



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

5.9.2012

DOKUMENT ROBOCZY 1

w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyka na Węgrzech
(zgodnie z rezolucją PE z dnia 16 lutego 2012 r.) – niezawisłość wymiaru
sprawiedliwości

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Rui Tavares Frank Engel (współautor)

I. Wprowadzenie

Niniejszy dokument roboczy zawiera przegląd ram prawnych regulujących niezawisłość wymiaru sprawiedliwości na Węgrzech. Odnosi się do postanowień konstytucji¹ dotyczących wymiaru sprawiedliwości oraz do następujących ustaw kardynalnych: ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów węgierskich (AOAC), ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów na Węgrzech (ALSRJ) oraz ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym Węgier². Ustawy te rozpatruje się w świetle istniejących standardów europejskich w zakresie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, a mianowicie w świetle zalecenia (2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Europejskiej karty o statusie sędziów, zgodnie z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)³ i odpowiednim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴. Uwzględniono również następujące opinie Komisji Weneckiej: nr 614/2011 w sprawie trzech kwestii prawnych powstałych w związku z procesem sporządzania nowej konstytucji, nr 621/2011 w sprawie nowej konstytucji Węgier i nr 663/2012 w sprawie wspomnianych powyżej ustaw kardynalnych, jak również stanowisko rządu Węgier dotyczące wymienionej opinii nr 621/2011⁵ i zapowiedziane zmiany.

II. Postanowienia konstytucji dotyczące wymiaru sprawiedliwości

Na poziomie postanowień konstytucyjnych niezawisłość wymiaru sprawiedliwości wynika głównie z zasady podziału władz przewidzianej w art. C ust. 1: „Funkcjonowanie państwa węgierskiego opiera się na zasadzie podziału władz”. Niezawisłość poszczególnych sędziów została przewidziana w art. 26 ust. 1: „Sędziowie są niezależni, podlegają tylko ustawom i są niezawisli w swoich działaniach”. Zgodnie z art. 25 ust. 5: „Organy samorządu sędziowskiego współuczestniczą w administrowaniu sądami”. Główne czynniki wspierające niezawisłość sędziów, takie jak nieusuwalność, gwarantowana kadencja, struktura i skład organów

¹ Aby uzyskać ogólne informacje dotyczące problemów prawnych zgłoszonych w związku z nową węgierską konstytucją oraz problemów zgłoszonych w związku z procedurą jej przyjęcia (w odniesieniu do zasady przejrzystości i integracyjności), zob. opinię Komisji Weneckiej nr 614/2011, pkt 14–19, oraz jej opinię nr 621/2011, pkt 10–13, jak również rezolucję Parlamentu z dnia 5 lipca w sprawie zmiany węgierskiej konstytucji (P7_TA-PROV (2011)0315).

² W niniejszym dokumencie porusza się kwestię wymiaru sprawiedliwości pojmowanego jako sądy i sędziowie. W odniesieniu do przepisów dotyczących prokuratury zob. opinię Komisji Weneckiej nr 668/2012 w sprawie ustawy CLXIII z 2011 r. o prokuraturze i ustawy CLXIV z 2011 r. o statusie prokuratora generalnego, prokuratorów i innych pracowników prokuratury oraz o karierze prokuratorskiej.

³ Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że „aby stwierdzić, czy sąd można uznać za »niezawisły«, należy uwzględnić między innymi sposób powoływania jego członków i ich kadencje, istnienie gwarancji wobec nacisków z zewnątrz oraz to, czy dany organ zachowuje pozór niezawisłości”, natomiast w odniesieniu do bezstronności stwierdził, że „istnieją dwa aspekty tego wymogu. Po pierwsze, sąd musi być subiektywnie wolny od osobistych uprzedzeń lub stronniczości. Po drugie, musi być również bezstronny z obiektywnego punktu widzenia, tj. musi zapewnić wystarczające gwarancje umożliwiające wykluczenie wszelkich uzasadnionych wątpliwości w tym zakresie”, przy czym „koncepty niezawisłości i obiektywnej bezstronności są ściśle powiązane”. Zob. na przykład Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 25 lutego 1997 r., Zb.Orz. 1997-I, s. 281, § 73.

⁴ Art. 47 akapit drugi karty: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”.

⁵ Stanowisko rządu Węgier z dnia 6 lipca 2011 r. dotyczące opinii w sprawie nowej konstytucji węgierskiej.

zarządzających, nie zostały uregulowane w konstytucji i – wraz ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi organizacji i administracji wymiaru sprawiedliwości – stanowią przedmiot ustaw kardynalnych. Oznacza to, że w konstytucji ustanawia się zaledwie bardzo ogólne ramy dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, z użyciem niejasnych sformułowań o wielorakim znaczeniu, w związku z czym większość znaczących kwestii pozostaje przedmiotem ustaw kardynalnych. Jeżeli chodzi o ramy konstytucyjne, Komisja Wenecka zgłosiła konkretne pytania dotyczące postanowień konstytucyjnych w odniesieniu do wykładni ustaw¹, ograniczenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego w obszarze podatków i budżetu² i kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości zwolnienia warunkowego³, a także wyraźnie zaznaczyła, że zasadniczo niektóre kwestie należy ująć w konstytucji, a nie w ustawie kardynalnej⁴.

III. Ustawy kardynalne dotyczące wymiaru sprawiedliwości

Komisja Wenecka podniosła kwestię odnoszenia się do ustaw kardynalnych zamiast uregulowania niektórych zagadnień w konstytucji (nowa konstytucja zawiera 50 odniesień, których zakres obejmuje 26 zagadnień)⁵. Komisja ostrzegła przy tym, że wszelkie niedociągnięcia lub niejasne sformułowania w konstytucji w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości wymagają zachowania niezwykłej ostrożności przy sporządzaniu ustaw kardynalnych. Dwie przyjęte ustawy kardynalne⁶, AOAC i ALSRJ, budzą jednak szereg zastrzeżeń dotyczących niezawisłości całego wymiaru sprawiedliwości, jak również gwarancji dla poszczególnych sędziów, zwłaszcza jeżeli chodzi o rolę przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa, procedury powoływania i okresów próbnych, przenoszenia sędziów i spraw, a także postępowań dyscyplinarnych⁷.

Samoregulacja wymiaru sprawiedliwości i przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa

¹ Art. R ust. 3: „Przepisy Ustawy Zasadniczej należy interpretować zgodnie z ich celami, określonymi w narodowym wyznaniu wiary zawartym w Ustawie Zasadniczej oraz zdobyczami naszej historycznej konstytucji”.

Artykuł 28: „Sądy w procesie stosowania prawa, dokonując wykładni tekstu aktów normatywnych, winny mieć na uwadze ich cele oraz treść Ustawy Zasadniczej. W wykładni Ustawy Zasadniczej i ustaw należy mieć na względzie, iż służą one realizacji celów moralnych i ekonomicznych oraz pozostają w zgodzie ze zdrowym rozsądkiem oraz dobrem publicznym”. Zob. w tym zakresie: opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011, pkt 28–30, 110 i 149, oraz odpowiedź rządu, który stwierdza z jednej strony, że odniesienie „do konstytucji historycznej jako źródła zasad interpretacji nowej konstytucji ma jedynie symboliczny charakter”, a z drugiej strony, jak mogłoby się wydawać, nadaje mu nie tylko symboliczny wymiar, dodając, że „zadaniem Trybunału Konstytucyjnego będzie określenie dokładnej treści zdobyczy konstytucji historycznej”.

² Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011, pkt 120–127 i 146.

³ Artykuł IV konstytucji. Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011, pkt 69–70.

⁴ Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011, pkt 147: „Ponadto w odniesieniu do kluczowych obszarów, takich jak system sądowniczy [...], określono raczej ogólne ramy konstytucyjne. Gwarancje w zakresie głównych zasad odnoszących się do tak istotnych kwestii są zwykle przewidziane w konstytucji, zwłaszcza gdy planuje się przeprowadzenie gruntownych reform, a tak dzieje się właśnie w przypadku węgierskiego sądownictwa”.

Zob. również opinia Komisji Weneckiej nr 614/2011, pkt 51–53.

⁵ Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011, pkt 22–27.

⁶ Ustawy te uznaje się za kardynalne w odniesieniu do dużych części obu aktów (sekcja 175 AOAC i sekcja 237 ALSRJ). Komisja Wenecka podniosła zastrzeżenie, zgodnie z którym niektóre aspekty obu ustaw ujmuje się zbyt często w przepisach aktów kardynalnych (opinia nr 621/2011, pkt 18–20).

⁷ W opinii nr 663/2012 (pkt 9) Komisja Wenecka stwierdziła, że „przyjęcie dużej ilości przepisów w bardzo krótkim okresie może wyjaśniać, dlaczego niektóre kwestie uregulowane w ustawach kardynalnych analizowanych w niniejszej opinii nie spełniają standardów europejskich”.

W nowej ustawie AOAC ustanawia się Krajowe Biuro Sądownictwa i przydziela główne zadania w zakresie administracji sądowej przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa, którego funkcję pełni jedna osoba. Wykaz kompetencji przewodniczącego zawarto w sekcji 76 ustawy AOAC oraz w różnych sekcjach ustawy ALSRJ. Jak określono w bardziej szczegółowy sposób poniżej, uprawnienia te są bardzo wszechstronne, przy czym niektóre z nich wychodzą poza zakres zwykłych kompetencji szefa administracji sądowej w państwach członkowskich, a niektóre są opisane bardzo ogólnie bez jasnych kryteriów ich stosowania¹. Ponadto długa kadencja przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa (9 lat z możliwością przedłużenia za zgodą dwóch trzecich członków parlamentu – sekcja 66 AOAC) w połączeniu ze wspomnianym szerokim zakresem przyznanych mu kompetencji wymaga wysokiego poziomu odpowiedzialności. W związku z tym przewodniczący jest zobowiązany do przedstawiania sprawozdania z działalności – co sześć miesięcy Krajowej Radzie Sądownictwa i co roku parlamentowi. Sprawozdawczość – chociaż ma ważne znaczenie dla zapewnienia przejrzystości – nie może być jednak uznawana za wystarczający środek zgodnie z zasadami funkcjonowania systemów utrwalonych w państwach członkowskich. Co więcej, Krajowej Radzie Sądownictwa, jako organowi złożonemu z przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, będącemu instytucją odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru nad przewodniczącym Krajowego Biura Sądownictwa, nie przyznaje się rzeczywistych uprawnień: składa się ona z wybranych sędziów podlegających środkom administracyjnym przysługującym przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa; Krajowe Biuro Sądownictwa zapewnia warunki operacyjne Krajowej Radzie Sądownictwa, a przewodniczący biura bierze udział w posiedzeniach Krajowej Rady Sądownictwa odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Komisja Wenecka nie uznaje przy tym przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa za organ samorządu sędziowskiego².

Ponadto ze sformułowania ustaw kardynalnych nie wynika jasno, czy opinie i zalecenia Krajowej Rady Sądownictwa są wiążące dla przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa, a Komisja Wenecka uznała pozycję Krajowej Rady Sądownictwa za słabą³. Co więcej, dodatkowe zastrzeżenia budzą przeszkody proceduralne przy odwoływaniu przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa. Może on zostać odwołany tylko z niejasno

¹ Zadania przewodniczącego obejmują co najmniej 65 prerogatyw – w tym o szerokim zakresie, jeżeli chodzi o niezawisłość sędziów – takich jak: inicjowanie procesu ustawodawczego w obszarze sądownictwa, wyznaczenie innego sądu do wydania orzeczenia w rozsądnym terminie, zarządzanie rozstrzygnięcia w trybie pilnym w sprawach dotyczących dużej grupy społeczeństwa lub spraw o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego, przedkładanie prezydentowi republiki wniosków dotyczących powoływania sędziów i ich zwolnienia z obowiązków, przyjmowanie decyzji w sprawie przeniesienia i delegowania sędziów do innej placówki oraz ich długoterminowego delegowania, zalecanie postępowań dyscyplinarnych, inicjowanie procedury przyznawania tytułów, wyznaczenie stanowiska w innym sądzie, możliwość zmiany rankingu kandydatów oraz wyznaczenie prezesów sądów. Zob. również szczegółowe informacje zawarte w opinii Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 33–36.

² Opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 51: „[...] z tego, że tylko sędziowie mogą pełnić funkcję przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa, nie wynika to, że biuro zyskuje status organu samorządu sędziowskiego [...]. Ponieważ przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa jest wybierany przez parlament, tj. podmiot zewnętrzny z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, nie można go uznać za organ samorządu sędziowskiego”.

³ W związku z tym Komisja Wenecka stwierdziła (tamże, pkt 50), że Krajowa Rada Sądownictwa „nie ma praktycznie żadnych znaczących uprawnień, a jej rolę w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości można uznać za nieistotną”.

określonych powodów związanych z „niedostateczną przydatnością do sprawowania stanowiska” przez prezydenta republiki lub Krajową Radę Sądownictwa, przy poparciu większości dwóch trzecich posłów do parlamentu. Na podstawie wszystkich tych kwestii Komisja Wenecka stwierdziła (pkt 26), że „żadne państwo członkowskie Rady Europy nie przyznało tak rozległych uprawnień jednej osobie, bez zapewnienia wystarczającej odpowiedzialności demokratycznej” oraz że (pkt 36) przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa jest „nie tylko silnym organem zarządzającym sądownictwem”, lecz również „ingeruje niemalże bezpośrednio w proces wydawania wyroków sądowych poprzez prawo do przenoszenia spraw do innego sądu oraz wywierania wpływu na poszczególnych sędziów i strukturę wewnętrzną wymiaru sprawiedliwości”. Komisja Wenecka wezwała Węgry do zwiększenia odpowiedzialności przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa¹.

Wybór i powoływanie sędziów

Procedura powoływania sędziów stanowi przedmiot ustawy ALSRJ (sekcje 3–30). Prezydent republiki powołuje jednego z kandydatów zaproponowanych przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa. Komisja złożona z sędziów przesłuchuje kandydatów i sporządza ich ranking na podstawie obiektywnych kryteriów (test umiejętności zawodowych i innych obiektywnych kryteriów związanych z doświadczeniem akademickim i zawodowym). Zarówno ranking, jak i wnioski przedkłada się przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa do oceny. Podczas gdy powołanie przez jedną osobę jest zgodne ze standardami europejskimi, w ustawie ALSRJ przyznaje się przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa znaczącą swobodę uznania. Po zapoznaniu się z rankingiem kandydatów sporządzonym przez komisję sędziów przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa może według własnego uznania zdecydować o odstąpieniu od tego rankingu i zaproponować na stanowisko kandydata zajmującego na liście drugie lub trzecie miejsce, a w takim przypadku nie przewiduje się żadnej kontroli sądowej (sekcja 18 ust. 3)². W związku z tym Komisja Wenecka stwierdziła, że nowy system spowodował (pkt 61) „ograniczenie gwarancji obiektywnego wyboru kandydatów”.

Okres powoływania sędziów i nieusuwalność

Jak stwierdzono w rekomendacji (2010)12, „bezpieczeństwo kadencji oraz nieusuwalność są podstawowymi składnikami niezawisłości sędziowskiej”. Zgodnie z ustawą ALSRJ sędziowie są powoływani po raz pierwszy na próbny okres trzech lat (sekcja 23 ust. 1). Sędzia powołany na czas określony może zwrócić się z wnioskiem o powołanie na czas nieokreślony. W takim przypadku przeprowadzana jest ocena jego działalności zawodowej (sekcja 24). Przewiduje

¹ W odpowiedzi na opinię Komisji Weneckiej władze węgierskie poinformowały w dokumencie z dnia 14 marca 2011 r. o następujących rozwiązaniach ustawodawczych: przeniesienie szeregu uprawnień przysługujących Krajowemu Biuru Sądownictwa na Krajową Radę Sądownictwa; dotyczy to uprawnień takich jak: możliwość wydawania wyroków sądowych w trybie pilnym, zaostrenie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z możliwością składania pisemnych pytań i odpowiedzi, udzielenie tylko możliwości, a nie prawa, przedkładania wniosków ustawodawczych, odstępstwa od rankingu kandydatów na zasadach określonych przez Krajową Radę Sądownictwa i za jej zgodą, konieczność uzyskania w niektórych przypadkach zgody Krajowej Rady Sądownictwa przy wyznaczaniu prezesa sądu.

² Zob. również opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 54–61, w której podkreśla się, że system nie jest zgodny z pkt 47 rekomendacji (2010)12, przewidującym powołanie niezależnego i właściwego organu „wewnątrz władzy sądowniczej”, który „powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać”.

się również możliwość powtarzania okresów próbnych (sekcja 25 ust. 4). W ustawie nie ustanawia się maksymalnego łącznego okresu próbnego ani szczegółowych gwarancji w odniesieniu do decyzji w sprawie powołania na czas nieokreślony. Komisja Wenecka zauważyła, że zasadniczo okresy próbne są problematyczne, jeżeli chodzi o niezawisłość wymiaru sprawiedliwości, ponieważ sędziowie „mogą czuć się pod presją, aby wydawać wyroki sądowe w określony sposób”, przy czym są jednak stosowane w niektórych państwach. W związku z tym taki system musi obejmować obiektywne kryteria wraz z gwarancjami proceduralnymi oraz wyraźne ograniczenie łącznego okresu próbnego¹.

Jeżeli chodzi o nieusuwalność, w pkt 52 rekomendacji (2010)12 stwierdza się, co następuje: „Sędzia nie powinien otrzymać nowej nominacji ani być przeniesiony w nowe miejsce bez jego zgody, za wyjątkiem sankcji dyscyplinarnych lub reform organizacji wymiaru sprawiedliwości”. Prezes sądu może tymczasowo dokonywać reorganizacji pracy sędziego ze względów służbowych, bez jego zgody co trzy lata na okres jednego roku, a przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa ma prawo do zarządzenia tymczasowego delegowania (sekcja 33). Jeżeli sędzia nie zgodzi się na takie przeniesienie, zostanie automatycznie zwolniony z danego miejsca i jego służba zostaje zakończona (sekcja 94). Według Komisji Weneckiej system ten jest „zbyt rygorystyczny” oraz konieczne jest ustanowienie „jasnych i proporcjonalnych przepisów regulujących takie działania, jak również prawo odwołania się”².

Przydzielanie spraw

Aby zagwarantować niezawisłość wymiaru sprawiedliwości, „przydzielanie spraw w danym sądzie powinno się odbywać na podstawie obiektywnych, ustalonych wcześniej kryteriów” (rekomendacja (2010)12), określonych uprzednio na mocy ustawy. Mimo że w ustawie AOAC określa się szczegółowe kryteria dotyczące przydzielania spraw (sekcja 9), wyjątki od tych zasad są zdaniem Komisji Weneckiej oparte na kryteriach o dużym stopniu niejasności, w związku z czym budzą zastrzeżenia co do wpływu na niezawisłość wymiaru sprawiedliwości. Przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa może wyznaczyć do przeprowadzenia postępowania inny sąd zamiast sądu właściwego, jeżeli jest to podyktowane celem wydania orzeczeń „w rozsądnym terminie” (sekcja 76), przy czym nie istnieją jasne obiektywne kryteria w tym zakresie³.

¹ Opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 66-68. W dokumencie z dnia 14 marca 2011 r. władze węgierskie poinformowały o następującym rozwiązaniu ustawodawczym: ograniczenie liczby okresów próbnych do dwóch (dwa razy po trzy lata).

W odniesieniu do okresów próbnych zob. również wspólną opinię Komisji Weneckiej i Dyrekcji ds. Współpracy przy Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Obrotu Prawnego Rady Europy nr 550/2009 z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie pięcioletniego okresu próbnego na Ukrainie (pkt 39): „Jeżeli okresy próbne uznaje się za konieczne, ich czas trwania nie powinien przekraczać dwóch lat. Okresu pięciu lat nie można uznać za dopuszczalny. Tak długi okres oznaczałby, że w każdym czasie znaczna liczba sędziów nie byłaby pewna swej przyszłości”.

² Opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 79. W dokumencie z dnia 14 marca 2011 r. władze węgierskie poinformowały o następującym rozwiązaniu ustawodawczym: przeniesienie jest możliwe tylko wtedy, gdy jest konieczne ze względu na równe rozłożenie spraw lub rozwój zawodowy sędziego.

³ Komisja Wenecka odniosła się do dziewięciu spraw, w których dokonano już przeniesienia. Zob. opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 86-94. W dokumencie z dnia 14 marca 2011 r. władze węgierskie poinformowały o następującym rozwiązaniu ustawodawczym: Krajowa Rada Sądownictwa wyda zalecenie, do którego będzie się musiał stosować przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa.

Wiek emerytalny

W ustawie ALSRJ oraz w postanowieniach przejściowych ustawy zasadniczej przewiduje się, że górny limit wiekowy będzie również wiekiem emerytalnym (62 lata), co sprawia, że sędziowie, którzy osiągną wiek emerytalny, będą musieli odejść na emeryturę. Nagła zmiana górnego limitu wiekowego oznacza, że w krótkim czasie odejdzie na emeryturę prawie 10% węgierskich sędziów¹. Komisja Wenecka zwróciła w związku z tym uwagę na problem mocy wstecznej oraz na kwestię postrzegania niezawisłości w związku z dużą liczbą sędziów, którzy będą musieli przejść na emeryturę². Należy przy tym zauważyć, że przepisy UE dotyczące równego traktowania w zakresie zatrudnienia, określone w dyrektywie 2000/78/WE, zawierają zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w miejscu pracy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej konieczne jest przedstawienie uzasadnienia zawierającego obiektywne i proporcjonalne powody, jeżeli rząd podejmuje decyzje w sprawie obniżenia wieku emerytalnego tylko jednej grupy osób. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia wystosowane przez Komisję Europejską w dniu 17 stycznia Węgry zaproponowały wprowadzenie klauzuli umożliwiającej podniesienie wieku emerytalnego sędziego poza limit 62 lat w indywidualnych przypadkach, jeżeli dany sędzia uzyska pozytywny wynik kontroli „przydatności zawodowej i zdrowotnej” przeprowadzanej przez Krajową Radę Sądownictwa. Zdaniem Komisji propozycja ta jest niezgodna z prawem UE, ponieważ takie decyzje o podniesieniu wieku emerytalnego mogą mieć arbitralny charakter, mają zastosowanie tylko w indywidualnych przypadkach oraz nie powodują wyeliminowania głównego zastrzeżenia Komisji, dotyczącego odmiennego traktowania sędziów w stosunku do innych grup zawodowych. W związku z tym Komisja stwierdziła, że Węgry nie dostarczyły obiektywnego uzasadnienia obniżenia ustawowego wieku emerytalnego sędziów, prokuratorów i notariuszy, i w dniu 7 marca 2012 r. podjęła decyzję o wystosowaniu uzasadnionej opinii, w ramach drugiego etapu postępowania UE w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a następnie w dniu 25 kwietnia 2012 r. skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny

Komisja Wenecka³ oceniła również ustawę CLI z 2011 r. o węgierskim Trybunale Konstytucyjnym i wskazała między innymi na następujące kwestie: niezawisłość Trybunału Konstytucyjnego i status sędziów wchodzących w jego skład powinny być gwarantowane w ustawie zasadniczej, a nie tylko w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym; należy ustanowić dodatkowe gwarancje proceduralne w odniesieniu do możliwości wykluczenia członka ze składu Trybunału; należy uściślić funkcjonowanie dwóch procedur składania skarg indywidualnych; należy przewidzieć wyjątek od wymogu wyczerpania środków prawnych w odniesieniu do wszystkich spraw, w których zastosowanie tego przepisu mogłoby spowodować wyrządzenie jednostce nieodwracalnej szkody; nie istnieją przepisy dotyczące pomocy prawnej; w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym status prawa kardynalnego należy nadać tylko podstawowym zasadom; należy znieść ograniczenie uprawnień kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach budżetowych.

¹ Opinia Komisji Weneckiej nr 663/2012, pkt 102–110.

² W dokumencie z dnia 14 marca 2011 r. władze węgierskie poinformowały o następującym rozwiązaniu ustawodawczym: zmiana postanowień przejściowych w porozumieniu z Komisją Europejską.

³ Opinia Komisji Weneckiej nr 665/2012.

IV. Postrzeganie niezawisłości i bezstronności, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasada wzajemnego uznawania

Wszelkie wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów w związku z systematycznymi uchybieniami wynikającymi z wad konstytucji i ustaw krajowych mogłyby mieć znaczący wpływ na bieżącą współpracę prowadzoną we wspólnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania przewidzianą w art. 81 (sprawy cywilne) i art. 82 (sprawy karne) TFUE. W związku z tym należy wskazać na prerogatywy UE w obszarze prawa karnego, w którym na podstawie zasady wzajemnego uznawania ustanowiono już szereg instrumentów o szerokim zakresie, umożliwiających niemal automatyczne uznawanie wyroków sądowych wydanych w innych państwach członkowskich, od przekazywania osób podejrzanych i skazanych (europejski nakaz aresztowania), poprzez środki dozoru sądowego, do gromadzenia dowodów (europejski nakaz dowodowy i proponowany europejski nakaz dochodzeniowy). Dlatego też wszelkie problemy związane z przejawami niezawisłości i bezstronności sędziów stanowiłyby zagrożenie dla całej istniejącej struktury opartej na wzajemnym zaufaniu. Z kolei jakikolwiek problem transgraniczny ze stosowaniem prawa UE mógłby spowodować zastosowanie bezpośrednio art. 47 akapitu drugiego karty w powiązaniu z jej art. 52 ust. 3 dotyczącym jednolitej wykładni praw gwarantowanych również na mocy europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

V. Zmiany do ustaw kardynalnych dotyczących sądownictwa

W dniu 2 lipca 2012 r. parlament węgierski przyjął wniosek ustawodawczy nr T/6393 w sprawie zmian do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów oraz ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów (wniosek ten zwany jest dalej nową ustawą). Komisja Wenecka obecnie ocenia te zmiany. Opinię w tej sprawie ma wydać w październiku 2012 r. Poniżej zamieszczono streszczenie nowej ustawy.

Podział uprawnień między przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa i Krajową Radę Sądownictwa

W celu ograniczenia uprawnień przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa i ustanowienia kryteriów ich wykonywania nowa ustawa przekazuje pewną liczbę uprawnień w obszarach zasobów kadrowych i administracji sądowej Krajowej Radzie Sądownictwa.

Co do powoływania sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała odpowiedzialność za określanie zasad stosowanych przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa przy zatrudnianiu na wakujące stanowisko kandydata znajdującego się na drugim lub trzecim miejscu na liście. Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała także prawo do wyrażania zgody przy ocenie kandydatur, w przypadku gdy przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa zmienia kolejność kandydatów na liście. Zgoda Krajowej Rady Sądownictwa jest wymagana także w przypadku powoływania prezesa sądu, gdy kandydat nie uzyskał poparcia większości w organie sądowym wydającym opinię. Krajowa Rada Sądownictwa co roku publikuje swoją opinię na temat działalności przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa i prezesa Sądu

Najwyższego w odniesieniu do oceny podań sądów i prezesów sądów¹.

Dalsze nowe uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa w obszarze zasobów kadrowych obejmują m.in.: - uprawnienie do wyrażania wstępnej opinii na temat osób powoływanych na funkcje przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa i prezesa Sądu Najwyższego na podstawie rozmów kwalifikacyjnych; - w przypadku rezygnacji sędziów możliwość zatwierdzania okresu wypowiedzenia krótszego niż trzy miesiące oraz zwalniania sędziów z pełnienia obowiązków na czas wypowiedzenia w całości lub w części².

W obszarze centralnej administracji sądowej Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała następujące nowe uprawnienia: - zatwierdza regulaminy urzędowania sądów i publikuje je na centralnej stronie internetowej³; - w szczególnie uzasadnionych przypadkach może zalecić rozstrzygnięcie w trybie pilnym spraw dotyczących dużej grupy społeczeństwa lub spraw o dużym znaczeniu dla interesu publicznego⁴; - ustanawia zasady, według których przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa wyznacza do orzekania inny sąd niż sąd właściwy, jeżeli jest to podyktowane koniecznością rozstrzygnięcia spraw w rozsądnym terminie⁵.

Zmiany mające na celu zwiększenie odpowiedzialności przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa

Nowa ustawa nie skraca kadencji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa (trwa ona 9 lat). Znosi jednak możliwość przedłużenia kadencji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa po jej wygaśnięciu, jeżeli parlament nie wybierze nowego przewodniczącego⁶. W przypadku niemożności pełnienia funkcji lub nieobsadzenia stanowiska, przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa zastępuje wiceprzewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa. W przypadku nieobecności osób uprawnionych do zastępstwa, obowiązki przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa wykonuje przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa⁷.

W celu zwiększenia nadzoru nad działalnością przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa nowa ustawa zwiększa obowiązki sprawozdawcze, a także obowiązek uzasadniania. Obowiązek corocznego składania sprawozdania parlamentowi przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa uzupełniono o obowiązek składania sprawozdania – pomiędzy sprawozdaniami rocznymi – parlamentarnej komisji ds. sądownictwa⁸. Ponadto wszystkie decyzje podejmowane przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa w toku wykonywania obowiązków „zawierają uzasadnienie, tam gdzie ma to zastosowanie”⁹.

¹ Sekcja 7 ust. 4 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

² Pelen wykaz uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa w obszarze zasobów kadrowych zawiera sekcja 7 ust. 4 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

³ Sekcja 7 ust. 2 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁴ Sekcja 7 ust. 3 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁵ Tamże.

⁶ Sekcja 14 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁷ Sekcja 6 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁸ Sekcja 4 ust. 4 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁹ Sekcja 5 ust. 1 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

Zmiany zmierzające do zwiększenia niezależności Krajowej Rady Sądownictwa

Nie zmieniając składu Krajowej Rady Sądownictwa (składa się wyłącznie z sędziów), nowa ustawa zapewnia udział w jej posiedzeniach, z prawem wyrażania opinii, poza przewodniczącym Krajowego Biura Sądownictwa i ministra właściwego do spraw wymiaru sprawiedliwości, także prokuratora generalnego, prezesa węgierskiej naczelnej rady adwokackiej, prezesa węgierskiej krajowej rady notarialnej, ponadto przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i innych grup interesu zaproszonych przez przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Jednak przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa i inne osoby z prawem wyrażania opinii nie mogą już uczestniczyć w posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych, chyba że wyrazi na to zgodę Krajowa Rada Sądownictwa¹.

Nowa ustawa przewiduje także prawo Krajowej Rady Sądownictwa do ustanawiania, w porozumieniu z przewodniczącym Krajowego Biura Sądownictwa, własnego odrębnego budżetu w ramach budżetu Krajowego Biura Sądownictwa². Jednak Krajowe Biuro Sądownictwa nadal zapewnia Krajowej Radzie Sądownictwa warunki logistyczne i techniczne.

Zmiany dotyczące powoływania na czas określony i przenoszenia sędziów

Nowy akt znosi możliwość stosowania odnawianych okresów próbnych³ ustanowionych w sekcji 25 ust. 4 ustawy ALSRJ, zgodnie z którą sędzia otrzymuje powtarzalne powołania na czas określony 3 lat, jeżeli otrzymał ocenę „kwalifikuje się, wymagana dalsza ocena”. W przypadku gdy okres aktualnej pracy sądowej sędziego jest krótszy niż 18 miesięcy (minimalny okres niezbędny do oceny), nowa ustawa przewiduje przedłużenie powołania o trzy lata zamiast kolejnego powołania na czas określony (co przewidywały przepisy przed zmianą). Powoływanie sędziego można kilkakrotnie przedłużać, aż całkowity okres faktycznej pracy sądowej osiągnie 18 miesięcy wymaganych do oceny⁴.

W odniesieniu do tymczasowego delegowania nowa ustawa przewiduje możliwość tymczasowego powoływania sędziego bez jego zgody na inne stanowisko sędziowskie co trzy lata na najwyżej jeden rok. W tym miejscu nowa ustawa precyzuje, że tymczasowe delegowanie można zlecić w celu zapewnienia równego rozłożenia spraw w sądach⁵ (przepis obowiązujący poprzednio dotyczył tylko „interesu służby”).

Gdy sąd zaprzestaje funkcjonowania lub gdy jego właściwość zostaje ograniczona, tak że orzekanie przez sędziego w danym sądzie nie jest już możliwe, nowa ustawa przewiduje zobowiązanie przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa do zaproponowania danemu sędziemu stanowisk w sądach na tym samym szczeblu orzekania lub na bezpośrednio niższym lub wyższym szczeblu. Jeżeli nie istnieją stanowiska do zaproponowania lub jeżeli sędzia nie wybierze żadnego z dostępnych stanowisk, przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa przenosi sędziego do sądu na tym samym szczeblu orzekania lub bezpośrednio

¹ Sekcja 10 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

² Sekcja 8 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

³ Sekcja 29 ust. 2 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.

⁴ Sekcja 18 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.

⁵ Sekcja 19 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.

niższego, z należyтым uwzględnieniem interesów danego sędziego¹. Jak wskazano powyżej, w przypadku przeniesienia sędzią może wszcząć postępowanie w sprawie stosunków służbowych przed sądem administracyjnym i pracy.

Nowe możliwości sądowej kontroli decyzji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa.

Nowa ustawa zasadniczo umożliwia sędziom zwrócenie się do sądu w sprawie decyzji podejmowanych przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa w toku wykonywania przez niego obowiązków dotyczących zarządzania personelem. Ponadto nowa ustawa zwiększa możliwości sędziów składania skarg konstytucyjnych w odniesieniu do uregulowań ustanawianych przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa².

Poza tym nowa ustawa przyznaje prawo sądowej kontroli wyników rozpatrywania kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego. Kandydat może zaskarżyć decyzję o powołaniu, jeżeli powołano kandydata bez spełnienia prawnych wymogów lub jeżeli powołany kandydat nie spełnia warunków podanych w ogłoszeniu. Skargę wnosi się do prezesa sądu, w którym odbyło się powołanie, a prezes za pośrednictwem przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa przekazuje ją do sądu administracyjnego i pracy właściwego dla Budapesztu, który ma wyłączną właściwość rozstrzygnięcia w sprawie³.

W odniesieniu do decyzji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa o powołaniu do innego sądu w celu rozstrzygnięcia spraw w rozsądnym terminie nowa ustawa przyznaje zainteresowanym stronom prawo do kontroli sądowej. Odwołania wniesione przez strony od decyzji o powołaniu do innego sądu rozstrzyga Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy rozpatruje odwołanie od uznaniowej decyzji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa tylko pod kątem naruszenia przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa przepisów mających zastosowanie do podejmowania decyzji⁴.

W odniesieniu do decyzji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa o przeniesieniu sędziego do innego sądu, gdy sąd zaprzestaje funkcjonowania lub gdy jego właściwość zostaje ograniczona, tak że orzekanie przez sędziego w danym sądzie nie jest już możliwe, nowa ustawa przyznaje sędziemu prawo do kontroli sądowej. Sędziowie mogą w przypadku przeniesienia wszcząć postępowanie w sprawie stosunków służbowych przed sądem administracyjnym i pracy⁵.

¹ Sekcja 20 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.

² Sekcja 5 ust. 4 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

³ Sekcja 17 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.

⁴ Sekcja 3 ust. 2 poprawek do ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów.

⁵ Sekcja 20 poprawek do ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów.