

## **Opinia Rady Wykonawczej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski**

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) otrzymała wniosek o współpracę wystosowany przez Krajową Radę Sądownictwa. KRS zwróciła się do Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa o poradę w sprawie dwóch nowych projektów ustaw przedstawionych przez polski rząd.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa co do zasady nie opiniuje projektów aktów ustawodawczych, jednak przedstawi swoje ogólnie obowiązujące zasady. Biorąc powyższe pod uwagę, Rada Wykonawcza Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (dalej: Rada Wykonawcza) pragnie przedstawić następujące uwagi i komentarze.

### **1. Zaangażowanie władzy sądowniczej w reformę sądownictwa.**

Projekty ustaw udostępniono Krajowej Radzie Sądownictwa w dniu 25 stycznia 2017 r., a termin na odpowiedź wyznaczono na dzień 31 stycznia.

Rada Wykonawcza przypomina to, co oświadczyła w Deklaracji Warszawskiej z dnia 3 czerwca 2016 r.:

„W odniesieniu do rozwoju sytuacji w Polsce europejska sieć rad sądownictwa podkreśla znaczenie konieczności poszanowania przez władzę wykonawczą niezależności sądownictwa, jak również podejmowania reform wymiaru sprawiedliwości jedynie po uprzedniej rzetelnej konsultacji z Radą Sądownictwa i samymi sędziami”.

W żaden sposób nie można uznać terminu krótszego niż tydzień na odniesienie się do zakrojonej na olbrzymią skalę reformy Krajowej Rady Sądownictwa i ustroju sądownictwa za rzetelną konsultację. Zgodnie ze standardami ENCJ, władza sądownicza powinna być zawsze angażowana we wszelkie procesy reformatorskie, czy to bezpośrednio, czy też w drodze stosownych konsultacji. Ma to zapewnić niezależność sądownictwa oraz że reformy będą skuteczne i będą budzić zaufanie. ”

Sędziowie i rady nie powinni być nastawieni wrogo do modernizacji i reformy wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem, że przemyślane reformy mają na celu poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości z korzyścią dla tych, którym ów wymiar sprawiedliwości służy. Zaangażowanie sędziów w proces reformy powinien zapewnić równowagę między życzeniami wybranego w wyborach rządu a potrzebą utrzymania bezstronności sędziów i rządów prawa.

### **2. Zakończenie kadencji członków Rady.**

Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP KRS jest niezawisłym organem konstytucyjnym. Obecne projekty sugerują, że mandaty obecnych członków wybranych zgodnie z prawem spośród sędziów przez innych sędziów zostaną wygaszone. Rada Wykonawcza przypomina opinię Komisji Weneckiej dotyczącą Gruzji (CDLAD(2013)007-e):

„69 – Komisja przypomina, że ważną funkcją rad sądownictwa jest ochrona sędziów przed wpływami politycznymi. Z tego względu niespójne byłoby zezwolenie na zupełne odnowienie składu rady sądownictwa w następstwie wyborów parlamentarnych.

70. Ustawa organiczna na temat ustroju sądów przewiduje czteroletnią kadencję. Kadencja ta nie wydaje się mieć umocowania w konstytucji. Zarówno obowiązujące prawo, jak i projekt nowelizacji

ustanawiają wyczerpującą listę powodów przedterminowego ustania mandatu członków Wyższej Rady Sądownictwa. Ani jedna z nich nie przewiduje normy, która wprost dopuszczałaby sytuację lub mogła być interpretowana w taki sposób, by mandat członków Wyższej Rady Sądownictwa mógł być wygaszony w sytuacji zmiany procedury powołania.

71. Komisja Wenecja jest zdania, że przy wykonywaniu władzy ustawodawczej w celu projektowania przyszłego ustroju i funkcjonowania sądownictwa Parlament winien wstrzymać się od przyjmowania środków, które zagrażałyby ciągłości członkostwa w Wysokiej Radzie Sądownictwa.

72. Przedterminowe usunięcie wszystkich członków Rady stanowiłoby precedens, za sprawą którego każdy nowy rząd lub nowy parlament, który nie będzie aprobował składu lub członków Rady, mógłby usunąć przedwcześnie taki skład i zastąpić go nową Radą. W wielu okolicznościach taka zmiana, szczególnie przeprowadzona w krótkim czasie, budziłaby podejrzenia, że intencją było wywieranie wpływu na sprawy rozpatrywane właśnie przed Radą. Chociaż Komisja została poinformowana, że w Gruzji nie toczą się obecnie żadne sprawy, wszelkie takie zmiany muszą być postrzegane z zaniepokojeniem”.

W opinii Rady Wykonawczej, obecny projekt skutecznie zagrażałby ciągłości Krajowej Rady Sądownictwa i wzbudzałby obawę, że rząd chce przejąć kontrolę nad Radą.

### 3. Powoływanie członków wybieranych spośród sędziów przez parlament.

Inna część projektu zakłada zmianę sposobu powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów. Propozycja Ministerstwa Sprawiedliwości przewiduje, że 15 sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa będzie wybieranych przez parlament. Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią:

„...mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej” .

Normy ENCJ stanowią również, że co najmniej 50% członków Rady powinni stanowić sędziowie wybierani przez innych sędziów.

Inne europejskie i międzynarodowe normy wytyczają ten sam kierunek. Za przykład można wskazać:

- Opinię Komisji Weneckiej z 2015 r. na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e):

„Komisja preferuje jednakże systemy, w których istotna część lub większość członków Rady Sądownictwa byłaby wybierana przez samą władzę sądowniczą. Aby zapewnić demokratyczny mandat Rady Sądownictwa, inni członkowie powinni być wybierani przez Parlament spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych, z uwzględnieniem możliwych konfliktów interesów”.

- Opinię nr 10 CCJE (Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich przy Radzie Europy):

„(...) 27. Nie narzucając żadnej konkretnej metody wyboru, CCJE jest zdania, że sędziowie zasiadający w Radzie Sądownictwa powinni być wybierani przez równych sobie sędziów, przy zastosowaniu metod gwarantujących jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej na wszystkich jej poziomach.”

- jak również Zalecenie nr (2010) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy: CM/Rec (2010)12 dotyczące sędziów oraz ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności:

„27. Rada Sądownictwa powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości.”

Oczywistym jest, że wybór członków do składu Krajowej Rady Sądownictwa z grona sędziów bezpośrednio przez Sejm nie jest zgodny z niniejszymi standardami.

#### 4. Wybór i powoływanie sędziów

Rada Wykonawcza zauważa, że rola Ministra Sprawiedliwości w procedurze powoływania asesorów sędziowskich będzie znaczna, zaś rola Krajowej Rady Sądownictwa w tym zakresie - minimalna. Projekt ustawy przewiduje ponadto, że w ramach Krajowej Rady Sądownictwa zostaną stworzone dwa zgromadzenia. Pierwsze Zgromadzenie składać się ma z dziesięciu członków (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości, osoba wyznaczona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech członków wybranych przez Sejm i dwóch członków wybranych przez Senat), natomiast drugie Zgromadzenie Krajowej Rady Sądownictwa składać się ma z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Propozycja zakłada, że dla ważności rozstrzygnięcia, które ma zostać przyjęte przez Radę, konieczne będzie zaakceptowanie go przez oba Zgromadzenia z osobna.

Standardy Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa są w tym zakresie bardzo jasne:

„... W celu uniknięcia wpływów politycznych, procedury rekrutowania, wyboru i (w stosownych przypadkach) awansowania przedstawicieli władzy sędziowskiej powinny zostać powierzone organowi lub organom niezależnym od rządu, w działania którego lub których bezpośrednio zaangażowana jest istotna liczba przedstawicieli władzy sędziowskiej.”

„Organ odpowiedzialny za powoływanie sędziów powinien składać się w istotnej części z przedstawicieli zawodów prawniczych lub ekspertów (w tym doświadczonych sędziów, nauczycieli akademickich, prawników, prokuratorów i przedstawicieli innych zawodów) i mógłby mieć w swoim składzie również niezależnych członków niezawodowych, reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, wybieranych spośród znanych osób o wysokim poziomie moralnym ze względu na ich umiejętności i doświadczenie w kwestiach takich jak zasoby ludzkie.

Organem odpowiedzialnym za wybór i powoływanie sędziów mogłaby być właściwa krajowa Rada Sądownictwa (lub konkretna komisja bądź wydział w ramach rady sądownictwa) lub niezależna krajowa komisja bądź komitet ds. powołań sędziowskich, natomiast w systemach, w których obowiązkowy okres kształcenia wprowadzającego jest częścią procesu rekrutacji i wyboru – ważną rolę mogłaby odgrywać odpowiednia akademia, uczelnia lub szkoła sądownictwa, wydając rekomendacje kandydatom, co do których uważa, że powinni być powołani ze względu na wyniki uzyskane przez nich w trakcie szkolenia wstępnego.”

#### Uwagi podsumowujące

Rada Wykonawcza ENCJ jest zdania, że wyżej wskazane projekty ustaw mogłyby zaszkodzić niezależności sądownictwa w Polsce. Standardy ENCJ nie zostały w kilku dziedzinach spełnione. Niniejsze standardy nie zostały opracowane, aby służyć interesom wymiaru sprawiedliwości. Standardy odzwierciedlają jedynie wspólne zasady i wartości państw członkowskich Unii Europejskiej,

które gwarantują prawidłowe funkcjonowanie demokratycznych systemów opartych na praworządności.

Sporządzono w Brukseli dnia 30 stycznia 2017 roku.

Rada Wykonawcza Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)