuje wszakże członków CCJE obsługujących sędziów ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, zgadza się z obawami wyrażonymi przez Stowarzyszenie Forum Rumuńskich Sędziów w zakresie odnoszącym się do niezależności sędziów w Rumunii i przyjęcia poprawek ustaw dotyczących Najwyższej Rady ds. Sądownictwa, Statusu Sędziów i Prokuratorów oraz ustawy o ustroju sądownictwa.

8. Jeśli chodzi o rolę i funkcjonowanie Najwyższej Rady Sądownictwa (SCM), biuro CCJE zaleca ponowne rozważenie podstaw do odwołania członków SCM, a w szczególności usunięcie tych zapisów, które przewidują możliwość odwołania wybranych członków SCM za pośrednictwem wotum nieufności zgromadzeń ogólnych sądów, włączając w to możliwość podjęcia takich działań w wyniku złożonej petycji.

9. Biuro CCJE stwierdza również, że wykluczenie członków SCM, którzy są przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, ze wszystkich posiedzeń sekcji SCM, a zatem - organów, którym powierzono podejmowanie decyzji w ramach poprawek - jest sprzeczne ze standardami europejskimi.

10. Prezydium CCJE konsekwentnie wskazuje, że nie można zaakceptować tak ograniczonej roli przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w pracach SCM. To zagadnienie należy ponownie rozważyć i przeprogramować.

11. Jeśli chodzi o materialną odpowiedzialność sędziów, biuro CCJE jest zaniepokojone wszelką decydującą rolą, we wstępnej fazie postępowania, Ministerstwa Finansów Publicznych, które jest wszakże organem wykonawczym i dlatego nie może być organem

---

właściwym do oceny zaistnienia czy też oceny przyczyn jakiegokolwiek błędu orzeczniczego. Prezydium CCJE zaleca, aby kwestię tę ponownie w pełnym zakresie rozważyć. Ewentualne roszczenia, jeżeli w ogóle miałyby być rozważane, powinny być rozstrzygane wyłącznie przez niezależny sąd, który zapewnia wszystkie gwarancje z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz).

12. Ponadto, w nawiązaniu do wymienionych powyżej aspektów proceduralnych, biuro CCJE zaleca jako absolutne minimum, aby nowa definicja błędu orzeczniczego uzupełniona została o wyraźne stwierdzenie, że sędziowie nie ponoszą odpowiedzialności, o ile zła wiara lub rażące zaniedbanie z ich strony nie zostały ustalone w toku stosownego, rzetelnego postępowania. W dalszym zakresie Biuro rekomenduje ponadto uznanie jedynie złej wiary - a nie rażącego niedbalstwa – za jedyną możliwą podstawę odpowiedzialności za błędy orzecnicze.

13. Jeśli chodzi o ustanowienie odrębnej komórki prokuratury do prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw popełnionych przez sędziów, biuro CCJE zaleca całkowite zaniechanie wprowadzenia w życie tego typu rozwiązań.

14. Prezydium CCJE wyprowadza wniosek, że nowy obowiązek nałożony na rumuńskich sędziów, ograniczający w znacznym zakresie ich wolność wypowiedzi, nie jest konieczny, implikuje wiele pytań i wątpliwości, może stać się przedmiotem interpretacji arbitralnych i odbiegających od celu tego uregulowania, natomiast zagrażających niezawisłości sędziowskiej. W związku z powyższym zaleca się odstąpienie od wprowadzenia go w życie.

15. Jeśli chodzi o zgłoszone, powtarzające się i bezprecedensowe ataki wymierzone przeciwko sędziom, a kierowane przez podmioty polityczne, Prezydium CCJE potępia wszelkie oświadczenia, komentarze lub uwagi mające miejsce w Rumunii, które przekraczają granice uzasadnionej krytyki i których celem jest jedynie atakowanie, zastraszanie lub w inny sposób wywieranie nacisków na sędziów, jak również potępia wykazywanie braku szacunku wobec sędziów, wyrażające się w użyciu uproszczonych, nieodpowiedzialnych lub demagogicznych argumentów oraz w poniżaniu w inny sposób systemu sądowego czy indywidualnych sędziów.

16. Jeśli chodzi o zagadnienia dotyczące prawa sędziów do przeciwstawiania się wszelkim przedsięwzięciom politycznym czy działaniom legislacyjnym wpływającym na sędziowską niezależność, Biuro CCJE potwierdza przysługujące sędziom rumuńskim, jak i sędziom w innych krajach, prawo do podejmowania działań przeciwstawiających się wszelkim zjawiskom

i przedsięwzięciom politycznym wpływającym na sędziowską niezależność, przy czym działania takie powinny być podejmowane w atmosferze wzajemnego szacunku, z zachowaniem zasad niezawisłości i niezależności sędziowskiej.

## Analiza prawna

### **Rola i funkcjonowanie Najwyższej Rady Sądownictwa (SCM)**

17. Po pierwsze, Biuro CCJE zauważa, że w odniesieniu do odwołania członka Najwyższej Rady Sądownictwa, w myśl zapisów ustawowych wynikających z poprawek wprowadzonych do ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa, w każdym czasie możliwym jest odwołanie członka Rady, jeśli nie spełnia on już wymogów prawnych stawianych członkom SCM, jeśli wszczęto wobec niego postępowanie przewidziane dla sędziów i prokuratorów, w ramach którego istnieje możliwość wymierzenia sankcji dyscyplinarnych albo gdy większość sędziów w sądach, które członek ten reprezentuje, wycofa udzielone mu poparcie.

18. Ponadto wotum nieufności może zostać przyjęte w drodze petycji podpisanej przez większość sędziów w tych sądach. Oznaczałoby to, że decyzja o odwołaniu może zostać podjęta bez zwołania posiedzenia i bez umożliwienia zainteresowanemu członkowi SCM zwracania się do sędziów i obrony jego stanowiska <sup>5</sup>[5].

19. Biuro CCJE pragnie przypomnieć, że Rady Sądownictwa są organami, których zadaniem jest stanie na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości poszczególnych sędziów, a tym samym wspieranie skutecznego funkcjonowania systemu sądownictwa. Wprowadzenie rad sądownictwa zostało rekomendowane przez Komitet Ministrów Rady Europy, CCJE i Komisję Wenecką <sup>6</sup>[6]. W ostatnich latach wiele europejskich systemów prawnych wprowadziło rady sądownictwa.

---

<sup>5</sup> Patrz: Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy No. 303/2004o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy No. 304/2004 o ustroju sądowniczym i ustawy No. 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, para 145.

<sup>6</sup> Patrz: Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sędziów: niezależności, efektywności i odpowiedzialności (Rec(2010)12), ustępy 26-29; patrz także Opinie CCJE No. 1 (2001), ustęp 45 i No. 10 (2007); patrz także: Raport Komisji Weneckiej w sprawie niezawisłości i niezależności systemu sądowniczego, część I: Niezawisłość sędziowska, CDL-AD(2010)004, ustęp 32, które to dokumenty zalecają ustanowienie rad sądownictwa.

20. Mimo że CCJE nie wypowiedziało się jeszcze w kwestii odwołania, podkreśla stanowczo, że „członkom Rady Sądownictwa (zarówno sędziom, jak i nie-sędziom) należy udzielić gwarancji ich niezależności i bezstronności” <sup>7</sup>[7]. To z pewnością zakłada istnienie zabezpieczeń przed ich arbitralnym lub w inny sposób bezpodstawnym lub wątpliwym odwołaniem.

21. Ta sama logika ma zastosowanie do Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sędziów: niezależność, skuteczność i obowiązki (zwane dalej Rec (2010) 12), które, choć nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii odwołania członków rady sądownictwa, podkreślają jednak w sposób zdecydowany, że „rady sądownictwa są niezależnymi organami ustanowionymi na mocy prawa lub konstytucji, gwarantującymi zapewnienie niezależności sądownictwa i poszczególnych sędziów” <sup>8</sup>[8].

22. W związku z tym Prezydium CCJE zgadza się z Komisją Wenecką, że jeśli chodzi o pierwszą podstawę odwołania, nie jest jasne, co ona dokładnie oznacza i na ile jest ona dookreślona<sup>9</sup> [9], a także zgadza się ze stwierdzeniem, że „możliwość odwołania członka SCM za to, że wszczęto wobec niego postępowanie przewidziane przez prawo odnoszące się do sędziów i prokuratorów, a przewidujące możliwość wymierzenia wobec niego sankcji dyscyplinarnych również budzi wątpliwości, a to z tego względu, że tworzy możliwość zwolnienia osoby nawet w przypadku najłżejszych sankcji dyscyplinarnych” <sup>10</sup>[10]. W tym kontekście można również przypomnieć, że „Komisja Wenecka jest zdania, że decyzje o zawieszeniu czy odwołaniu członka powinny uwzględniać wagę wytaczanych przeciwko niemu oskarżeń i istnienie co najmniej prawdopodobnej przyczyny popełnienia poważnego przestępstwa dyscyplinarnego” <sup>11</sup>[11].

23. Prezydium CCJE w pełni popiera wreszcie i to, co Komisja Wenecka podkreśliła w odniesieniu do trzeciej - najbardziej problematycznej - podstawy, zezwalającej na odwołanie wybranych członków SCM w przypadku wycofania poparcia udzielonego wcześniej danemu członkowi Rady, tj. w drodze głosowania na walnych zgromadzeniach sądów. „Komisja

---

<sup>7</sup> Patrz: Opinia CCJE No. 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu, ustęp 36.

<sup>8</sup> Patrz: Rekomendacje (2010)12, ustęp 26.

<sup>9</sup> Patrz: Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy Nr 303/2004 o statusie sędziów I prokuratorów, ustawy Nr 304/2004 o ustroju sądowniczym i ustawy Nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, ustęp 141.

<sup>10</sup> Tamże, ustęp 142.

<sup>11</sup> Patrz: opinia Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o Radzie Sądownictwa w Macedonii Północnej, CDL-AD (2019) 008, ustęp 37; zob. także opinię Komisji Weneckiej w sprawie projektu zmian ustawy o wysokiej radzie sądowniczej Serbii, CDL-AD (2014) 028, ustęp 30.

Wenecka konsekwentnie sprzeciwia się wprowadzeniu takiego mechanizmu, ponieważ wiąże się on z subiektywną oceną i może uniemożliwiać wybranym przedstawicielom podejmowanie decyzji w sposób niezależny. Wotum zaufania, podobnie jak wotum nieufności, jest raczej instytucją właściwą dla organów o charakterze politycznym i nie jest odpowiednie dla instytucji takich jak rady sędownicze, a jeszcze mniej - dla poszczególnych członków takich rad”<sup>12</sup>[12].

24. Należy zauważyć, że, jak wspomniano już we wstępie do niniejszej opinii, sprawozdanie Komisji Europejskiej z postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji (CVM) przyjęte w dniu 13 listopada 2018 r., wezwało rząd rumuński do natychmiastowego zawieszenia wdrażania przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w tym poprawek do ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa i przepisów wprowadzających zmiany w obszarze ustroju sądownictwa, a także do pełnego uwzględnienia zaleceń zawartych w Mechanizmie Współpracy i Weryfikacji oraz zleceń wydanych przez Komisję Wenecką <sup>13</sup>[13]. W sprawozdaniu z postępów podkreślono, że kluczowe przepisy ocenione jako sporne i problematyczne obejmowały w szczególności właśnie owe rozszerzone podstawy odwołania członków Najwyższej Rady Sądownictwa <sup>14</sup>[14].

25. W związku z tym Prezydium CCJE zaleca ponowne rozważenie, zgodnie z wyżej wymienionymi uwagami, podstaw ustawowych do odwołania członków SCM, a w szczególności zaś zrezygnowanie z możliwości odwołania wybranych członków SCM w wyniku głosowania wobec nich przez członków zgromadzenia ogólnego sędziów swoistego wotum nieufności, podejmowanego na wniosek zgłoszony w drodze petycji <sup>15</sup>[15].

26. Biuro CCJE zauważa ponadto, że zgodnie z poprawkami do ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa podejmowanie decyzji w kwestiach o szczególnym znaczeniu dla dwóch zawodów - sędziów i prokuratorów - zostaje przeniesione z Plenum Najwyższej Rady

---

<sup>12</sup> Patrz: opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o ustroju sądowniczym i ustawy nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL AD (2018) 017, ustęp 143.

<sup>13</sup> Patrz: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6365\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm) .

<sup>14</sup> Patrz: sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów w Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018 r. COM (2018) 851 final), sekcja 3.1 (punkt odniesienia: niezależność sądów i reforma sądownictwa. Zasady sprawiedliwości i prawne gwarancje niezawisłości sądów), strona 3.

<sup>15</sup> Patrz: Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o ustroju sądownictwa i ustawy nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD (2018) 017, pkt 165.

Sądownictwa do dwóch nowo utworzonych komórek Najwyższej Rady Sądownictwa, właściwych odpowiednio dla sędziów i prokuratorów.

27. Chociaż ta zmiana strukturalna, mająca na celu wyraźne oddzielenie ścieżek zawodowych sędziów i prokuratorów, sama w sobie nie jest sprzeczna ze standardami europejskimi, to jednak niesie ona pewne zagrożenia i reperkusje w odniesieniu do niektórych członków Najwyższej Rady Sądownictwa.

28. Jeśli chodzi w szczególności o członków Najwyższej Rady Sądownictwa, którzy są przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, to w świetle nowych zmian ustawowych mogą oni uczestniczyć tylko w spotkaniach Plenum Najwyższej Rady Sądownictwa. Poprawki do ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa wyraźnie uniemożliwiają im natomiast udział w posiedzeniach zespołów tematycznych Najwyższej Rady Sądownictwa, co oznacza, że – jak trafnie zauważyła Komisja Wenecka – członkowie ci pozbawieni są możliwości wzięcia udziału w procesie decyzyjnym w odniesieniu do tych zagadnień, które zastrzeżono do właściwości zespołów tematycznych Najwyższej Rady Sądownictwa <sup>16</sup>[16].

29. CCJE przyznaje, że „skład Rady Sądownictwa powinien gwarantować jej niezależność i umożliwiać jej skuteczne wykonywanie swoich funkcji” <sup>17</sup>[17], a nadto z zadowoleniem przyjmuje konstrukcję składu mieszanego Rady, w której „członkowie, niezależnie od tego, czy są sędziami, czy nie, muszą być wybierani w oparciu o kryterium kompetencji, doświadczenia, znajomości zasad funkcjonowania struktur sądownictwa, zdolności koncyliacyjnych i szacunku dla niezależności sędziowskiej” <sup>18</sup>[18].

30. Jeśli chodzi o możliwość selektywnego uczestnictwa różnych członków w różnych sesjach Rady Sądownictwa – w ramach zespołów tematycznych, „w przypadku składu mieszanego Rady Sądownictwa CCJE uważa, że niektóre z zadań Rady powinny być zastrzeżone dla pełnego składu Rady Sądownictwa” <sup>19</sup>[19].

31. W tym kontekście jednak Biuro CCJE zaznacza, iż rekomendacja powyższa ma charakter niewiążącego zalecenia, a co ważniejsze – odnosi się wyraźnie tylko do „niektórych” zadań

---

<sup>16</sup> Tamże, ustęp 137.

<sup>17</sup> Patrz: Opinia CCJE nr 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu, pkt 15.

<sup>18</sup> Tamże, ustęp 21.

<sup>19</sup> Tamże, ustęp 20.

Rady, które niekoniecznie związane są z uczestnictwem w podejmowaniu decyzji w organie zbiorowym.

32. Biuro CCJE stwierdza zatem, że wyłączenie członków SCM, będących wszakże przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, ze wszystkich posiedzeń zespołów tematycznych Najwyższej Rady Sądownictwa – a więc tych jednostek Rady, którym w wyniku zmian ustawy powierzono podejmowanie decyzji w sprawach właściwych dla funkcjonowania sądownictwa - jest sprzeczne ze standardami europejskimi.

33. W związku z tym Prezydium CCJE zaleca, aby nie ograniczać w taki sposób roli i znaczenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w toku prac Najwyższej Rady Sądownictwa i aby ponownie rozważyć poczynione w tym zakresie zmiany ustawodawcze.

### **Odpowiedzialność materialna sędziów**

34. Zmiany do ustawy o statusie sędziów i prokuratorów przewidują, że powództwo o zapłatę wniesione przez państwo przeciwko sędziemu, który popełnił błąd sądowy w złej wierze lub w wyniku rażącego niedbalstwa, nie ma odtąd charakteru opcjonalnego. Wytoczenie takiego powództwa przeciwko sędziemu stało się teraz obowiązkowe, a przy tym to organ wykonawczy, czyli Ministerstwo Finansów Publicznych jest podmiotem, który ma uprawnienia wszczęcia takowej procedury, inicjując ją w formie wniosku do Inspekcji Sądowej o przedstawienie stosownego sprawozdania. Znamienne, że taki raport ma charakter wyłącznie konsultacyjny i nie jest wiążący dla wnioskodawcy, co oznacza, że Ministerstwo Finansów może równie dobrze na treści tego raportu się oprzeć, jak też wystąpić z powództwem przeciwko sędziemu wyłącznie w oparciu o własną ocenę sytuacji. Należy również zauważyć, że nowa procedura będzie miała zastosowanie zarówno do sędziów pozostających w służbie orzecniczej, jak i tych, którzy nie pełnią już służby.

35. Warto w tym miejscu zauważyć, że w odniesieniu do konstrukcji błędu orzecniczego dwie kolejne wersje zmian ustawodawczych w tym zakresie zostały zaskarżone przed Trybunałem Konstytucyjnym Rumunii jako niejasne i nieprzewidywalne oraz jako wpływające na niezależność sędziów. W wyniku tych skarg zmiany owe zostały uznane za niekonstytucyjne<sup>20</sup>[20] .

---

<sup>20</sup> Patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego Rumunii, wyrok nr 45 z dnia 30 stycznia 2018 r., wyrok nr 252 z 19 kwietnia 2018 r.

36. Stosownie do zmian ustawodawczych w tym zakresie, istnieje również ryzyko prowadzenia przeciwko sędziemu dwóch równoległych postępowań w odniesieniu do tego samego czynu mającego polegać na działaniu w złej wierze lub w wyniku rażącego niedbalstwa: postępowania cywilnego prowadzonego w oparciu o powództwo o naprawienie szkody i zapłatę oraz postępowania dyscyplinarnego o delikt dyscyplinarny. Oba te postępowania niosą ze sobą różne możliwe skutki. Dostrzec też należy zwiększoną rolę Inspekcji Sądowej w postępowaniu o naprawienie szkody i duże uprawnienia w tym zakresie Głównego Inspektora.

37. W tym względzie Prezydium CCJE pragnie nadto z całą mocą podkreślić, że sędzia nie powinien być zmuszany do wymierzania sprawiedliwości - wyrażającej się w działalności orzeczniczej - pod groźbą kary finansowej, jako że sama perspektywa wymierzenia wobec niego takiej kary może w sposób oczywisty podświadomie wpłynąć na decyzje orzecznicze sędziego <sup>21</sup>[21].

38. CCJE wskazał wszakże, że „zgodnie z naczelną zasadą sędziowie powinni cieszyć się całkowitą wolnością od osobistej odpowiedzialności w odniesieniu do rozczeń skierowanych bezpośrednio przeciwko nim, a dotyczących wykonywania przez nich funkcji orzeczniczych podejmowanych w dobrej wierze. Błędy orzecznicze, czy to w zakresie prawa materialnego czy też w zakresie procedury, a zatem zarówno te odnoszące się do ustalania lub stosowania prawa, jak i te odnoszące się do oceny dowodów, powinny być weryfikowane i korygowane w ramach środków zaskarżenia od decyzji sądu; inne uchybienia sądowe, które nie mogą być naprawione w ten sposób (w tym np. przewlekłość sądowa), powinny co najwyżej otwierać poszkodowanemu możliwość wytoczenia powództwa odszkodowawczego przeciwko państwu” <sup>22</sup>[22].

39. Innymi słowy, CCJE zatwierdza pełny immunitet sędziów w odniesieniu do sprawowania przez nich funkcji orzeczniczych, jeżeli działają oni w dobrej wierze. Odpowiedzialność sędziów za jakiegokolwiek błędy orzecznicze winna mieć miejsce jedynie w przypadku działania sędziego w złej wierze. Jeśli chodzi o niedbalstwo, CCJE wskazał, że „dekodfikacja pojęć takich jak rażące lub niewybaczalne niedbalstwo jest często trudna. Nie jest właściwe, aby sędzia był narażony, w odniesieniu do jego działalności orzeczniczej i sprawowania w ten

---

<sup>21</sup> Patrz: Opinia CCJE nr 3 (2002) w sprawie norm i zasad dotyczących postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, zachowań niezgodnych z normami społecznymi i w sprawie bezstronności, pkt 53 i 55.

<sup>22</sup> Tamże, ustęp 55; zobacz także: CCJE Wielka Karta Sędziów (2010), ustęp 21.

sposób wymiaru sprawiedliwości, na jakąkolwiek osobistą odpowiedzialność z tego tytułu, nawet jeśli odpowiedzialność ta miałaby przybrać formę zwrotu kosztów publicznych, z wyjątkiem przypadku umyślnego niewykonania zobowiązania”<sup>23</sup>[23].

40. Nie dopuszczając rażącego niedbalstwa jako podstawy materialnej odpowiedzialności sędziów z powodu praktycznych trudności w interpretacji i stosowaniu tego pojęcia, CCJE faktycznie poszedł dalej niż Komitet Ministrów Rady Europy i Komisji Weneckiej<sup>24</sup>[24].

41. Biuro CCJE odnotowuje również, że wyżej wspomniane sprawozdanie Komisji z postępów Rumunii w ramach MWiW podkreśliło, że kluczowe przepisy problematyczne obejmowały w szczególności nowe przepisy dotyczące istotnej odpowiedzialności sędziów za ich decyzje<sup>25</sup>[25].

42. Biuro CCJE jest zaniepokojone rolą decyzyjną Ministerstwa Finansów Publicznych na początkowym etapie postępowania kompensacyjnego przeciwko sędziemu. Ministerstwo Finansów Publicznych jest wszakże organem wykonawczym i dlatego nie może być właściwe do oceny zaistnienia lub oceny przyczyn jakiegokolwiek błędu orzeczniczego<sup>26</sup>[26]. Prezydium zaleca, aby w pełnym zakresie ponownie koncepcję tę przemyśleć. Ewentualne roszczenia powinny być rozstrzygane wyłącznie przez niezawisły sąd gwarantujący przestrzeganie wszystkich zasad wynikających z art. 6 EKPC.

43. Prezydium CCJE zwraca ponadto uwagę, że nowa procedura odpowiedzialności jest szczególnie niepokojąca w kontekście innych zmian ustawowych ustanawiających nowy organ do spraw badania przestępstw i deliktów popełnionych przez sędziów oraz zmian nakładających ograniczenia na sędziowską wolność wypowiedzi. W tym kontekście istnieje

---

<sup>23</sup> Patrz: Opinia CCJE nr 3 (2002) w sprawie norm i zasad dotyczących postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, zachowań niezgodnych z normami społecznymi i w sprawie bezstronności, pkt 57; zobacz także: CCJE Wielka Karta Sędziów (2010), ustęp 22.

<sup>24</sup> Patrz: Rekomendacje (2010)12, ustęp 66; zobacz także: Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o ustroju sądownictwa i ustawy nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD (2018) 017, pkt 113.

<sup>25</sup> Patrz: sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów w Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018 r. COM (2018) 851 final), sekcja 3.1 (punkt odniesienia: niezależność sądów i reforma sądownictwa. Zasady sprawiedliwości i prawne gwarancje niezawisłości sądów), strona 3.

<sup>26</sup> Patrz: Rekomendacje (2010)12, ustęp 66; zobacz także: Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zmian do ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o ustroju sądownictwa i ustawy nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD (2018) 017, pkt 117.

wysokie ryzyko nacisków na sędziów podważające w znaczny sposób gwarancje ich niezależności <sup>27</sup>[27].

44. Poza tymi aspektami proceduralnymi Biuro CCJE zaleca jako całkowite minimum uzupełnienie nowej definicji błędu orzeczniczego poprzez wyraźne stwierdzenie, że sędziowie nie ponoszą odpowiedzialności, chyba że zła wiara lub rażące zaniedbanie z ich strony zostały stwierdzone w ramach stosownego, odrębnego postępowania <sup>28</sup>[28]. Biuro CCJE pragnie ponadto zalecić uznanie jedynie złej wiary - a nie rażącego niedbalstwa - za możliwą podstawę odpowiedzialności za błędy orzecznicze.

#### **Ustanowienie odrębnego urzędu prokuratorskiego do spraw ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów.**

45. Nowelizacja Ustawy o Organizacji Sądownictwa przewiduje powołanie wewnątrz Urzędu Prokuratorskiego związanego z Najwyższym Sądem Kasacji i Sprawiedliwości, oddzielnej Sekcji do spraw ścigania przestępstw kryminalnych popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Ta Sekcja będzie wyposażona w szczególne uprawnienia do ścigania przestępstw kryminalnych popełnionych przez sędziów i prokuratorów, włączając członków SCM, nawet jeśli postępowanie dotyczy także innych osób, niebędących sędziami i prokuratorami.

46. W odniesieniu do powyższego, Biuro CCJE pragnie na wstępie podkreślić, że uważa za utrudnione odnalezienie odniesień do tego rodzaju praktyk w państwach członkowskich, co więcej do standardów wypracowanych w tej kwestii w międzynarodowych czy regionalnych rozwiązaniach. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, między innymi, zajmowała wyraźne stanowisko na temat regulacji przewidujących specjalizację sędziów, która „może pomóc sędziom, zajmującym się w sposób powtarzalny podobnymi sprawami, w uzyskaniu głębszego zrozumienia realiów związanych ze sprawami im przypisanymi, jeśli chodzi o ich poziom społeczny, ekonomiczny czy techniczny oraz w wypracowaniu rozwiązań lepiej dostosowanych do tych realiów”<sup>29</sup>.

47. Analogicznie, Biuro CCJE może zakładać, że specjalizacja prokuratorów może także okazać się przydatna. W istocie, Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE)

---

<sup>27</sup> Tamże, ustęp 121.

<sup>28</sup> Tamże, ustęp 122.

<sup>29</sup> Porównaj Opinię Rady Koordynacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) Nr 15 (2012) o specjalizacji sędziów, par. 11.

stwierdziła, że „potrzeba specjalizacji prokuratorów, tak jak i potrzeba specjalizacji w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej prokuratury, powinna być postrzegana jako priorytet, w celu lepszego reagowania na nowe formy przestępczości”<sup>30</sup>. Przykładowo, tworząc wspomnianą Opinię na temat jakości i efektywności pracy prokuratorów, CCPE powiązała te czynniki z walką przeciwko terroryzmowi oraz ciężkiej i zorganizowanej przestępczości, która siłą rzeczy wymaga określonego stopnia specjalizacji”<sup>31</sup>.

48. Niemniej jednak, Biuro CCJE wątpi, czy ta specjalizacja pomoże nie w walce z określonymi poważnymi typami przestępstw, lecz z osobami wykonującymi podobne zawody, w tym sędziami, którzy, wedle wszelkich podstaw nie są predestynowani do bycia sprawcami poważnych przestępstw.

49. Specjalizacja prokuratorów w stosunku do reprezentantów określonych zawodów, sędziów w przypadku Rumunii, niezwłocznie rodzi szereg pytań o uzasadnienie tego rodzaju dyskryminującego podejścia, jego efektywności i wartości dodanej. Wzbudza ona ponadto zaniepokojenie gdy idzie o wizerunek publiczny wymiaru sprawiedliwości, ponieważ taki krok może być interpretowany przez społeczeństwo jako dowód skłonności całej grupy zawodowej do popełniania specyficznych typów przestępstw, na przykład korupcji. W ten sposób, nie tylko nie będzie ona uwłaczająca dla tej grupy zawodowej, ale nadto przyniesie szkodę, prawdopodobnie poważną, dla zaufania publicznego wobec wymiaru sprawiedliwości.

50. Co więcej w kontekście funkcjonowania w Rumunii Narodowej Rady Antykorupcyjnej (DNA), która zajmuje się specyficznym przestępstwem korupcji, popełnionym przez kogokolwiek i nie tylko przez określoną grupę zawodową, taki krok jak utworzenie odrębnej Sekcji do spraw ścigania kryminalnych przestępstw sędziów jawi się jako jeszcze bardziej problematyczne.

51. Rumuńskie Forum Stowarzyszeń Sędziów zwróciło się, w formie prośby adresowanej do Rady Koordynacyjnej Sędziów Europejskich (a także Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich), z problemami, które spotkały się z szerokim odzewem krajowym i międzynarodowym, związanymi z walką przeciwko korupcji w Rumunii oraz w szczególności z dymisją w lipcu 2018 roku przez Ministra Sprawiedliwości wobec Prokuratora Naczelnego Narodowej Rady Antykorupcyjnej, jak już wspomniano we Wstępie do niniejszej Opinii. Ta

---

<sup>30</sup> 30 Porównaj opinię Rady Koordynacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) Nr 9 (2014) o europejskich normach i zasadach dotyczących prokuratorów (Rozdział Rzymski), Przypisy, par. 119.

<sup>31</sup> 31 Porównaj Opinię Rady Koordynacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) Nr 11 (2016) o jakości i efektywności pracy prokuratorów, także w zwalczaniu terroryzmu oraz ciężkiej i zorganizowanej przestępczości

dymisja była ponadto krytykowana w wyżej przywołanym raporcie Komisji Europejskiej – Raportcie Postępów w Rumunii w zakresie CVM<sup>32</sup>.

52. Biuro CCJE ponadto zauważa, że „zgodnie z wieloma rozmówcami Komisji Weneckiej, brak jest racjonalnego i obiektywnego usprawiedliwienia dla potrzeby wprowadzenia takiej oddzielnej struktury do ścigania przestępstw popełnionych wewnątrz wymiaru sprawiedliwości, gdyż poza pojedynczymi przypadkami nie występowała szeroka przestępczość wśród rumuńskich sędziów”<sup>33</sup>. W konsekwencji, ustanowienie tej nowej struktury zrodziło pytania i poważne obawy, gdy chodzi o jej uzasadnienie, jej wpływ na niezawisłość sędziów i prokuratorów oraz zaufanie publicznego do systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zwrócono uwagę na możliwe konflikty kompetencyjne z DNA z innymi ciałami oraz możliwe przekierowanie wrażliwych spraw korupcyjnych zawisłych przez DNA. Ta ostatnia kwestia jest wskazywana jako jedno z najbardziej poważnych zagrożeń jeśli, razem z sędziami i prokuratorami, inne osoby objęte postępowaniami o korupcję będą zabrane spod wyspecjalizowanej jurysdykcji DNA. To doprowadzi do podważenia zarówno dotychczasowej pracy DNA w zakresie zwalczania korupcji, jak i DNA jako instytucji<sup>34</sup>.

53. Biuro CCJE ponadto zauważa, że w wyżej wspomnianym Raportcie Komisji Europejskiej o Postępach Rumunii w zakresie CVM podkreślono, iż kluczowe problematyczne kwestie polegały między innymi na ustanowieniu specjalnej sekcji prokuratorowskiej do spraw ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów<sup>35</sup>.

**54. Mając powyższe okoliczności na uwadze, Biuro Rady Koordynacyjnej Sędziów Europejskich rekomenduje odstąpienie od utworzenia odrębnej struktury urzędu prokuratorowskiego do spraw ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów.**

---

<sup>32</sup> 32 Porównaj Raport Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady na temat Postępów Rumunii w zakresie Mechanizmu Kooperacji i Weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018r. COM 2018, 851 koniec, Sekcja 3.1), Standard Pierwszy: niezależność wymiaru sprawiedliwości i reformy sądownictwa. Dymisja Naczelnego Prokuratora DNA i polityczne naciski na instytucje sądownictwa, strona 4.

<sup>33</sup> 33 porównaj Opinia Komisji Weneckiej o Nowelizacji Ustawy Nr 303/2004 o Statusie Sędziów i Prokuratorów, Ustawy Nr 304/2004 o Organizacji Wymiaru Sprawiedliwości i Ustawy Nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, par 84.

<sup>34</sup> 34 Tamże, par. 83; porównaj także GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, par 34.

<sup>35</sup> 35 Porównaj Raport Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady na temat Postępów Rumunii w zakresie Mechanizmu Kooperacji i Weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018r. COM 2018, 851 koniec, Sekcja 3.1), Standard Pierwszy: niezależność wymiaru sprawiedliwości i reformy sądownictwa. Ustawy sądowe i prawne gwarancje dla niezawisłości sędziów), strona 3.

## Swoboda wypowiedzi sędziów

55. Nowelizacja Ustawy o Statusie Sędziów i Prokuratorów przewiduje, że sędziowie i prokuratorzy są zobligowani, przy wykonywaniu ich obowiązków służbowych, do powstrzymywania się od obraźliwych manifestacji czy wypowiedzi, w jakiegokolwiek formie, przeciwko pozostałym władzom państwowym – ustawodawczej i wykonawczej.

56. Znaczące jest, że pojęcie zniesławienia nie jest jednoznacznie zdefiniowane w Rumunii oraz że wyżej wspomniany obowiązek odnosi się w sposób szczególny do pozostałych władz<sup>36</sup>. Powoduje to w rzeczywistości wiele wątpliwości. Przede wszystkim, nie jest jasne jakie jest uzasadnienie dla specyficznego zastrzeżenia „przy wykonywaniu ich obowiązków służbowych” oraz w jaki sposób będzie ono stosowane. Po wtóre, ustawa powinna chronić wszystkie osoby i podmioty prawne przed zniesławieniem, a nie tylko władzę ustawodawczą i wykonawczą. Z tego względu, selektywne podejście w nowej klauzuli w powyższych dwóch aspektach jest wielce wątpliwe.

57. W ten sposób, może się wydawać, iż sędziowie powinni powstrzymywać się od zniesławiających określeń w ogólności oraz w odniesieniu do każdego podmiotu, włączając władzę ustawodawczą i wykonawczą. Biuro CCJE zauważa, że władze ustawodawcza i wykonawcza mają te same obowiązki.

58. Biuro CCJE pragnie przywołać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, iż fundamentalne znaczenie w demokratycznych społeczeństwach ma to, że sądy budują zaufanie w społeczeństwie<sup>37</sup> i z tego względu sędziowie muszą być chronieni przed wszelkimi destruktywnymi atakami nieopartymi na rzeczywistych faktach. Co więcej, jako, że sędziowie mają obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, nie mogą oni odpowiadać publicznie na różne ataki, tak jak na przykład politycy uprawnieni są czynić<sup>38</sup>. Sędziowie powinni wyrażać swoje opinie przede wszystkim przez wydawane przez siebie decyzje; dyskrekcja i odpowiedni dobór słów są istotne, gdy sędziowie wydają oświadczenia dla mediów o sprawach toczących się lub właśnie zakończonych orzeczeniem, zgodnie z prawem<sup>39</sup>.

59. W ocenie CCJE, „istnieje wyraźna granica pomiędzy wolnością wypowiedzi i legalną krytyką z jednej strony a brakiem szacunku i nadmierną presją na sądownictwo z drugiej.

---

<sup>36</sup> 36 porównaj Opinia Komisji Weneckiej o Nowelizacji Ustawy Nr 303/2004 o Statusie Sędziów i Prokuratorów, Ustawy Nr 304/2004 o Organizacji Wymiaru Sprawiedliwości i Ustawy Nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, par 130.

<sup>37</sup> 37 ETPCz Olujic przeciwko Chorwacji, 2009.

<sup>38</sup> 38 ETPCz De Haes i Gijssels przeciwko Belgii, 1997.

<sup>39</sup> 39 ETPCz Dakaras przeciwko Litwie, 2000; Olujic przeciwko Chorwacji, 2009.

Politycy nie powinni posługiwać się uproszczonymi czy demagogicznymi argumentami uprawiając krytykę sądownictwa podczas politycznych kampanii jedynie w ramach sporów lub w celu odwrócenia uwagi od ich własnych niedociągnięć. Nigdy indywidualny sędzia nie powinien być personalnie atakowany. Politycy nigdy nie mogą zachęcać do niepodporządkowania się decyzjom sądowym czy też wywoływać przemoc wobec sędziów, tak jak miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich<sup>40</sup>.

60. Sędziowie, ze swojej strony, mają jako punkt wyjścia takie samo prawo do wolności wypowiedzi pod rządami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak każdy obywatel. Oni „tak jak wszyscy pozostali obywatele są uprawnieni do brania udziału w debacie publicznej, z zastrzeżeniem, że jest to zgodne z utrzymywaniem ich niezawisłości i bezstronności. Władza sądownicza nigdy nie może wywoływać nieposłuszeństwa czy braku szacunku wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>41</sup>”.

61. Rada CCJE ponadto podkreśliła, że istnieje „potrzeba osiągnięcia równowagi pomiędzy wolnością opinii i wypowiedzi sędziów a wymaganiem ich neutralności<sup>42</sup>”. Jednocześnie trzeba odnotować, że to stwierdzenie zostało sformułowane w kontekście „pozasądowego zachowania się sędziów<sup>43</sup>”. Zacytowana w paragrafie 60 część aktualnej Opinii podobnie odnosi się do zachowania sędziów poza wykonywaniem ich obowiązków.

62. W ten sposób, Rada CCJE pragnie podkreślić, że jak wynika to z przytoczonych wypowiedzi, sędziowie mogą być poddani określonych rozmiarów ograniczeniom, jakkolwiek powinno się to odnosić do ich aktywności pozazawodowej. Nakładając na sędziów ograniczenia w wykonywaniu ich obowiązków służbowych, tak jak czyni to Nowelizacja do Prawa o Statusie Sędziów i Prokuratorów, mogą skutkować arbitralnymi i uwłaczającymi interpretacjami, co niesie ryzyko blokowania sędziów w wykonywaniu ich bieżącej pracy.

63. Komisja Wenecka ponadto zaznaczyła, że uzasadnienie dla takiej nowej koncepcji jak w rumuńskim projekcie nowelizacji jest wątpliwe, skoro istnieje ryzyko, że może ona powstrzymać sędziów od krytykowania pozostałych władz państwowych przy wnoszeniu spraw dotyczących państwa oraz może być użyta jako narzędzie politycznego nacisku<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> 40 Porównaj Opinię Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich Nr 18 (2015) o pozycji sądownictwa i jego relacji do pozostałych władz państwowych we współczesnej demokracji, par. 52.

<sup>41</sup> 41 Tamże, par. 42.

<sup>42</sup> 42 Porównaj Opinię Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich Nr 3 (2002) o zasadach i regułach rządzących postępowaniem profesjonalnym sędziów, w szczególności styki, niegodnego zachowania i braku bezstronności, par. 33.

<sup>43</sup> 43 Tamże, Rozdział A (1)(b) zatytułowany „Bezstronność i pozasądowe zachowanie sędziów”.

<sup>44</sup> 44 Porównaj Opinię Komisji Weneckiej o Nowelizacji Ustawy Nr 303/2004 o Statusie Sędziów i Prokuratorów, Ustawy Nr 304/2004 o Organizacji Wymiaru Sprawiedliwości i Ustawy Nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa w Rumunii, CDL-AD(2018)017, par. 15 i 157.

64. Biuro CCJE ponadto zauważa, że wspomniany wyżej Raport Postępów Rumunii o CVM podkreślał, że kluczowe problematyczne zagadnienia obejmują w szczególności restrykcje w wolności wypowiedzi sędziów<sup>45</sup>.

**65. W powyższym kontekście, Biuro Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich stwierdza, że nowe obowiązki nałożone na rumuńskich sędziów, ograniczające ich wolność wypowiedzi, nie są konieczne, wywołują wiele niejasności, mogą być podstawą do arbitralnych i abuzywnych interpretacji zagrażających niezawisłości sędziowskiej i rekomenduje, że powinny być usunięte.**

### **Powtarzające się i bezprecedensowe ataki na sędziów kierowane przez polityków.**

66. Stowarzyszenie Forum Sędziów Rumuńskich zwróciło się do CCJE o wyrażanie swojego stanowiska w odniesieniu do zgłaszanych powtarzających się bezprecedensowych ataków polityków na sędziów w Rumunii.

67. Komisja Wenecka wspomniała również, że „istnieją doniesienia o presji i zastraszaniu sędziów i prokuratorów, w tym przez niektórych wysokich rangą polityków w czasie kampanii medialnych”<sup>46(46)</sup>

68. Biuro CCJE odnotowuje również, że wyżej wspomniane sprawozdanie Komisji z postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji stwierdziło, że „sędziowie i prokuratorzy nadal napotykają w mediach ataki skierowane osobiście przeciwko nim, a mechanizmy dochodzenia roszczeń są niewystarczające”<sup>47(47)</sup>.

69. W tym względzie Prezydium CCJE pragnie powtórzyć to, co zostało poruszone w pkt 58–59 niniejszej opinii, odnosząc się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i standardów CCJE dotyczących ataków, zastraszania, braku szacunku, nacisków, uproszczeń i demagogicznych zarzutów kierowanych przeciwko sędziom.

---

<sup>45</sup> 45 Raport Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady na temat Postępów Rumunii w zakresie Mechanizmu Kooperacji i Weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018r. COM 2018, 851 koniec, Rozdział 3.1), Standard Pierwszy: niezależność wymiaru sprawiedliwości i reformy sądownictwa. Ustawy sądowe i prawne gwarancje dla niezawisłości sędziów), strona 3.

<sup>46</sup> Zobacz opinię Komisji Weneckiej w sprawie: zmian w ustawie nr 303/2004 w sprawie statutu sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 w sprawie organizacji sądowej i ustawy nr 317/2004 w sprawie Najwyższej Rady ds. Sądownictwa w Rumunii, CDL- AD (2018) 017, pkt 15 i 157.

<sup>47</sup> Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów w Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018 r. COM (2018) 851 final), sekcja 2 (Sytuacja ogólna), str. 2.

70. Prezydium CCJE podkreśla również, że zarówno władza wykonawcza, jak i ustawodawcza powinny nie tylko ściśle powstrzymać się od wyżej wymienionych działań, ale „mają obowiązek zapewnienia wszelkiej niezbędnej i odpowiedniej ochrony, gdy funkcje sądów są zagrożone przez ataki lub zastraszanie skierowane przeciwko wymiarowi sprawiedliwości”. Niewyważony krytyczny komentarz ze strony polityków, a który jest nieodpowiedzialny, może powodować poważny problem, ponieważ zaufanie publiczne do sądownictwa może być przez to nieświadomie lub celowo podważane. W takich przypadkach przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości muszą wskazać, że takie zachowanie jest atakiem na konstytucję demokratycznego państwa, a także atakiem na legalność odrębnej władzy państwowej. Takie zachowanie narusza również międzynarodowe standardy<sup>48(48)</sup>.

**71. Prezydium CCJE potępia w związku z tym wszelkie oświadczenia, komentarze lub uwagi w Rumunii, które przekraczają granice uzasadnionej krytyki i mają na celu atakowanie, zastraszanie lub w inny sposób wywieranie presji na sędziów lub wykazywanie wobec nich braku szacunku, przy użyciu uproszczonych, nieodpowiedzialnych lub demagogicznych argumentów lub w inny sposób poniżających system sądownictwa lub indywidualnych sędziów.**

**Prawo sędziów do przeciwstawiania się wszelkim działaniom polityków wpływającym na ich niezależność.**

72. Z uwagi na trudną sytuację wymiaru sprawiedliwości, Stowarzyszenie Forum Sędziów Rumuńskich zwróciło się również do CCJE o potwierdzenie swojego stanowiska w sprawie prawa sędziów do sprzeciwu wobec wszelkich działań polityków mających wpływ na ich niezależność.

73. Kontynuując temat ataków na sędziów, wspomniany w poprzednim rozdziale niniejszej opinii, CCJE stwierdził, że „poszczególne sądy i sądownictwo jako całość muszą omówić sposoby radzenia sobie z taką krytyką. Indywidualni sędziowie, którzy zostali zaatakowani, często wahają się przed obroną (szczególnie w przypadku procesu sądowego) w celu zachowania swojej niezależności i wykazania się bezstronnością. W niektórych krajach rady sądownictwa lub Sądy Najwyższe pomagają sędziom w takich sytuacjach. Ich wsparcie może

---

<sup>48</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015) w sprawie stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi uprawnieniami państwa we współczesnej demokracji, pkt 52.

odciążyć pojedynczego sędziego. Mogą też być bardziej skuteczne, jeśli są organizowane przez sędziów posiadających kompetencje medialne”<sup>49(49)</sup>.

74. Sędziowie z pewnością mają prawo sprzeciwiać się wszelkim działaniom politycznym wpływającym na ich niezależność, które wynikają z nowych przepisów lub poprawek do istniejących, jak w Rumunii, lub w przypadku dyskryminującego lub selektywnego podejścia podczas wyboru lub mianowania sędziów lub zabiegom politycznym mającym na celu zapewnienie decydującej roli dominującej siły politycznej, na przykład podczas wyborów/nominacji przez Parlament lub ingerencji w administrację sądową poprzez organy wykonawcze, na przykład Ministerstwa Sprawiedliwości, a także w innych przypadkach.

75. Zdaniem CCJE, „sądy mogą krytykować ustawodawstwo lub brak wprowadzenia przez ustawodawcę tego, co sąd uznałby za odpowiednie ustawodawstwo. Jednak podobnie jak w przypadku innych uprawnień państwa w odniesieniu do sądownictwa, jego krytyka musi być podejmowana w atmosferze wzajemnego szacunku. Sędziowie, podobnie jak wszyscy inni obywatele, mają prawo uczestniczyć w debacie publicznej, pod warunkiem że jest to zgodne z zachowaniem ich niezależności lub bezstronności”<sup>50(50)</sup>.

76. Podczas gdy „we wszystkich przypadkach konfliktu z władzą ustawodawczą lub wykonawczą, w które zaangażowani są poszczególni sędziowie, ci ostatni powinni mieć możliwość odwołania się do rady sądownictwa lub innego niezależnego organu lub powinni mieć inne skuteczne środki zaradcze”<sup>51(51)</sup>. Wyżej wspomniane sprawozdanie Komisji z postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji wyraźnie wskazało na „mechanizmy dochodzenia roszczeń”<sup>52(52)</sup> w przypadkach, gdy sędziowie i prokuratorzy napotykali na osobiste ataki w mediach.

77. CCJE podkreśla również, że „nie do przyjęcia jest, aby na uzasadnione krytyczne uwagi przedstawicieli sądownictwa wobec innych władz państwowych reakcją mogło być usunięcie sędziego z urzędu lub inne represje”<sup>53(53)</sup>.

---

<sup>49</sup> Ibid., para 53.

<sup>50</sup> Ibid., para 42.

<sup>51</sup> Ibid., para 43; zob. także Rec(2010)12, pkt 8.

<sup>52</sup> Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów w Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (Strasburg, 13.11.2018 COM (2018) 851 final), sekcja 2 (Sytuacja ogólna), strona 2.

<sup>53</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015) w sprawie stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi uprawnieniami państwa we współczesnej demokracji, pkt 42.

**78. W związku z tym Biuro CCJE stanowczo potwierdza uzasadnione prawo sędziów w Rumunii i innych krajach do przeciwstawiania się wszelkim działaniom politycznym wpływającym na ich niezależność w atmosferze wzajemnego szacunku oraz w sposób zgodny z zachowaniem niezawisłości lub bezstronności sądu.**