



COUNCIL OF EUROPE



KOMISARZ PRAW CZŁOWIEKA
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

RADA EUROPY

Ref: CommHR/NM/sf 015-2017

Pan Marek KUCHCIŃSKI
Marszałek Sejmu RP
Warszawa, Polska

Strasburg, 31 marca 2017 r.

Szanowny Panie Marszałku,

Piszę do Pana, aby wyrazić obawy co do proponowanych zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (*projekt zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw*). O ile mi wiadomo, Sejm będzie rozpatrywał projekt ustawy w ramach następnego posiedzenia, które rozpocznie się w przyszłym tygodniu, w dniu 5 kwietnia 2017 r.

Jak Pan może pamiętać, w raporcie po mojej zeszłorocznej wizycie w Polsce podkreśliłem obawy różnych zainteresowanych organizacji praw człowieka w związku z ogłoszeniem przez ministra sprawiedliwości projektu planowanej reformy wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza Krajowej Rady Sądownictwa ("Rada").

Zgodnie z informacjami będącymi w moim posiadaniu, proponowane poprawki tworzą nową procedurę powoływania członków Rady, reorganizują jej strukturę i zmieniają procedurę wyboru sędziów i asesorów.

Proponuje się, aby członkowie Rady selekcjonowani byli z grona kandydatów wysuniętych przez parlamentarzystów i sądownictwo, a następnie wybierani w głosowaniu przez Sejm po wstępnym wyborze dokonanym przez Pana jako reprezentanta Sejmu. Moim zdaniem taka procedura budzi obawy w kontekście konstytucyjnej zasady rozdziału władzy, a także niezależności wymiaru sprawiedliwości, gdyż faktycznie oznacza przekazanie uprawnień wyboru sędziowskich członków Rady należących dotąd do sądownictwa, na rzecz władzy ustawodawczej. Zasady te są ugruntowane na arenie międzynarodowej, co odzwierciedlają odpowiednie zalecenia Komisji Weneckiej i Rady Konsultacyjnej Rady Europy (CCJE) Rady Europy, a także zapisy Konstytucji RP. Ponadto zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy (CMR 12/2010) wymaga, aby skład rady sądownictwa zapewniał, że będzie wolna od jakichkolwiek wpływów politycznych, z kolei zaś Europejska Karta Statutu Sędziów Rady Europy z 1998 r. przewiduje, że organ decydujący o nominacjach sądowych powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a co najmniej połowa sędziów - wybierana przez innych sędziów równych im statusem. Zasady opracowane przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) przewidują przy tym, że mechanizm mianowania członków sądowych rady sądownictwa winien wykluczać wszelkie ingerencje władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany wyłącznie przez innych sędziów.

Jeśli chodzi o proponowaną nową strukturę Rady, powstałyby dwa odrębne "Zgromadzenia", jedno powoływane głównie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, a drugie złożone z sędziów, zaś wszystkie decyzje dotyczące powołań sędziowskich wymagałyby zgody obu Zgromadzeń. Uważam, że ta propozycja niesie ze sobą wysokie ryzyko zapaści i upolitycznienia procesu podejmowania decyzji, jako że pozwala każdemu ze Zgromadzeń zablokować proces powołań sędziowskich. Jak wspólnie zauważają CCJE i Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE): "niezależność sądownictwa może zostać naruszona przez osłabienie Rady Sądownictwa drogą ograniczenia jej uprawnień, (...) środków jakimi dysponuje [...] lub przez zmianę [jej składu]". Utworzenie "zgromadzeń" mających faktycznie prawo wzajemnego weta oznacza, że w efekcie to władza ustawodawcza i wykonawcza, a nie jak przedtem sądownictwo, miałyby decydującą rolę w powoływaniu sędziów i asesorów. Moim zdaniem rozwiązanie to, które w praktyce dzieli Radę na dwie odrębne podjednostki, nie ma podstaw w Konstytucji RP.

Co zaś być może najważniejsze, nowy projekt przewiduje wygaszenie kadencji wszystkich sędziów obecnie zasiadających w Radzie, w ciągu trzydziestu dni od wejścia w życie nowej ustawy. Skrócenie kadencji obecnych członków Rady spowodowałoby odwrócenie konstytucyjnej równowagi sił, stwarzając sytuację, w której władza ustawodawcza może z własnej woli wypowiedzieć mandat organów konstytucyjnych, pozbawiając je niezależności. Proponowane przepisy mogą zakłócać bezpośrednio gwarancje z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (prawo do sprawiedliwego procesu) w takim zakresie, że obecni członkowie nie byłiby w stanie zakwestionować wygaszenia swoich mandatów, przed organem sądowym. Mogą też być sprzeczne z Konstytucją RP, która przewiduje, że kadencja członków Rady wynosi cztery lata.

Jak Pan wie, wiele zainteresowanych stron wyraziło już swoje obawy dotyczące proponowanego projektu ustawy. Biuro OBWE ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) w swojej opinii z dnia 22 marca br. stwierdziło, że poprawki budzą poważne obawy z punktu widzenia zasadniczych demokratycznych zasad trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa. Podobne stanowisko w odniesieniu do nowego projektu zostało również wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w liście otwartym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 1 lutego 2017 r. Jeśli chodzi o Krajową Radę Sądownictwa, wydała ona w dniu 30 stycznia 2017 r. opinię stwierdzającą, że proponowane zmiany naruszają Konstytucję i "stwarzają realne zagrożenie dla ochrony praworządności, praw człowieka i wolności". Tego samego dnia podobną, krytyczną opinię wydała Rada Wykonawcza Europejskiej Sieci Sądów Sądownictwa.

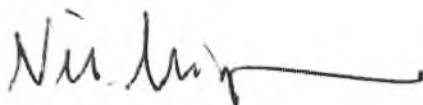
Aby zachować zasady trójpodziału władz i niezależności wymiaru sprawiedliwości, wybór sędziowskich członków [Rady] powinien być procesem decyzyjnym zupełnie niezależnym od rządu, aby uniknąć ryzyka nadmiernego wpływu politycznego. Poprzez powierzenie ustawodawcy kompetencji wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa oraz przyznania władzy ustawodawczej i wykonawczej uprawnień do sprawowania decydującej kontroli nad wyborem sędziów i asesorów, proponowane poprawki naruszają niezależność organu będącego konstytucyjnym gwarantem niezależności sądownictwa w Polsce. Niezawisłość członków Rady jest bezpośrednio związana z niezależnością wymiaru sprawiedliwości, która jest kluczowym filarem całej demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony indywidualnych praw i wolności.

Z tego powodu zdecydowanie zachęcam polski Parlament do odrzucenia proponowanych poprawek.

Jestem gotów przedyskutować wszystkie te kwestie z Panem i innymi członkami Parlamentu.

Byłbym również wdzięczny, gdyby mógł Pan zapewnić przekazanie kopii niniejszego listu wszystkim posłom na Sejm RP.

Z wyrazami szacunku,



Nils Muižnieks