

Stan demokracji, praw człowieka i praworządności

Raport Sekretarza Generalnego Rady Europy 2023 – wybrane fragmenty.

## NIEZAWISŁOŚĆ SĄDÓW

Kryteria pomiaru. Niezawisłość instytucjonalna

- ▶ Niezawisłość sądownictwa jest chroniona na poziomie konstytucyjnym lub równoważnym.
- ▶ Niezawisłość sądownictwa jest zagwarantowana poprzez istnienie rad sądownictwa lub równoważnych organów, w których nie mniej niż połowę członków stanowią sędziowie wybrani przez swoich rówieśników, które posiadają niezależne i wystarczające uprawnienia decyzyjne i których decyzje są respektowane.
- ▶ Zarządzanie sądami i ich budżetami nie jest prowadzone przez struktury ustanowione i/lub prowadzone przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą.
- ▶ Organizacje zawodowe sędziów mogą skutecznie bronić swoich interesów i interesów swoich członków.
- ▶ Sądownictwo ma zapewnione wystarczające środki na wykonywanie swoich funkcji i decyduje o sposobie wykorzystania tych środków.
- ▶ Reformy instytucjonalne nie są wykorzystywane jako pretekst do ograniczenia niezależności sądownictwa.

Niezależność indywidualna

- ▶ Decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów, w tym mianowanie, awans, przeniesienie i usunięcie ze stanowiska, są podejmowane niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej i są podejmowane w oparciu o zasługi, przejrzyste i obiektywne kryteria oraz podlegają kontroli sądowej.
- ▶ Wynagrodzenie sędziów, ochrona socjalna i inne świadczenia są ustalane przez prawo, proporcjonalnie do znaczenia ich misji.
- ▶ Zasady etyczne postępowania zawodowego sędziów są ustanowione prawem.
- ▶ Prezesi sądów nie mają wpływu na wyżej wymienione decyzje w stosunku do sędziów swoich sądów.
- ▶ Przydział spraw poszczególnym sędziom odbywa się na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów ustanowionych prawem.
- ▶ Istnieją środki mające na celu ochronę prawników podczas wykonywania ich obowiązków zawodowych.

## Ustalenia Niezależność sądownictwa od wpływów politycznych

■ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zauważyło, że Armenia w ciągu ostatnich kilku lat podjęła szereg działań mających na celu promowanie niezależności sędziów i wzmocnienie zaufania do sądownictwa. Zgromadzenie wezwało do kontynuacji reformy poprzez wprowadzenie mechanizmu odwoławczego od decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa Armenii w sprawach dyscyplinarnych oraz ustanowienie neutralnego i kompetentnego organu, który zapewni poufne doradztwo dla sędziów w zakresie niewłaściwych wpływów, konfliktu interesów i korupcji, zgodnie z zaleceniami GRECO. Oczekuje się również wymiernych rezultatów w postaci sankcji za niewłaściwą ingerencję w wymiar sprawiedliwości.

Nadzorując wykonanie wyroku w sprawie Kolevi przeciwko Bułgarii, Komitet Ministrów z zadowoleniem przyjął zmiany zawarte w projekcie ustawy, które mają zagwarantować niezależne dochodzenie prokuratorów naczelnych lub ich zastępców przez powołanie prokuratora ad hoc, zagwarantowanie, że śledczy nie będą podlegać prokuratorowi naczelnemu, oraz ograniczenie wpływu prokuratora naczelnego w nowej Najwyższej Radzie Sądownictwa Bułgarii. Zachęciła władze bułgarskie do kontynuowania ich przyjmowania i wezwała je do przeanalizowania ewentualnej potrzeby, na dalszym etapie, dalszego udoskonalenia tych przepisów poprzez zmianę konstytucji.

■ Nowa strategia gruzińskiej prokuratury na lata 2022-2027, przyjęta przy wsparciu Unii Europejskiej i Rady Europy, przewiduje konkretne działania na rzecz wzmocnienia niezależności instytucjonalnej prokuratury oraz środki na rzecz samorządności prokuratorskiej.

■ Zgromadzenie Parlamentarne i GRECO powtórzyły kwestie związane z niezależnością systemu sądowniczego na Węgrzech. Zgromadzenie uznało, że reformy wprowadzone w 2019 i 2020 roku nie zdołały rozwiązać wcześniej zidentyfikowanych problemów strukturalnych. Odnotowało brak równowagi władzy między węgierskim Krajowym Urzędem Sądownictwa (NJO) a Krajową Radą Sądownictwa (NJC), koncentrację władzy w rękach prezesa Sądu Najwyższego i wyraziło obawę, że nominacje do Sądu Najwyższego, w tym na stanowisko prezesa, grożą upolitycznieniem.

GRECO nadal wzywała do przeglądu uprawnień prezesa NJO, zarówno w zakresie powoływania i promowania kandydatów na stanowiska sędziowskie, jak i przenoszenia sędziów. Za kolejną niepokojącą kwestię uznano daleko idący immunitet sędziów. Komisja Wenecka skrytykowała również szerokie uprawnienia prezesa NJO w zakresie określania liczby sędziów zasiadających

w składzie orzekającym w określonych rodzajach spraw oraz w zakresie przydzielania spraw.

- Odpowiednie finansowanie sądownictwa jest kluczowe dla zapewnienia i ochrony niezależności sądownictwa, ponieważ określa warunki, w jakich sądy i sędziowie wykonują swoje funkcje. Na Litwie ustawa o zarządzaniu strategicznym, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., uznała rolę rady sądownictwa w zakresie reprezentowania sądów w procesie zarządzania strategicznego i kształtowania budżetu państwa.

- Środki przyjęte w celu rozwiązania problemu pandemii Covid-19 wpłynęły na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów. W Słowenii Trybunał Konstytucyjny odrzucił skargę złożoną przez Stowarzyszenie Prokuratorów na obniżenie o 30% wynagrodzenia prokuratorów w czasie pandemii, uznając, że nie miało to bezpośredniego wpływu na ich niezależność wynikającą z konstytucji.

GRECO wyraziło zadowolenie ze środków podjętych przez Maltę w celu wzmocnienia niezależności i odpowiedzialności sądów poprzez powierzenie maltańskiej Komisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości odpowiedzialności za procedury dyscyplinarne w sądach oraz zaprzestanie udziału parlamentu w odwoływaniu sędziów. Podobne uwagi wyraziło Zgromadzenie Parlamentarne, które z zadowoleniem przyjęło m.in. reformy wdrożone w odniesieniu do procesu mianowania sędziów i sędziów, a zwłaszcza wzmocnienie mechanizmów kontroli i równowagi, jak również ograniczenie nadmiernych i uznaniowych uprawnień premiera w tym procesie.

- GRECO wezwało polskie władze do rozwiązania problemów wynikających z szeroko zakrojonej reformy sądownictwa w latach 2016-2018, która krytycznie wpłynęła na niezależność sądów, wraz ze zmianami przyjętymi w grudniu 2019 r., które pozostawiają sędziów podatnymi na kontrolę polityczną, zwłaszcza w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych. GRECO uważa, że postępowania dyscyplinarne mogą być nadużywane, co rodzi poważne obawy w odniesieniu do niezależności sędziów i wywołuje efekt mrozący na sądownictwo.

- Sprawy rozpatrywane przez Trybunał uwypukliły problemy ze sposobem, w jaki Polska respektowała zasady prawa i jurysdykcję Trybunału. Trybunał stwierdził naruszenie prawa do "sądu ustanowionego ustawą", ponieważ w proces powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Izby Cywilnej polskiego Sądu Najwyższego zaangażowana była Krajowa Rada Sądownictwa, która zdaniem Trybunału nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał zarejestrował obecnie wiele innych wniosków dotyczących podobnych kwestii. Komitet Ministrów wyraził zaniepokojenie brakiem podjęcia przez władze szybkich działań naprawczych i skrytykował reformę Sądu Najwyższego z czerwca 2022 r., w szczególności brak wprowadzenia wyboru członków do polskiej Krajowej Rady Sądownictwa

przez ich rówieśników, rozwiązania kwestii sędziów powołanych w ramach wadliwych procedur oraz usunięcia ryzyka odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów, którzy kwestionowali zasadność wadliwych nominacji.

■ W grudniu 2021 roku Sekretarz Generalny zainicjował procedurę przewidzianą w art. 52 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zwrócił się do Polski o wyjaśnienia, w jaki sposób polskie prawo respektuje prawo do rzetelnego procesu (art. 6) oraz jurysdykcję Trybunału (art. 32). Wniosek został wywołany dwoma wyrokami polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że art. 6 ust. 1 Konwencji w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest w pewnych okolicznościach niezgodny z polską Konstytucją. W raporcie Sekretarza Generalnego stwierdzono, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowały kompetencje Trybunału w Strasburgu do stosowania i interpretowania Konwencji zgodnie z art. 32 Konwencji oraz że Polska nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia prawa do rzetelnego procesu przez niezależny i bezstronny sąd. W raporcie stwierdzono również, że wzrost liczby wniosków do Trybunału ujawnia braki w polskim porządku prawnym, które mogą zagrozić skuteczności systemu ochrony praw człowieka. Komitet Ministrów podkreślił również, że prawo krajowe nie może usprawiedliwiać niewykonywania zobowiązań wynikających z traktatów międzynarodowych, które państwo zdecydowało się ratyfikować, oraz położył nacisk na bezwarunkowy obowiązek przestrzegania wyroków Trybunału. Zwróciła się do władz polskich o zapewnienie, że Trybunał Konstytucyjny składa się z legalnie wybranych sędziów, o zajęcie się statusem orzeczeń w sprawach, w których uczestniczyli sędziowie wybrani niezgodnie z prawem, oraz o wdrożenie środków zapobiegających zewnętrznemu niewłaściwemu wpływowi na nominacje sędziów Trybunału Konstytucyjnego w przeszłości.

GRECO z satysfakcją odnotowało, że San Marino gruntownie zreformowało swoją władzę ustawodawczą, aby usunąć uchybienia dotyczące składu i funkcjonowania rady sądowniczej. Nowy system stanowi całkowitą zmianę, zapewniając gwarancje niezależności, w tym wykluczenie członkostwa politycznego,

■ W Serbii poprawki do konstytucji, po których na początku 2022 roku odbyło się referendum, utorowały drogę reformom wzmacniającym niezależność sądownictwa poprzez umożliwienie przyjęcia nowych procedur rekrutacji i awansu sędziów. Komisja Wenecka była zaniepokojona, że system, w którym prezesi sądów wyższej instancji nadzorują pracę prezesów sądów niższej instancji, tworzył atmosferę hierarchii oraz wielu form oceny i kontroli, co nie było korzystne dla wewnętrznej niezależności sądownictwa.

W związku z ustaleniami Trybunału w sprawie Kavala przeciwko Turcji oraz wydarzeniami, które wskazywały na ciągłe naruszenia, Komitet Ministrów zwrócił uwagę na niezdolność sądownictwa, na wielu szczeblach, do działania w sposób niezależny i zgodny z Konwencją i wezwał władze do podjęcia środków zgodnych ze standardami Rady Europy w celu zapewnienia

pełnej niezależności i bezstronności, wolnej od wpływu władzy wykonawczej, oraz do zapewnienia strukturalnej niezależności Rady Sędziów i Prokuratorów w Turcji. Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło również pilną potrzebę reform, zauważając, że zmiana systemu politycznego przyjęta w 2017 roku - choć jest suwerennym prawem każdego państwa członkowskiego - poważnie osłabiła instytucje demokratyczne w Türkiye i sprawiła, że system kontroli i równowagi stał się dysfunkcyjny i wadliwy.

■ W sprawie dotyczącej przeniesienia tureckiego sędziego Trybunał uznał, że brak dostępu skarżącego do sądu w ważnej sprawie zawodowej nie realizował uzasadnionego celu. Trybunał podkreślił znaczenie podziału władzy i niezależności sądownictwa oraz odnotował swoje zaniepokojenie niewłaściwym wykorzystaniem mechanizmu przeniesienia przeciwko sędziom, podkreślając, że konieczne jest istnienie zabezpieczeń proceduralnych w celu zapewnienia, że autonomia sądownictwa nie jest zagrożona przez niewłaściwe wpływy zewnętrzne lub wewnętrzne, a stawką jest zaufanie publiczne do funkcjonowania sądownictwa.

#### Mianowanie/odwoływanie sędziów i prokuratorów

Procedury mające na celu sprawdzenie uczciwości członków sądownictwa mogą budzić obawy o potencjalnie wybiórcze stosowanie tych procedur lub nadmierny wpływ władzy wykonawczej na ten proces. Próba poddania sądownictwa i prokuratury wszechstronnej lustracji wymaga zatem kontroli. W kilku opiniach w tej sprawie Komisja Wenecka potwierdziła, że lustracji należy unikać, w maksymalnym stopniu powinna być oparta na najszerszym porozumieniu politycznym i mieć poparcie społeczne. Niemniej jednak pewne wstępne kontrole uczciwości, takie jak te przeprowadzane w Republice Mołdowy, mogą być dozwolone pod pewnymi warunkami. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła również plany mieszanego składu, w tym ekspertów międzynarodowych, przy mianowaniu członków ukraińskiej Wysokiej Rady Sprawiedliwości; zaakceptowała również przedłużenie kadencji przejściowych organów lustracyjnych odpowiedzialnych za ponowną ocenę albańskich sędziów i prokuratorów, pod warunkiem że przedłużenie to zostanie przyjęte kwalifikowaną większością parlamentarną w drodze zmiany konstytucji.

■ GRECO skrytykowało zakrojone na szeroką skalę zwolnienie około 160 prezesów i wiceprezesów sądów w Polsce w roku 2017/18. Procedura odwoływania została zmieniona w grudniu 2019 r., skutecznie cementując nowo powołanych wówczas prezesów i wiceprezesów na ich stanowiskach. GRECO podkreśliło, że należy unikać silnego zaangażowania polskiego Ministra Sprawiedliwości (będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym) w proces odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz że procedury odwoływania powinny być przejrzyste i podlegać ustalonym procedurom i zabezpieczeniom, z jasnymi i obiektywnymi kryteriami, wolne od wpływów politycznych i z możliwością odwołania.

■ Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji w związku z przedwczesnym zakończeniem kadencji dwóch wiceprezesów, a w grudniu 2022 roku Komitet Ministrów zwrócił się do władz o przedstawienie refleksji na temat środków nadal niezbędnych do ochrony prezesów sądów przed arbitralnym odwołaniem. (Broda i Bojara przeciwko Polsce, wyrok z 29 czerwca 2021 r. skargi nr 26691/18 i 27367/18).