

**Wprowadzenie nowych przepisów konstytucyjnych oznaczających przedwczesne zakończenie kadencji prezesa Sądu Najwyższego w reakcji na krytykę z jego strony przeprowadzanych reform prawnych**

**Baka przeciwko Węgrom (wyrok – 23 czerwca 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 20261/12 – przyjęta do rozpatrzenia na wniosek rządu)**

*András Baka, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (1991-2008), w 2009 r. został wybrany przez parlament węgierski na stanowisko prezesa Sądu Najwyższego na 6 letnią kadencję, która miała zakończyć się w czerwcu 2015 r. W tym charakterze był również przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i miał prawny obowiązek wypowiadać się na temat projektów ustaw mających wpływ na wymiar sprawiedliwości. W okresie między lutym a listopadem 2011 r. A. Baka skrytykował niektóre reformy prawne, w tym propozycję obniżenia wieku emerytalnego sędziów z 70 do 62 lat. Wyrażał swoje opinie za pośrednictwem rzecznika, w publicznych listach i komunikatach prasowych, jak również w wystąpieniu w parlamencie. Od kwietnia 2010 r. na Węgrzech została podjęta reforma konstytucyjna. W jej rezultacie w grudniu 2011 r. zostały przyjęte przepisy przejściowe do nowej konstytucji węgierskiej przewidujące, że następcą prawnym Sądu Najwyższego będzie Kúria (historyczna nazwa Sądu Najwyższego) a kadencja prezesa Sądu Najwyższego zakończy się wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej. W rezultacie stało się to 1 stycznia 2012 r., a więc 3,5 roku przed upływem normalnej kadencji. A. Baka utracił wynagrodzenie, do jakiego był uprawniony jako prezes Sądu Najwyższego oraz niektóre świadczenia przysługujące po zaprzestaniu pełnienia tej funkcji.*

*Zgodnie z kryteriami wyboru prezesa Kúrii, kandydaci muszą mieć przynajmniej pięcioletnie doświadczenie sędziowskie na Węgrzech. Okres pełnienia funkcji sędziego sądu międzynarodowego nie jest brany pod uwagę. To spowodowało, że A. Baka nie spełniał nowych kryteriów ubiegania się o urząd prezesa Kúrii. W grudniu 2011 r. parlament wybrał Pétera Daráka na prezesa Kúrii a Tünde Handó na przewodniczącą Krajowej Rady Sądownictwa. Baka pozostał w Kúrii jako zwykły sędzia.*

W skardze do Trybunału A. Baka zarzucił w szczególności, że został pozbawiony dostępu do sądu z powodu tego, że wymóg wcześniejszego zakończenia kadencji prezesa został wpisany do Ustawy Zasadniczej i w rezultacie nie mógł stać się przedmiotem kontroli sądowej nawet przez Trybunał Konstytucyjny (art.6 Konwencji). Twierdził również, że odwołanie było rezultatem publicznie wyrażanej przez niego krytyki polityki rządu dotyczącej reformy sądownictwa (art.10).

27 maja 2014r., Izba (Sekcja II) wydała wyrok, w którym jednogłośnie uznała, iż doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji. Sprawa została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę na wniosek rządu.

W tym przypadku przedwczesne zakończenie kadencji skarżącego jako prezesa Sądu Najwyższego nie zostało skontrolowane przez zwykły sąd ani inne ciało sprawujące władzę

sądową, nie było też takiej możliwości. Brak kontroli sądowej był rezultatem ustawodawstwa, którego zgodność z wymaganiami rządów prawa budziła wątpliwości. Trybunał odnotował rosnące znaczenie, jakie dokumenty międzynarodowe i Rady Europy, podobnie, jak orzecznictwo sądów międzynarodowych oraz praktyki innych ciał międzynarodowych wiążą z rzetelnością proceduralną w przypadkach usunięcia lub odwołania sędziów. Każda decyzja mająca wpływ na zakończenie sprawowania urzędu przez sędziego, wymaga interwencji organów, które byłyby niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Biorąc to pod uwagę, Trybunał uważał, że państwo naruszyło samą istotę prawa skarżącego dostępu do sądu zagwarantowanego w art.6 ust.1 Konwencji. W rezultacie doszło do jego naruszenia (piętnaście do dwóch).

W związku z zarzutem na tle art. 10 Konwencji Trybunał uważał za konieczne przypomnienie sekwencji wydarzeń w tej sprawie. Skarżący, jako prezes Sądu Najwyższego i przewodniczący KRS publicznie wyraził swoje poglądy na temat rozmaitych reform ustawodawczych dotyczących sądownictwo. 12 lutego 2011r. rzecznik skarżącego wyraził w jednej z gazet jego zaniepokojenie treścią projektu ustawy nakazującej unieważnienie ostatecznych wyroków skazujących. 24 marca 2011r. skarżący zabrał głos w parlamencie na temat niektórych aspektów projektu nowej ustawy zasadniczej Węgier. 7 kwietnia 2011r. wraz z innymi prezesami sądów zwrócił się z listem do prezydenta i premiera, w którym skrytykował propozycję zawartą w projekcie ustawy zasadniczej Węgier skrócenia wieku obowiązkowego przechodzenia przez sędziów na emeryturę. 11 kwietnia 2011r zwrócił się z listem do premiera, w którym ponownie skrytykował propozycję dotyczącą wieku emerytalnego sędziów, podkreślając, że jest poniżająca i narusza zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów. 14 kwietnia 2011r. skarżący jako przewodniczący KRS wraz z plenum Sądu Najwyższego i innymi prezesami sądów, wydał komunikat prasowy krytykujący ponownie nowy wiek emerytalny sędziów, jak również propozycję zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa. W komunikacie tym znalazł się pogląd, że nowy wiek emerytalny został uregulowany w Ustawie Zasadniczej, aby uniknąć w ten sposób możliwości kontroli sądowej przez Trybunał Konstytucyjny oraz sugestia, że za tym podejściem stały motywacje polityczne. 4 sierpnia 2011r. skarżący zakwestionował niektóre nowe przepisy dotyczące postępowania sądowego przed Trybunałem Konstytucyjnym. 3 listopada 2011r. wystąpił ponownie w parlamencie, wyrażając zaniepokojenie propozycją zastąpienia KRS przez administrację zewnętrzną (Krajowy Urząd Sądowy) mającą administrować sądami. W swoim wystąpieniu mocno skrytykował tę propozycję stwierdzając, że nowe ciało miałyby uprawnienia „nadmierne”, „niekonstytucyjne” i „pozostające poza kontrolą”. Skarżący ponownie skrytykował nowy wiek emerytalny sędziów, wskazując, że miałyby poważne negatywne skutki dla Sądu Najwyższego.

Dwaj posłowie z większości parlamentarnej, wśród nich sekretarz stanu ds. wymiaru sprawiedliwości, udzielili wywiadów 14 kwietnia i 19 października 2011r., stwierdzając, że prezes Sądu Najwyższego pozostanie prezesem nowego sądu - Kúrii a zmianie ulegnie jedynie nazwa tej instytucji. 6 lipca 2011r. rząd zapewnił Komisję Wenecką, że przygotowanie przepisów przejściowych Ustawy Zasadniczej nie zostanie użyte do skrócenia kadencji osób wybranych pod rządami wcześniej obowiązującego reżimu prawnego. Trybunał nie zgodził się z argumentem rządu, że fakt, iż te dwa wywiady zostały udzielone już po niektórych krytycznych wypowiedziach skarżącego, stanowił dowód, że kwestionowany środek nie był rezultatem tej krytyki. Wszystkie

propozycje dotyczące skrócenia jego kadencji jako prezesa Sądu Najwyższego zostały upublicznione i przedstawione parlamentowi w okresie między 19 i 23 listopada 2011r., krótko po jego wystąpieniu w parlamencie 3 listopada 2011r., i zostały przyjęte w uderzająco krótkim czasie. Skarżący zakończył pełnienie swojej funkcji 1 stycznia 2012r., wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej, na której podstawie nowa Kúria stała się prawnym następcą Sądu Najwyższego.

Ponadto, Trybunał zauważył, że 9 listopada 2011r. została znowelizowana ustawa o organizacji i administracji sądów, która wprowadziła nowe kryterium warunków, jakie musieli spełniać kandydaci na stanowisko prezesa Kúrii. Kandydatami na to stanowisko mogą być sędziowie powołani na czas nieokreślony będący co najmniej przez pięć lat sędziami na Węgrzech. Okres sprawowania funkcji sędziego w sądzie międzynarodowym nie został uwzględniony, co spowodowało, że skarżący nie spełniał warunków do pełnienia stanowiska prezesa nowej Kúrii.

Zdaniem Trybunału, biorąc pod uwagę następstwo wydarzeń w całości a nie izolowane i odrębne incydenty, istniał dowód z pierwszej ręki związku przyczynowego między korzystaniem przez skarżącego z wolności wypowiedzi i zakończeniem jego kadencji. Znalazło to potwierdzenie w wielu dokumentach przedstawionych przez skarżącego, które wskazywały na szeroką percepcję istnienia takiego związku. Znalazły się wśród nich nie tylko artykuły opublikowane w prasie węgierskiej i zagranicznej, ale także teksty przyjęte przez instytucje Rady Europy.

Trybunał uważał, że w sytuacji istnienia dowodu z pierwszej ręki na rzecz wersji skarżącego i związku przyczynowego, ciężar dowodu należało przenieść na rząd. Było to szczególnie ważne w tej sprawie, ponieważ powody zakończenia pełnienia przez skarżącego funkcji prezesa znajdowały się w gestii rządu i nigdy nie zostały ustalone ani skontrolowane przez niezawisły sąd lub ciało. Wyjaśnienie zawarte w ustawach wprowadzających zmiany nie było bardzo szczegółowe. Ustawy odwoływały się do ogólnych sformułowań nowej Ustawy Zasadniczej Węgier, sukcesji Sądu Najwyższego i modyfikacji system sądowego, bez wyjaśnienia dlaczego te zmiany zmuszały do przedwczesnego zakończenia pełnienia przez skarżącego funkcji prezesa. Za wystarczający w okolicznościach tej sprawy nie mógł być uznany fakt, że wcześniejsze projekty ustaw przedstawione w procesie legislacyjnym nie wzmiankowały o zakończeniu kadencji skarżącego. Wcześniejsze deklaracje rządu i członków większości parlamentarnej wskazywały na coś zupełnie przeciwnego, a więc, że po wejściu w życie Ustawy Zasadniczej skarżący nadal będzie pełnił swoją funkcję. Władze krajowe nie kwestionowały poza tym zdolności skarżącego do jej pełnienia ani jego postawy zawodowej.

W odpowiedzi na racje przedstawione przez rząd, Trybunał stwierdził, że nie wydaje się, aby zmiany dokonane w funkcjach najwyższego organu sądowego lub zadaniach jego prezesa były tak fundamentalne, że mogły albo powinny doprowadzić do wcześniejszego zakończenia kadencji skarżącego. Rząd podkreślił, że urząd, na który został wybrany, przestał istnieć, ponieważ jego działania były głównie związane z funkcjami zarządzającymi prezesa Krajowej Rady Sądownictwa, która – po wejściu w życie Ustawy Zasadniczej – została oddzielona od funkcji prezesa Kúrii. W tym zakresie Trybunał podkreślił, że stanowisko przewodniczącego KRS

wydawało się być dodatkowe w stosunku do stanowiska prezesa Sądu Najwyższego, a nie odwrotnie. Ponadto, jeśli skarżący w okresie wyboru był uważany za osobę właściwą do pełnienia obu tych funkcji, fakt, że jedna z nich przestała istnieć, zasadniczo nie powinien mieć wpływu na zdolność kontynuowania pełnienia innej. Zmiany w kompetencjach najwyższego organu sądowiczego nie wydały się być fundamentalne. Główna zmiana polegała na wprowadzeniu uprawnienia do kontroli legalności regulacji wydawanych przez władze lokalne i stwierdzenia nieprzestrzegania przez nie obowiązków ustawowych. Ochrona spójności orzecznictwa istniała już wcześniej, chociaż nowa ustawa wprowadziła nowe środki jej zabezpieczenia z bardziej szczegółowymi regulacjami.

Rząd nie wykazał przekonująco, iż zarzucony środek był wymagany z powodu likwidacji stanowiska skarżącego i jego funkcji w kontekście reformy najwyższej władzy sądowiczego. Zgodził się więc ze skarżącym, że przedwczesne zakończenie jego kadencji nastąpiła ze względu na poglądy i krytykę wyrażaną publicznie w charakterze urzędowym. W ten sposób stanowiło ingerencję w korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi, zagwarantowanego w art.10 Konwencji. Przy ocenie, czy była ona usprawiedliwiona, Trybunał przyjął, że była przewidziana przez prawo, naruszyła natomiast art.10 z innych powodów.

Zmiana zasad wyboru prezesa najwyższego organu sądownictwa w celu wzmocnienia niezależności osoby zajmującej to stanowisko może wiązać się z uprawnionym celem “zagwarantowania powagi i bezstronności władzy sądowej” w rozumieniu art. 10 ust. 2. Uznał jednak, że państwo nie jest uprawnione do powoływania się na niezależność sądownictwa jako usprawiedliwienie przedwczesnego zakończenia kadencji prezesa sądu z powodów nie wskazanych w ustawie i nie wiążących się z żadnymi podstawami odnoszącymi się do kompetencji zawodowych lub niewłaściwego zachowania. Trybunał uważał, że środek ten nie mógł służyć wzmocnieniu niezależności sądownictwa, będąc równocześnie, z wyżej wymienionych względów, konsekwencją wcześniejszego korzystania przez skarżącego, będącego osobą najwyższej rangi w sądownictwie, z prawa do wolności wypowiedzi. Był to również środek ingerencji w prawo prezesa Sądu Najwyższego do wypełnienia pełnej sześciolietniej kadencji wynikającej z prawa krajowego. W tych okolicznościach przedwczesne zakończenie przez skarżącego swojej kadencji nie służyło raczej celowi zachowania niezależności sądownictwa.

Trybunał nie mógł więc zgodzić się, że zarzucona ingerencja realizowała uprawniony cel wskazany przez rząd. W takiej sytuacji nie było potrzeby badania, czy była konieczna w społeczeństwie demokratycznym. W okolicznościach tej sprawy i biorąc pod uwagę argument stron, Trybunał uważał jednak za ważne zbadanie również tego aspektu.

Skarżący wyraził swoje poglądy na temat reformy ustawodawczej leżącej w jego zainteresowaniu jako prezesa Sądu Najwyższego i przewodniczącego KRS. Miał nie tylko prawo ale i obowiązek jako przewodniczący KRS wyrazić opinię o reformach ustawodawczych dotyczących sądownictwa, po zebraniu i podsumowaniu opinii sądów niższej instancji. Skarżący użył również swojego uprawnienia do zakwestionowania niektórych części wchodzącego w grę

ustawodawstwa przed Trybunałem Konstytucyjnym i skorzystał z możliwości wyrażenia opinii osobiście w parlamencie i przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Trybunału urząd sprawowany przez skarżącego miał duże znaczenie a jego funkcje i obowiązki obejmowały wyrażanie poglądów na temat reform ustawodawczych mogących wpływać na sądownictwo i jego niezależność. Odwołał się do dokumentów Rady Europy, które uznają, że każdy sędzia jest odpowiedzialny za promowanie i ochronę niezawisłości sędziowskiej a sędziowie i sądownictwo powinni być konsultowani i zaangażowani w prace nad ustawodawstwem dotyczącym ich statusu oraz bardziej ogólnie, funkcjonowania systemu sądowego.

Trybunału nie przekonał argument rządu, że funkcje skarżącego jako prezesa Sądu Najwyższego były z natury bardziej administracyjne niż sądowe i w rezultacie jego usunięcie “powinno się oceniać w świetle regulacji rządzących odwoływaniem mianowanych polityków raczej niż sędziów”, i że w tym przypadku władze mogły w sposób uprawniony wziąć pod uwagę poglądy skarżącego na temat reformy sądownictwa.

Sprawa ta różniła się od innych, w których chodziło o publiczne zaufanie do sądownictwa i potrzebę jego ochrony przed niszczącymi atakami. Publiczne wyrażone poglądy i oświadczenia skarżącego nie zawierały ataków na innych sędziów ani krytyki sądów w toczących się sprawach. Przeciwnie, wyraził on swoje poglądy i krytykę na temat reform konstytucyjnych i ustawodawczych w sądownictwie, na temat kwestii związanych z funkcjonowaniem i reformą systemu sądowego, niezawisłością i nieusuwalnością sędziów oraz obniżeniem ich wieku emerytalnego, wszystkie z nich były kwestiami interesu publicznego. Jego wypowiedzi były wyłącznie krytyką ze ściśle zawodowego punktu widzenia. Trybunał uważał więc, że wypowiedzi skarżącego, wyraźnie mieszczące się w kontekście debaty o sprawach bardzo ważnego interesu publicznego, wymagały wysokiego poziomu ochrony wolności wypowiedzi i ścisłej kontroli ingerencji, przy wąskim marginesie swobody władz.

172. Ponadto, chociaż skarżący pozostał sędzią i prezesem Izby Cywilnej nowej Kúrii, został odwołany z funkcji prezesa Sądu Najwyższego 3,5 roku przed upływem terminu przyjętego w ustawie obowiązującej w chwili wyboru. Z trudem można było to pogodzić z obowiązkiem szczególnej uwagi dla natury funkcji sądowej jako niezależnej części składowej władz państwa oraz zasady nieusuwalności sędziów, która – zgodnie z orzecznictwem Trybunału oraz dokumentami międzynarodowymi i Rady Europy – jest kluczowym elementem zachowania niezawisłości sędziowskiej. Na tym tle, przedwczesne odwołanie skarżącego z jego stanowiska prezesa Sądu Najwyższego wydaje się, że raczej uderzyło w niezależność sądownictwa a nie służyło mu, wbrew twierdzeniom rządu.

Ponadto, sytuacja ta miała niewątpliwie “efekt mrożący”, ponieważ musiała zniechęcać jego i innych sędziów i prezesów sądów do udziału w przyszłości w debacie publicznej na temat reform ustawodawczych dotyczących sądownictwa i bardziej ogólnie problemów na tle jego niezależności.

Należało również wziąć właściwie pod uwagę aspekt proceduralny art.10. Trybunał uznał, że zarzucenym ograniczeniom korzystania przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi na podstawie art.10 nie towarzyszyły skuteczne i odpowiednie zabezpieczenia przed nadużyciami. Nawet, gdyby przyjąć, że racje, na które powoływał się rząd, były istotne, nie można było ich uznać za wystarczające do wykazania, że zarzucona ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym, niezależnie od swobody władz w tej materii. W rezultacie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji ( głosami piętnaście do dwóch).

Trybunał uznał, że nie było potrzeby odrębnego badania zarzutów skarżącego na tle art.13 i art. 14, obu w związku z art.10.

Węgry muszą zapłacić skarżącemu 70 tys. euro jako zadośćuczynienie za szkody materialne i krzywdę moralną oraz 30 tys. Euro tytułem kosztów i wydatków.

**Uwagi:**

Głośna sprawa na tle problemów z ochroną niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, w związku z krokami podjętymi przez władze węgierskie w ramach konstytucyjnej reformy sądownictwa. Jako strona trzecia wystąpiła w niej obok kilku organizacji węgierskich i Międzynarodowej Komisji Prawników również Fundacja Helsińska.