

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

Baka przeciwko Węgrom (wyrok – 27 maja 2014 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 20261/12)

András Baka, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (1991-2008), w 2009r. został wybrany przez parlament węgierski na stanowisko prezesa Sądu Najwyższego na sześcioletnią kadencję, która miała zakończyć się w czerwcu 2015 r. W tym charakterze był również przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa i miał prawny obowiązek wypowiadać się na temat projektów ustaw mających wpływ na wymiar sprawiedliwości. W okresie między lutym i listopadem 2011r. A. Baka krytykował 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 2010r. na Węgrzech została podjęta reforma konstytucyjna. W jej rezultacie w grudniu 2011r. zostały przyjęte przepisy przejściowe do nowej konstytucji węgierskiej przewidujące, że następcą prawnym Sądu Najwyższego będzie Kúria (historyczna nazwa Sądu Najwyższego) a mandat prezesa Sądu Najwyższego zakończy się wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej. W rezultacie stało się to 1 stycznia 2012r., 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 Baka nie spełniał kryteriów ubiegania się o urząd prezesa Kúrii. W grudniu 2011r. 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 wcześniejsze zakończenie mandatu prezesa zostało wpisane do Ustawy Zasadniczej i w rezultacie nie mogło 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 sądowej (art. 10).

Przed wydaniem wyroku w sprawie Vilho Eskelinen i inni v. Finlandia (z 19 kwietnia 2007r.) Trybunał uważał, że spory na tle zatrudnienia między władzami i funkcjonariuszami publicznymi z obowiązkami charakterystycznymi dla służby publicznej - w zakresie, w jakim działali oni jako depozytariusze władzy publicznej odpowiedzialni za ochronę ogólnego interesu państwa - nie miały charakteru „cywilnego”, pozostawały więc poza zakresem stosowania art. 6 ust.1 Konwencji. Podobnie było ze sporami dotyczącymi zatrudnienia w sądownictwie uważanym za część typowej służby publicznej.

W sprawie Vilho Eskelinen Trybunał dokonał ponownie przeglądu kwestii stosowania art.6 ust.1 i stwierdził, że do państw Konwencji, w szczególności do właściwego ustawodawcy krajowego a nie do Trybunału, należy wyraźne wskazanie dziedzin służby publicznej wiążących się z

korzystaniem z uprawnień dyskrejonalnych nieodłącznych od suwerenności państwa, przy których interesy jednostki muszą ustąpić. Jeśli system krajowy uniemożliwia dostęp do sądu, Trybunał musi ocenić, czy charakter sporu usprawiedliwia wyjątek od gwarancji art.6. W innym przypadku art. 6 ust.1 musi mieć zastosowanie.

Status skarżącego jako funkcjonariusza publicznego może usprawiedliwiać wykluczenie ochrony z art.6 pod dwoma warunkami. Po pierwsze, państwo w swoim prawie musi wyraźnie wykluczyć dostęp do sądu w przypadku danego stanowiska albo kategorii personelu. Po drugie, wykluczenie musi być obiektywnie usprawiedliwione w interesie państwa. Do jego usprawiedliwienia nie wystarcza stwierdzenie, że wchodzący w grę funkcjonariusz uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej. Państwo musi również wykazać jego związek z przedmiotem sporu. Specjalna natura relacji między konkretnym funkcjonariuszem publicznym i państwem co do zasady nie może usprawiedliwiać wykluczenia gwarancji art.6 w zwykłych sporach dotyczących zatrudnienia. Ze względu na domniemanie stosowania art. 6 rząd, przeciwko któremu została złożona skarga, musi wykazać, po pierwsze, że prawo krajowe wyraźnie wykluczyło dostęp do sądu danego funkcjonariusza, po drugie, że było to usprawiedliwione.

W ślad za wyrokiem w sprawie Vilho Eskelinen Trybunał uznał, że art.6 ma zastosowanie w sporach dotyczących wypłaty wynagrodzeń sędziów i innych świadczeń, w sporach odnoszących się do powołania na urząd sędziego, awansowania, przeniesienia sędziego, środków dyscyplinarnych, usunięcia sędziwego z urzędu w sprawach, w których prawo krajowe zezwalało na dostęp do sądu w celu zakwestionowania wchodzących w grę decyzji. W szczególności strona cywilna art.6 ma zastosowanie do postępowania dyscyplinarnego przeciwko prezesowi Sądu Najwyższego, w tym prowadzącego do jego odwołania. Nie miał on natomiast zastosowania do postępowania dotyczącego rekrutacji i postępowania dyscyplinarnego dotyczącego zwolnienia prokuratorów, ze względu na to, że prawo krajowe wyraźnie wykluczyło prawo dostępu do sądu w sytuacji, gdy nie przemawiał za nim obiektywnie interes państwa.

W sprawie A. Baki Trybunał odnotował, że kryterium z wyroku Vilho Eskelinen i inni odnoszące się do właściwości *ratione materiae* nie dało się oddzielić od przedmiotu zarzutu skarżącego, że został pozbawiony dostępu do sądu. Kwestia, czy Trybunał jest właściwy *ratione materiae* do zbadania zarzutu na podstawie art. 6 Konwencji musiała więc być rozpatrzona łącznie z przedmiotem skargi.

W węgierskim systemie prawnym sędziowie Sądu Najwyższego, w tym jego prezes, nie byli wyraźnie pozbawieni możliwości korzystania z dostępu do sądu. Stał się on niemożliwy z tego powodu, że zarzucony środek został wpisany wprost do Ustawy Zasadniczej. W rezultacie nie mógł być przedmiotem kontroli sądowej w jakiegokolwiek formie, w tym przez Trybunał Konstytucyjny.

W odróżnieniu od byłego wiceprezesa Sądu Najwyższego, który mógł wnieść skargę konstytucyjną od przepisu ustawowego powodującego zakończenie jego mandatu, przypadek prezesa Sądu Najwyższego był uregulowany w Ustawie Zasadniczej i jako taki nie mógł być kwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tych okolicznościach sama jego natura powodowała, że dostęp do sądu stawał się praktycznie niemożliwy. Trybunał potwierdził, że

spełnienie pierwszego warunku testu ze sprawy Eskelinen wymaga, aby prawo krajowe wyraźnie wykluczało dostęp do sądu w przypadku danego stanowiska albo kategorii personelu.

Rząd nie wykazał, że wybór na rzecz wprowadzenia do Ustawy Zasadniczej wcześniejszego zakończenia mandatu prezesa Sądu Najwyższego oznaczał wyraźne wskazanie, w szczególności przez ustawodawcę krajowego, “dziedziny służby publicznej wiążącej się z wykonywaniem uprawnień dyskrecjonalnych nieodłącznych od suwerenności państwa, w których interesy jednostki muszą ustąpić”. Trybunał uznał, że pierwszy warunek testu ze sprawy Eskelinen nie został spełniony i w rezultacie art.6 miał zastosowanie w jego części cywilnej.

Ponadto, nawet przyjmując, że ustawodawstwo krajowe wyraźnie pozbawiało skarżącego prawa dostępu do sądu i pierwszy warunek z testu ze sprawy Eskelinen został w ten sposób spełniony, Trybunał uważał, że było to nieusprawiedliwione. Z powołaniem się na uzasadnienie Trybunału z decyzji w sprawie Harabin, rząd twierdził, że funkcja prezesa Sądu Najwyższego wiązała się z samej swojej natury z korzystaniem z uprawnień przyznanych mu przez prawo publiczne i obowiązkami mającymi służyć ochronie ogólnych interesów państwa. Trybunał potwierdził, że zgodnie z nowym podejściem przyjętym w sprawie Vilho Eskelinen, sam fakt, że skarżący pracuje w strukturach uczestniczących w sprawowaniu władzy powierzonej przez prawo publiczne, nie jest rozstrzygający. Państwo musi bowiem wykazać, że przedmiot danego sporu wiązał się z wykonywaniem władzy państwowej lub prowadził do zakwestionowania specjalnej więzi zaufania i lojalności między funkcjonariuszem i państwem. Rząd nie przedstawił żadnych argumentów wskazujących, że przedmiot sporu w tym przypadku wiązał się ze sprawowaniem władzy państwowej w sposób powodujący, że wykluczenie gwarancji art.6 było obiektywnie usprawiedliwione. W związku z tym ważny był fakt, że były wiceprezes Sądu Najwyższego, w odróżnieniu do skarżącego, mógł zakwestionować wcześniejsze zakończenie jego mandatu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W tych okolicznościach, zgodnie z kryteriami ze sprawy Vilho Eskelinen, Trybunał stwierdził, że był właściwy *ratione materiae* do zbadania tej skargi, a ponadto doszło do naruszenia prawa skarżącego dostępu do właściwego sądu zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji. W rezultacie Trybunał oddalił zastrzeżenie wstępne rządu i stwierdził jego naruszenie.

W związku z zarzutem na tle art. 10 Trybunał stwierdził, że status skarżącego jako prezesa Sądu Najwyższego nie pozbawiał go ochrony na jego podstawie. Ponadto, biorąc pod uwagę rosnące znaczenie przywiązywane do rozdziału władz i znaczenie ochrony niezawisłości sądownictwa, wszelka ingerencja w wolność wypowiedzi sędziego takiej rangi, jak skarżący, wymagała ścisłej kontroli przez Trybunał. Ocena, czy przepis ten został naruszony wymagał jednak najpierw ustalenia, czy sporny środek oznaczał ingerencję w korzystanie z wolności wypowiedzi, albo czy mieścił się w sferze prawa dostępu do służby publicznej albo zatrudnienia jako funkcjonariusza, które nie jest zagwarantowane w Konwencji. Odpowiedź na to pytanie wymagała oceny w kontekście konkretnych faktów i wchodzącego w grę ustawodawstwa.

W sprawie Wille Trybunał stwierdził, że list wysłany do skarżącego (prezesa Sadu Administracyjnego Liechtensteinu) przez księcia Liechtensteinu informujący go o zamiarze rezygnacji z ponownego powołania go na stanowisko publiczne stanowił „reprimendę za korzystanie wcześniej przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi”. Trybunał zauważył, że książę krytykował treść wykładu skarżącego i zapowiedział zamiar ukarania go z powodu

swobodnie wyrażonej opinii na temat kwestii prawa konstytucyjnego. Art.10 miał więc zastosowanie i w rezultacie doszło do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi. Podobnie, w sprawie Kudeshkina v. Rosja (wyrok z 26 lutego 2009r.) decyzja o jej odwołaniu z urzędu sędziego była rezultatem wypowiedzi dla mediów. Nie chodziło ani o jej kwalifikacje ani zdolność do wykonywania zawodu sędziego. Zarzucony środek wiązał się w istocie z wolnością wypowiedzi, a nie z pracą w wymiarze sprawiedliwości, do której prawo nie jest zagwarantowane w Konwencji.

W sprawie Harabin v. Słowacja (decyzja z 29 czerwca 2004r.) Trybunał uznał, że rządowa propozycja (oparta na raporcie ministra sprawiedliwości) odwołania skarżącego z funkcji prezesa Sądu Najwyższego w istocie wiązała się z kwestią jego zdolności do sprawowania obowiązków, a więc oceną kwalifikacji zawodowych i cech osobowych w kontekście jego działalności i postaw w kontekście zarządzania przez niego w imieniu państwa Sądem Najwyższym. W ocenie Trybunału, zarzucony środek odnosił się jako taki do sfery sprawowania funkcji publicznej związanej z wymiarem sprawiedliwości, a więc prawa nie gwarantowanego w Konwencji. Dokument przedstawiony Trybunałowi nie wskazywał, że propozycja odwołania skarżącego była podyktowana wyłącznie albo głównie jego poglądami na temat projektu zmian w konstytucji. Trybunał uznał, że nie było ingerencji w korzystanie przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi. Podobnie, w wyroku Harabin (z 20 listopada 2012r.) głównym aspektem sprawy była postawa zawodowa skarżącego. Postępowanie dyscyplinarne wiązało się z wykonywaniem przez niego obowiązków prezesa Sądu Najwyższego i w rezultacie odnosiło się do jego zatrudnienia w służbie publicznej. Wykroczenie dyscyplinarne, o jakie skarżący został obwiniony i uznany winnym, nie wiązało się z żadnymi jego wypowiedziami ani poglądami w kontekście debaty publicznej lub w mediach. W rezultacie sporny środek nie oznaczał ingerencji w korzystanie przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi.

Trybunał uważał, że w tej sprawie głównie chodziło o to, czy mandat skarżącego jako prezesa Sądu Najwyższego został zakończony wyłącznie w rezultacie reorganizacji wymiaru sprawiedliwości na Węgrzech, jak twierdził rząd, czy jednak, zgodnie z poglądem skarżącego, doszło do tego w reakcji na publicznie wyrażane przez niego poglądy na temat reform prawnych mających wpływ na sądownictwo.

Jako prezes Sądu Najwyższego i przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa okresie od 12 lutego do 3 listopada 2011r. wyrażał on poglądy na temat rozmaitych reform prawnych mających wpływ na sądownictwo. Czynił to przez swojego rzecznika, publiczne listy lub komunikaty prasowe, w tym wspólnie z innymi sędziami, przez kwestionowanie ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym albo bezpośrednio w parlamencie (3 listopada 2011r.). 19 listopada 2011r., jeden z członków partii rządzącej wniósł do parlamentu projekt zmian w konstytucji z 1949r. Zawierał on propozycję, aby najpóźniej do 31 grudnia 2011r. parlament wybrał prezesa Kúrii. 20 listopada 2011r. dwaj liderzy partii politycznych stanowiących większość parlamentarną przedstawili parlamentowi projekt przepisów przejściowych do Ustawy Zasadniczej. Na jego podstawie mandat prezesa Sądu Najwyższego miał wygasnąć wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej. Przewidywały to również zmiany w projekcie ustawy o organizacji i administracji sądownictwa przedstawionym przez innego członka partii rządzącej 23 listopada 2011r. Wkrótce potem wszystkie wymienione projekty zostały przyjęte i ogłoszone jako obowiązujące prawo. W rezultacie mandat skarżącego wygasł z dniem 1 stycznia 2012r. wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej. Kúria stał się prawnym następcą Sądu

Najwyższego. W międzyczasie, 9 listopada 2011r. zmieniono projekt ustawy o organizacji i administracji sądownictwa wprowadzając nowy warunek do spełnienia przez kandydata na stanowisko prezesa Kúrii, który odnosił się do okresu wykonywania funkcji sędziego na Węgrzech (przynajmniej pięć lat); okres sprawowania funkcji sędziego sądu międzynarodowego nie był brany pod uwagę. Fakt, iż skarżący nie spełniał tego nowego wymagania oznaczał, że nie mógł ubiegać się o prezesurę Kúrii.

Propozycje w sprawie wygaśnięcia mandatu prezesa Sądu Najwyższego i nowy warunek ubiegania się o stanowisko prezesa Kúrii zostały wniesione do parlamentu po publicznym wyrażeniu przez niego swoich poglądów na reformy prawne wchodzące w grę. Zostały przyjęte wyjątkowo szybko. W rzeczywistości, w dwóch wywiadach: z 14 kwietnia i 19 października 2011r. – a więc, przed wniesieniem projektów do parlamentu – dwaj członkowie większości parlamentarnej, w tym jeden będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, stwierdzili, że prezes Sądu Najwyższego stanie się prezesem Kúrii. 6 lipca 2011r. rząd węgierski zapewnił Komisję Wenecką, że przygotowywane przepisy przejściowe do Ustawy Zasadniczej nie będą mogły być pretekstem do wygaszenia mandatów osób wybranych pod rządami wcześniej obowiązującego systemu prawnego.

Trybunał nie przekonał argument rządu, że zarzucony środek był konieczną konsekwencją fundamentalnych zmian funkcji najwyższego organu sądowego na Węgrzech i jego prezesa. Fakt, iż funkcje prezesa Krajowej Rady Sądownictwa zostały oddzielone od funkcji prezesa Kúrii nie wystarczał jako taki do wniosku, że funkcje, na które skarżący został wybrany, przestały wraz z wejściem w życie Ustawy Zasadniczej istnieć, jak twierdził rząd. Ponadto, władze nie kwestionowały ani zdolności skarżącego do sprawowania funkcji prezesa najwyższej instancji sądowej na Węgrzech ani jego postawy zawodowej.

Zdaniem Trybunału wymienione fakty i następstwo wydarzeń w całości wspierały wersję przedstawioną przez skarżącego, w szczególności, że wcześniejsze zakończenie jego mandatu nie było wynikiem usprawiedliwionej restrukturyzacji najwyższego organu sądowego, ale rezultatem jego poglądów i publicznej urzędowej krytyki wchodzących w grę reform ustawodawczych. Stanowiło w rezultacie ingerencję w korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi zagwarantowanego w art. 10 Konwencji.

Przy ocenie, czy była ona usprawiedliwiona, Trybunał skoncentrował się na kwestii jej konieczności w demokratycznym społeczeństwie.

Szczególne znaczenie miał tu urząd sprawowany przez skarżącego, wypowiedzi lub poglądy publicznie przez niego wyrażane, kontekst, w jakim do nich doszło oraz reakcje na nie. Jako prezes Sądu Najwyższego i przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa skarżący wyrażał swoje opinie na temat czterech reform ustawowych dotyczących sądownictwo. Dotyczyły one kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu sądowego i jego reformą, niezawisłości i nieusuwalności sędziów oraz ich wieku emerytalnego. Trybunał potwierdził, że odnosiły się one do interesu publicznego, w związku z którymi debata korzysta z ochrony na podstawie art.10. Nawet, jeśli dyskutowane zagadnienia mają implikacje polityczne, sam ten fakt nie wystarczał, aby uniemożliwić sędziemu wypowiedzi na ten temat.

Trybunał zauważył, że wyrażanie opinii na temat reform ustawodawczych mających wpływ na sądownictwo, po zebraniu i podsumowaniu opinii rozmaitych sądów, było nie tylko prawem skarżącego, ale jego obowiązkiem jako przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Skarżący korzystał również z uprawnienia do kwestionowania niektórych wchodzących w grę przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym i wyrażania swoich opinii bezpośrednio na forum parlamentu w trakcie debaty. Nie było dowodów na to, że poglądy skarżącego wykroczyły poza granice krytyki ze ściśle zawodowej perspektywy albo że zawierały niczym nie uzasadnione ataki osobiste albo obelgi.

Jeśli chodzi o proporcjonalność ingerencji Trybunał zauważył, że kadencja skarżącego zakończyła się trzy i pół roku przed końcem terminu obowiązującego zgodnie z ustawodawstwem z okresu jego wyboru. Ponadto, chociaż pozostał on sędzią Kúrii, przedwczesne zakończenie jego mandatu jako prezesa Sądu Najwyższego miało negatywne konsekwencje finansowe, a konkretnie spowodowało utratę wynagrodzenia prezesa oraz innych korzyści związanych z tym stanowiskiem, jakie otrzymywałby do końca kadencji. Trybunał potwierdził, że obawa sankcji miała “efekt mrożący” dla korzystania z wolności wypowiedzi. Sędziowie, z obawy utraty stanowiska, mogli zacząć obawiać się wyrażania krytycznych uwag na temat instytucji publicznych lub polityk. Efekt ten - oddziałujący negatywnie na społeczeństwo jako całość – odnosił się również do kwestii proporcjonalności i w rezultacie usprawiedliwienia zastosowanej sankcji.

Trybunał potwierdził, że rzetelność postępowania i istniejące gwarancje proceduralne należy brać pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność wypowiedzi zagwarantowaną w art.10. Do naruszenia art.10 może również prowadzić brak skutecznej kontroli sądowej zarzuconego środka. W tej sprawie, w świetle argumentów, które doprowadziły do uznania, że nastąpiło naruszenie art.6 Konwencji, Trybunał uważał, że zarzucony środek nie został poddany skutecznej kontroli sądowej. Z tych względów ingerencja nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji. Wyrok zapadł jednogłośnie.

Trybunał nie zasądził słusznego zadośćuczynienia uznając, że kwestia ta nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia.

Uwagi:

Jedyna dotychczas sprawa, w której z zarzutami wystąpił były sędzia Trybunału w Strasburgu. Już oczywiście w innej roli, byłego prezesa Sądu Najwyższego. Jeszcze jeden przykład nie zawsze łatwej dyskusji co do stosowania art.6 w przypadku osób zajmujących szczególnie wysokie pozycje w hierarchii organów państwa.