

O Państwie Prawa

SZANOWNI PAŃSTWO

Tradycyjnie zapraszam do twórczej lektury publikacji zamieszczonych w bieżącym numerze kwartalnika. Tak jak zawsze staraliśmy się przedstawić te przemyślenia, które mogą być Państwu przydatne w codziennej pracy, ułatwić uporządkowanie otaczających nas informacji.

Korzystając ze sposobności pragnę podzielić się z Państwem spostrzeżeniami z Konferencji w jakiej miałem przyjemność uczestniczyć w dniu 26 września 2006 r. w Warszawie, na zaproszenie Fundacji Instytutu Na Rzecz Państwa Prawa i Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Tematem konferencji było „Państwo Prawa. Demokracja a Wolny Rynek.” Przyjęto podział na trzy sesje tematyczne: „Zagrożenie dla Państwa Prawa”, „Ustawodawstwo a Wymiar Sprawiedliwości” i „Wpływ działań Państwa na Gospodarkę”. Spotkanie toczyło się w nastroju filozoficznej zadumy, intelektualnych przemyśleń przeplatanych nader realistycznymi spostrzeżeniami o faktycznych relacjach państwa prawa, demokracji i wolnego rynku. Niejako uwarunkowany na tematykę bliską naszemu Stowarzyszeniu, pochłaniałem fragmenty debaty wiążące się bezpośrednio z prokuraturą i wymiarem sprawiedliwości.

W pierwszej sesji wystąpił prof. Delaine R. Swenson z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, reprezentujący również Instytut Na Rzecz Państwa Prawa, omawiając „Zagrożenia dla Rządów Prawa w Polsce”. Już na wstępie zasygnalizował, iż w debacie prezentować będzie amerykański punkt widzenia poprzez przytaczanie doświadczeń nabytych w reformie systemów prawnych kilku krajów. Porządkując tok wypowiedzi wskazał, iż dyskusja o zagrożeniach dla zasady państwa prawa powinna zacząć się od zrozumienia idei „Państwa Prawa”. Rule of Law – rządy prawa jest pojęciem szeroko i uniwersalnie używanym, rozumiane jako kamień węgielny w rozwoju społeczeństwa demokratycznego oraz ważne oparcie dla gospodarki rynkowej. Przeciwnością jest pojęcie „rządów przy pomocy prawa”, w których to systemach prawo jest instrumentem władzy, z władzą stojącą ponad prawem. W myśl zasady „rządów prawa” nikt nie stoi ponad prawem, nawet władza.

Fundamentem systemu opartego na „rządach prawa” powinny być przynajmniej trzy filary. Po pierwsze, rządy prawa funkcjonują jako regulator władzy państwowej. Po drugie, rządy prawa gwarantują równość wszystkich wobec prawa. Po trzecie, rządy prawa oznaczają proceduralną i materialną ochronę jednostek, gwarantowaną przez niezależne sądownictwo.

Prof. Delaine R. Swenson sygnalizując potrzebę wskazania instytucji, które odpowiadają za ochronę rządów prawa w społeczeństwie demokratycznym poinformował, iż publiczna debata, z którą mamy do czynienia w Polsce, nie odbiega znacząco od dyskusji toczonej w Stanach Zjednoczonych. Chociaż wiele z kwestii jest różnych, instytucje, które chronią rządy prawa w obecnych społeczeństwach są te same. Najważniejszymi z nich są:

- media i wolność słowa,
- społeczeństwo obywatelskie – organizacje pozarządowe,
- system podziału władzy państwowej, w szczególności niezależne sądownictwo,
- politycy realnie odpowiedzialni przed wyborcami,
- środowiska prawnicze.

Charakteryzując zagadnienia wolności słowa, wskazał na unormowania karne dotyczące zniesławienia i znieważenia. Przepisy penalizujące znieważenie organów władzy, przedstawicieli władzy są uznawane za potencjalne naruszenie praw jednostki oraz umów międzynarodowych takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka. W państwach, gdzie istnieje system „rządów przy pomocy prawa”, zamiast rządów prawa mamy liczne przykłady wykorzystywania prawa karnego do walki z opozycją polityczną i do przeciwdziałania wszelkim wystąpieniom wobec władzy.

Nawet jeżeli przepisy penalizujące znieważenie oraz zniesławienie nie są wykorzystywane w nielegalny sposób, istnienie tych regulacji służy hamowaniu wypowiedzi krytycznych wobec władzy. Największym niebezpieczeństwem, wynikającym z ich istnienia jest tzw. efekt schładzający (chilling effect), jaki mają one dla ważnej roli mediów i wolności wypowiedzi w demokratycznym społeczeństwie. W warunkach polskich nawet fachowcy mają trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem, które komentarze są dozwolone przez polskie prawo, a które byłyby przedmiotem postępowania karnego.

Zdaniem Profesora, Polacy wszystkich opcji politycznych powinni być przeciwni kontynuacji istnienia jakichkolwiek przepisów, które wprowadzają lęk przed karą towarzyszącą angażowaniu się w polityczną debatę.

Prof. Delaine R. Swenson uznał niezależność i niezawisłość sędziowską za jedną z podstawowych wartości systemu, opierającego się na zasadzie rzą-

dów prawa. Przekazując swoje odczucia stwierdził, iż jakość, niezależność i niezawisłość polskich sędziów jest zagrożona.

Sędziowie w Polsce pozostają instytucjonalnie/funkcjonalnie zależni od władzy wykonawczej i legislacyjnej. Prokurator generalny jako minister sprawiedliwości utrzymuje zasadniczą administracyjną kontrolę nad sądami powszechnymi. Podczas gdy prokuratorzy stanowią część władzy wykonawczej, sędziowie winni być od wpływów tej władzy niezależni. Nadszedł czas, by Polska wprowadziła pełną niezależność sądownictwa.

Sądom w Polsce powinny być przyznane środki, narzędzia i uprawnienia do tego, by w pełni spełniały swoją rolę strażnika praw i demokracji.

Przyznał, iż w konsternację wprawiają go ataki i powszechny brak szacunku dla wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Każdy funkcjonariusz publiczny, każdy prawnik, każdy obywatel powinien respektować znaczenie silnego, odpowiedzialnego i niezależnego sądownictwa oraz powinien działać w taki sposób, by szacunek dla tej funkcji spełniać.

Mówca wspominał jeszcze o potrzebie wprowadzenia bardziej kontrydiktoryjnego systemu procesowego w Polsce, w szczególności w sprawach karnych. Pokażny ciężar prowadzenia sprawy przed sądem spoczywa na sędziach, a rola prokuratora i obrony jest w praktyce znacząco ograniczona.

Omawiając szeroko rolę środowisk prawniczych podkreślił, iż stosowanie prawa nie jest zawodem porównywalnym do innych. Na prawnikach ciąży obowiązek promowania sprawiedliwości i rządów prawa wśród społeczeństwa.

Podsumowując, podkreślił spełnianie przez sądownictwo, środowiska prawnicze oraz media ważnej funkcji w ochronie i promowaniu rządów prawa. Natomiast działania wymierzone w te instytucje państwo prawa osłabiają. Wyraził nadzieję, że Polska poradzi sobie z tymi problemami.

W tej sesji również interesująco brzmiało wystąpienie Teresy Romer – Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Sędzi Sądu Najwyższego. Sygnalizując zagrożenia dla Państwa Prawa, wskazała na mankamenty polskiej legislacji. Rozwiązaniem sytuacji byłoby wydanie ustawy o tworzeniu prawa, w której – by wzmocnić poczucie odpowiedzialności osób za tworzenie prawa – należałoby rozważyć m.in. nałożenie na Parlament obowiązku odszkodowawczego bądź wprowadzenie egzekucji z wynagrodzenia posłów za źle tworzone prawo. Sędzia Romer wskazała na potrzebę budowy zaufania społecznego do tworzonego prawa oraz poczucia obywatelskiej godności – poprzez konsultowanie projektów ze społeczeństwem – w procesie powstawania prawa zrozumiałego, komunikatywnego, stabilnego.

Zagrożeniem dla Państwa Prawa jest podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej której elementem jest równocześnie Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny. W zaleceniach przedakcesyjnych sformułowanych dla Polski przez ekspertów Unii Europejskiej znalazły się dwa znamienne punkty. Pierwszy, dotyczył oddzielenia funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości, który względem wymiaru sprawiedliwości zachowałby jedynie zadania administracyjne. Drugi odnosił się do stworzenia jasnych kryteriów powoływania, awansowania i odwoływania z funkcji prokuratorów. Wymogiem byłoby też podanie tych kryteriów do publicznej wiadomości, by społeczeństwo wiedziało jak przebiega proces nominacji prokuratorów, tak jak jest informowane o nominacji sędziów. Unia Europejska przystąpi do badania na ile zalecenia, które są wymagane lecz co do których przyjęto, iż nie muszą być wprowadzone przed przyjęciem do Unii Europejskiej, zostały w Polsce zrealizowane.

pozycja prokuratora jest coraz wyżej ustawiana właśnie w państwach, które mienia się państwami prawa. W krajach stawiających na zdecydowaną walkę z groźną przestępczością prokuratorzy i sędziowie mogą się wymieniać stanowiskami. W krajach tych mówi się już nie tylko o niezależności prokuratury, a wręcz o jej niezawisłości, dlatego że prokurator jest właściwie przygotowany do pełnienia swoich obowiązków i wie jak te obowiązki wykonywać, natomiast nie może działać pod wpływem określonych nacisków pochodzących od innej władzy.

Nie można przez ingerencję władzy wykonawczej naruszać władzy sądowniczej, prokuratorowskiej, bo zagraża to podstawowym prawom obywatelskim.

Prezes Teresa Romer odniosła się do projektu zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przewidującego uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zlecenia KRS przeprowadzenia kontroli orzecznictwa sędziego bądź sądu w imię jednolitości orzecznictwa. Rozwiązanie to zagraża niezawisłości sędziego, bowiem od nadawania jednolitości orzecznictwu, nadawania jego kierunku jest Sąd Najwyższy oraz dwuinstancyjne postępowanie sądowe.

Przypadek wytoczenia postępowania dyscyplinarnego polskiemu sędziemu za wydanie konkretnego wyroku z zarzutem rażącego naruszenia przepisu kodeksu postępowania cywilnego w sytuacji, w której same strony tego wyroku nie skarżyły uznając, iż jest prawidłowy, spotkał się ze stanowiskiem Europejskiej Sekcji Światowej Unii Sędziów. W maju 2006 r., podczas posiedzenia w Wilnie, podjęto jednoznaczną uchwałę, iż próby prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu za wydanie wyroku jest ewidentną ingerencją w niezawisłość sędziowską.

Zdaniem Teresy Romer zagrożeń dla Państwa Prawa należy upatrywać także w nas samych, sędziach i prokuratorach, w naszej podatności na pewną presję która jest wywierana, choćby poprzez narzucanie bardzo ostrej polityki karnej. Chodzi szczególnie o młodych asesorów, wydających wyroki, co do treści których można mieć pewność, że są wydane by odpowiadały generalnej polityce karnej. W ocenie Pani Prezes jest to największe zagrożenie dla państwa prawa. Bo jeżeli ktoś się boi, nie potrafi bronić własnego zdania, nie jest wystarczająco asertywny, to może nie powinien sprawować wymiaru sprawiedliwości. Podobnie prokuratorzy – wbrew sobie samym – wnoszą apelacje od dobrych wyroków, lecz w których orzeczono zawieszenie wykonania kary, lub gdy kara ta jest pozornie zbyt mało surowa. Musimy się odwołać w tych sytuacjach do etyki i własnego sumienia. To człowiek podejmuje indywidualne decyzje. W środowisku sędziowskim brakuje reakcji na nieetyczne zachowanie sędziów. Chodzi o reakcję koleżeńską – bezpośrednią, natychmiastową. Problem w tym, by przemoc słabość psychiczną i zdobyć się na odwagę cywilną zwrócenia uwagi sędziemu, by móc zastopować niekorzystną tendencję jeszcze na wczesnym etapie. Tak pożądaną postawę wymagają zmiany naszej mentalności. Są one niezmiernie potrzebne środowisku.

W dyskusji tej sesji głos zabrał prof. Wiktor Osiatyński, który wskazał iż w ostatnich latach zagrożeniem dla Państwa Prawa były same zawody prawnicze, które nie wykształciły mechanizmów samooczyszczania się, wewnętrznej kontroli, publicznej odpowiedzi na zarzuty prasowe. Krajowa Rada Sądownicza stała się związkiem zawodowym, chroniącym interesy sędziów, a nie wypracowującą standardy funkcjonowania sędziów. Prof. Wiktor Osiatyński wyraził oczekiwanie, iż wobec istniejącego obecnie zagrożenia środowiska wypracują standardy, według których sędzia czy prokurator, który jest nadgorliwy w dziele bolszewizacji, będzie wiedział, czuł piętno środowiska, ale i jednocześnie sędzia niekompetentny, niesolidny, a może nawet skorumpowany, będzie czuł na sobie oczy własnego środowiska. Należy stworzyć stałe instytucje monitorowania sądów, bowiem na świecie najwięcej skarg o naruszenie praw człowieka dotyczy właśnie sądów.

W sesji poświęconej Ustawodawstwu i Wymiarowi Sprawiedliwości zwróciły uwagę wypowiedzi prof. Jerzego Stępnia, Sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Mówiąc o stosowaniu prawa wskazał na niezasadność utożsamiania ustawy z prawem. Zgodnie z konstytucją RP, ustawa jest źródłem prawa lecz nie jest prawem. W starożytnej łacinie słowo „ius” znaczyło prawo sprawiedliwe ale też sos, zupa, rosół, wywar. „Lex” znaczyło prawo pisane, przepis, akt

prawny. Lex to przepis na zupeł. Potrzeba kucharza, który wie jak ten przepis zastosować. Nie we wszystkich przepisach da się ująć wszystkie elementy, konieczne do tego by powstała dobra zupa. Trzeba wiedzy i doświadczenia, by uwzględnić wszystkie czynniki, by nauczyć się złożonych źródeł prawa, wyprowadzić normę prawną, zdekodować normę prawną z przepisów prawa, źródeł normatywnych zgodnych z systemem prawa, oddającym nasz dorobek cywilizacyjny.

Powinniśmy prowadzić do takiego modelu by zawód sędziego był ukoronowaniem kariery prawniczej, bo dopiero wówczas będzie nadzieja, że znajdują się na tych stanowiskach ludzie, którzy naprawdę będą rozumieli system prawa, znali ten system i będą potrafili z różnych źródeł prawa wyprowadzić właściwe normy prawne. Do tego potrzebna jest nie tylko znajomość prawa, ale i znajomość życia, bardzo wielu zagadnień szczegółowych związanych z wymiarem sprawiedliwości, posiadaniem wiedzy, której nie nabędzie się na uniwersytecie, czy w toku aplikacji.

Według prof. Jerzego Stępnia usytuowanie prokuratury w Polsce jest kompletnym nieporozumieniem. Profesora nurtowało pytanie co tak naprawdę myśli prokurator występujący przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako rzecznik interesu publicznego. Nie wykluczone, że mówi to, co mu kazał polityk Minister Sprawiedliwości. Jeżeli tak, to jaki to jest element wymiaru sprawiedliwości. Prokurator winien reprezentować potrzeby społeczeństwa, być rzecznikiem interesu publicznego. Natomiast Prokurator Generalny jako rzecznik interesu publicznego, który jest Ministrem Sprawiedliwości, jako członek rządu, będzie zawsze prowadził do tego, by prokurator prezentował taki pogląd jaki ma aktualna koalicja rządowa. Zdaniem profesora korzystną zmianę można uzyskać poprzez wypreparowanie z obecnego systemu rzecznika interesu publicznego i uczynienie go Rzecznikiem Generalnym. Pewien krok w tym kierunku został zrobiony. To stan spoczynku dla prokuratora, ale ten przywilej musi się wiązać z gwarancją instytucjonalną jego niezależności. Na razie to stan spoczynku wiąże prokuratorom ręce, bo boją się niedotrwania do wieku emerytalnego, od którego przysługuje stan spoczynku. Więc lepiej cicho siedzieć, wygłaszać poglądy zgodne z linią aktualnego rządu, byle spokojnie doczekać stanu spoczynku. A nie o to przecież chodzi w wymiarze sprawiedliwości. Rzecznik interesu publicznego powinien być tak jak w Unii Europejskiej, w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości w Strasburgu, Rzecznikiem Generalnym jako organ sądu. Nota bene, przed wojną prokurator w Polsce był organem sądu. Na początku lat 90. zupełnie nie przemysłaliśmy usytuowania prokuratora. To jest ustrojowy błąd, który mści się

straszliwie. Z kolei takie pomysły by prokuratorzy sami wybierali Prokuratora Generalnego też jest nieporozumieniem, bo stworzy się zamkniętą grupę, która sama generuje własne przywództwo. To zawsze jest bardzo niebezpieczne.

Obecnie zachodzi konieczność zmiany pozycji prokuratora, który jest nadzorcą policji, przedłużeniem policji. Przecież rząd ma policję, to po co jeszcze jakiś dodatkowy organ, który jest Nadpolicjantem? Zdaniem Profesora, Prokuratura dzisiaj w gruncie rzeczy jest nadzorcą policji, ale nie jest rzecznikiem interesu ogólnego.

Sędzia prof. Jerzy Stępień omawiając mankamenty procesu legislacyjnego przytoczył przypadek ujawnienia przez Trybunał Konstytucyjny przepisu, który nigdy nie został uchwalony a który został opublikowany w Dzienniku Ustaw. Sejm nie uchwalił tego przepisu, nie było go w projekcie rządowym, żadna komisja go nie zgłaszała, Senat nie wprowadził w postaci poprawki a on znalazł się w akcie normatywnym. Postulował więc racjonalizację systemu legislacyjnego.

Prezentacja wybranych poglądów wygłoszonych na konferencji, często głęboko słusznych, ale i budzących kontrowersje może poszerzyć zakres naszej debaty, zachęcić do przemyśleń oraz polemik.

Zapraszam na łamy kwartalnika.

Redaktor Naczelny
pplk Krzysztof Parulski