

IUSTITIA

PRAWO USTROJOWE

Wykonanie wyroku ETPCz w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* przeciwko *Islandii*

Bogdan Jędras*

Rząd Islandii poinformował Komitet Ministrów Rady Europy odnośnie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* przeciwko *Islandii* (skarga nr 26374/18) w raportach z 16.12.2021 r. oraz 24.1.2022 r. Poniżej przedstawiamy streszczenia tych raportów.

I. Raport z 16.12.2021 r.

Raport z 16.12.2021 r. opisuje podjęte przez Rząd Islandii „Środki Indywidualne” oraz „Środki Ogólne”. Przedstawia także „Konkluzję Rządu” oraz „Wytoczne postępowania w przypadku, gdy minister nie uzna za celowe stosowanie zalecenia komitetu oceniającego działającego na mocy rozdziału III ustawy o sądownictwie Nr 50/2016 jako podstawy przy powoływaniu sędziów”.

A. Środki Indywidualne

1. Zadośćuczynienie

Trybunał uznał, że stwierdzenie naruszenia samo w sobie stanowiło wystarczające słuszne zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego. Sąd przyznał ponadto skarżącemu 20 000 EUR z tytułu kosztów i wydatków. Koszty i wydatki w łącznej kwocie 3 589 497 ISK zostały zapłacone pełnomocnikowi skarżącego w styczniu 2021 r.

2. Inne środki

Skarżący nie złożył wniosku o wznowienie swojej sprawy. Ma prawo jednak wystąpić o to w przyszłości, ponieważ wniosek taki nie jest ograniczony czasowo. Rząd uważa jednak, że wznowienie sprawy nie jest konieczne do wykonania

wyroku Trybunału. W omawianym wyroku Wielkiej Izby (§ 313), Trybunał zauważył bowiem, że pełnomocnik skarżącego został wyraźnie zapytany na rozprawie, czy skarżący domagałby się wznowienia postępowania karnego przeciwko niemu w przypadku stwierdzenia naruszenia Artykułu 6 w niniejszej sprawie, a skarżący odpowiedział negatywnie. Ponadto Trybunał podkreślił, że naruszenie w przedmiotowej sprawie nie powinno być traktowane jako takie, które nakłada na pozwane państwo, wynikający z Konwencji, obowiązek ponownego otwarcia wszystkich podobnych spraw, które stały się *res iudicata* zgodnie z prawem islandzkim (zob. § 314 wyroku Wielkiej Izby).

W świetle powyższego Rząd Islandii uważa, że nie jest konieczne stosowanie żadnych dalszych środków indywidualnych.

B. Środki Ogólne

1. Źródło naruszenia

Trybunał oparł się na wniosku Sądu Najwyższego Islandii, z którego wynika, że doszło do dwóch naruszeń prawa krajowego w procedurze mianowania. Po pierwsze, Minister naruszyła art. 10 ustawy o postępowaniu administracyjnym Nr 37/1993, kiedy zanegowała propozycję Komisji Ewaluacyjnej i zaproponowała czterech nowych kandydatów na stanowiska sędziowskie, bez wystarczającego uzasadnienia swojej propozycji. Po drugie, Parlament zatwierdził zmieniony wniosek *en bloc* bez głosowania nad każdym z kandydatów osobno, jak wymagał tego przepis przejściowy IV ustawy Nr 50/2016. Trybunał zauważył jednocześnie, że do kompetencji Sądu Najwyższego należało naprawienie skutków ww. nieprawidłowości, jednak Sąd Najwyższy Islandii nie wyciągnął niezbędnych wniosków z własnych ustaleń ani też nie ocenił sprawy stosownie do przepisów zawartych w Konwencji.

2. Środki ogólne odnoszące się do naruszenia

a) Status sędziów

Jak jasno wynika z wyroku Wielkiej Izby, przedmiotowe naruszenia prawa krajowego wpłynęły nie tylko na status sędziego, którego skarga do Trybunału dotyczyła, ale także na status trzech innych sędziów, którzy zostali dodani przez Ministra do propozycji Komisji Ewaluacyjnej.

Podkreślić należy, że chociaż wniosek o skierowanie sprawy do Wielkiej Izby został złożony przez Rząd Islandii, gdy tylko zapadł wyrok Izby 12.3.2019 r., mimo to niezwłocznie podjęto kroki w celu wykonania tego wyroku. Minister Sprawiedliwości natychmiast złożyła rezygnację z urzędu. Działalność Sądu Apelacyjnego została całkowicie zawieszona na jeden tydzień. Gdy zaś Sąd Apelacyjny wznowił działalność, uczynił to w składzie tylko jedenastu z piętnastu mianowanych

* Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie, członkiem Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia.

sędziów, bowiem wszyscy czterej zakwestionowani sędziowie zaprzestali udziału w rozpoznawaniu spraw. Podjęto tymczasowe działania celem powołania czterech nowych sędziów na okres do 30.6.2020 r., w celu zapewnienia funkcjonowania sądu. Wyrok Izby, a następnie Wielkiej Izby wywarł duży wpływ na Islandię i wywołał ożywioną debatę krajową.

Z biegiem czasu, gdy stanowiska w Sądzie Apelacyjnym zwolniły się z powodu rezygnacji sędziów, nowe wnioski o powołanie zostały złożone. Trzech spośród czterech sędziów, o których mowa powyżej, w tym sędzia, którego bezpośrednio dotyczyła sprawa *Guðmundur Andri Ástráðsson* przeciwko *Islandii*, złożył ponowny wniosek o powołanie na urząd sędziego. Komisja Ewaluacyjna dokonała oceny każdego z kandydatów zgodnie z ustawą Nr 50/2016 i wydała rekomendacje w oparciu o ustalone kryteria, aby zapewnić wybór najodpowiedniejszych kandydatów. Przed przekazaniem wniosków do Komisji Ewaluacyjnej, Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło analizę prawną w celu ustalenia, czy istniały jakiekolwiek przeszkody, aby zasiadający sędzia mógł ubiegać się jednocześnie o wakujące stanowisko i doszło do wniosku, że nie ma takich przeszkód prawnych. Kiedy sędziowie ci zostali ponownie powołani do służby, to wystąpili do Ministra Sprawiedliwości o zwolnienie ich z tych (nieaktywnych) stanowisk. Zgodnie z zaleceniem Komisji Ewaluacyjnej Minister Sprawiedliwości nie odwoływał się do Parlamentu w procesie powoływania tych sędziów. Postępowanie to zostało przeprowadzone w pełnej zgodności z obowiązującym prawem i Konwencją. Sędziowie ci aktualnie zajmują różne stanowiska, a ich status nie jest już kwestionowany. Dodać należy, że ponowne powołanie sędziów zostało odnotowane w wyroku Wielkiej Izby i proces ten nie był kwestionowany w tym orzeczeniu.

Jeden z sędziów powołanych przez Ministra w toku zakwestionowanej procedury aktualnie nie orzeka. Chociaż Wielka Izba uznała, że ten sędzia został powołany niezgodnie z prawem i Konwencją, pozostaje on mianowanym sędzią zgodnie z prawem islandzkim i korzysta z ochrony Konstytucji. Zgodnie z Konstytucją Islandii oraz w celu ochrony niezawisłości i bezstronności sędziów, uprawnienia rządu do usuwania sędziów są bardzo ograniczone zgodnie z ustawą Nr 50/2016. Dlatego rząd ma ograniczone możliwości interweniowania i nie posiada uprawnień do odsunięcia sędziego od orzekania. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z zapewnieniami otrzymanymi od Szefa Kadr Sądu Apelacyjnego, sędziemu temu nie zostaną przydzielone nowe sprawy, ponieważ jego status pozostaje pod znakiem zapytania zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji.

b) Status spraw rozstrzyganych przez Sąd Apelacyjny przed wyrokiem Izby

Jak już wcześniej zauważono, Trybunał podkreślił, że stwierdzone w przedmiotowej sprawie naruszenie nie po-

winno być traktowane jako nałożenie na pozwane państwo wynikającego z Konwencji obowiązku ponownego otwarcia wszystkich podobnych spraw, które uzyskały już powagę rzeczy osądzonej zgodnie z prawem islandzkim (Wyrok Wielkiej Izby, § 313). W związku z tym Rząd nie uważa za konieczne spowodowanie automatycznego ponownego otwarcia wszystkich spraw, które zostały osądzone przez jednego z czterech sędziów. Jednak strony w tych sprawach mogą wnioskować o wznowienie ich sprawy. Kilka innych spraw tego typu zostało wniesionych do Trybunału i prawie we wszystkich z nich Rząd przyznał się do naruszenia Konwencji i oczekuje na zatwierdzenie przez Trybunał ugód bądź jednostronnych deklaracji Rządu Islandii. Rząd podkreśla, że niedawno ustanowił nowy Sąd ds. Wznowień Postępowan Sądowych (zob. ustawa Nr 47/2020 zmieniająca ustawę Nr 50/2016). Sąd ten powinien brać pod uwagę orzeczenia Trybunału przy ocenie, czy sprawa powinna być wznowiona. Nowe przepisy m.in. umożliwiają stronie, która uważa, że została niesłusznie osądzona, złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie jej sprawy przez Sąd. Dotyczy to zarówno spraw cywilnych, jak i karnych. Zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych dostarczenie nowych informacji, które prawdopodobnie miałyby znaczący wpływ na wynik sprawy, gdyby były dostępne, kiedy sprawa była rozpatrywana po raz pierwszy, może być podstawą do wznowienia. Wnioski o wznowienie postępowania nie są ograniczone żadnym terminem.

3. Zapobieganie przyszłym naruszeniom

a) Rola Ministra

Rząd podkreśla, że celem szeroko zakrojonej reformy sądownictwa było wzmocnienie niezawisłości sędziowskiej, w tym zapewnienie bardziej obiektywnej procedury mianowania sędziów. Jak już wspomniano, zgodnie z ustawą Nr 50/2016, Komisja Ewaluacyjna ma za zadanie oceniać kwalifikacje kandydatów na sędziów. Komisja ta powstała w ramach działań na rzecz restrukturyzacji sądownictwa w Islandii wraz z uchwaleniem ustawy Nr 92/1989 w sprawie rozdziału władzy wykonawczej i sądownictwa. Celem Komisji było zapewnienie niezawisłości sędziowskiej i zwiększenie zaufania publicznego do sądownictwa. Najpierw składała się ona z trzech członków mianowanych odpowiednio przez Sąd Najwyższy, Sądy Okręgowe i Islandzkie Stowarzyszenie Adwokackie. Następnie rola Komisji została dodatkowo wzmocniona w 2010 r., kiedy jej mandat został rozszerzony o nominacje do Sądu Najwyższego. Jednocześnie zwiększono liczbę członków Komisji do pięciu i wprowadzono zasadę, że dokonując nominacji sędziowskich, Minister mógł mianować tylko najwyżej wykwalifikowanych kandydatów na dane stanowisko. W celu powołania kandydata, który nie został uznany przez Komisję za najbardziej odpowiedniego, Minister Sprawiedliwości potrzebuje zgody Parlamentu.

Rząd podkreśla wielkie znaczenie niezawisłości sądownictwa, zgodności z prawem nominacji sędziów oraz zaufania społecznego do tego procesu. W celu zapewnienia integralności procedury mianowania i zapobieżenia ponownemu występowaniu problemów w tym zakresie, Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało wytyczne dotyczące odpowiednich kroków, które minister musi podjąć, gdy rozważa odstąpienie od sugestii Komisji Ewaluacyjnej. Wytyczne zostały zatwierdzone przez Ministra Sprawiedliwości.

b) Rola Parlamentu

Sprawa, o której mowa, dotyczyła pierwszego przypadku, gdy Parlamentowi powierzono dyskusję i głosowanie na wniosek Ministra w sprawie powołania sędziów. Należy pamiętać, że procedura przed Parlamentem była wyjątkowa w tym sensie, że 15 sędziów zostało mianowanych jednocześnie, do nowo utworzonego sądu (Sądu Apelacyjnego) i na podstawie przepisu tymczasowego uchwalonego w tym konkretnym celu. Wyjaśnienie Sądu Najwyższego dotyczące roli Parlamentu i tego, w jaki sposób przepisy dotyczące sposobu głosowania należy interpretować, wraz z wytycznymi Trybunału zawartymi w wyrokach Izby oraz Wielkiej Izby, powinny wiązać Parlament w jego przyszłych postępowaniach co do powoływania sędziów.

c) Rola sądów krajowych

W wyroku Wielkiej Izby Trybunał zauważył, że Sąd Najwyższy był uprawniony do rozpoznania i naprawienia skutków nieprawidłowości w zakresie prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego poprzez orzeczenie, że skarżący nie został przesłuchany przez „sąd ustanowiony ustawą” (§ 278). Przykładowo Sąd Najwyższy może uchylić wyrok Sądu Apelacyjnego na tej podstawie. Rząd jednocześnie zwraca uwagę, że trzystopniowy test zastosowany przez Wielką Izbę nie istniał w chwili wydania wyroku przez Sąd Najwyższy Islandii. Jednocześnie wskazać należy, że sądy islandzkie coraz częściej cytują i opierają się na wyrokach Trybunału. Wiele przepisów Konstytucji Islandii jest opartych na Konwencji i są one interpretowane w świetle Konwencji i orzecznictwa Trybunału (np. wyrok SN z 5.2.2021 r., 9/2020, gdzie SN powołał się i oparł swoje orzeczenie na orzecznictwie Trybunału dotyczącym równowagi między prawem do wolności słowa i prawem do prywatności; art. 8 i 10 Konwencji). To zostało również potwierdzone w nauce prawa (zob. *Róbert R. Spanó: Túlkun lagaákvæða 443–467* 2nd ed, Bókaútgáfa Codex, Reykjavík 2019). Jest to szczególnie istotne, ponieważ art. 70 Konstytucja Islandii, który przewiduje prawo do rozpatrzenia sprawy przez „sąd ustanowiony ustawą”, jest wzorowany na art. 6 Konwencji, powinien być zatem interpretowany w duchu Konwencji. Dlatego też oczekuje się, że sądy krajowe będą w przyszłości opierać się na omawianym wyroku Trybunału i nowo

ustanowionym trzystopniowym teście przy rozpatrywaniu podobnych spraw.

4. Publikacja i rozpowszechnianie

Wyrok został przetłumaczony na język islandzki i opublikowany na stronie internetowej rządu. Wyrok zostanie również opublikowany w Dzienniku Instytutu Praw Człowieka Uniwersytetu Islandzkiego. Wyrok zostanie przekazany praktykującym prawnikom, sędziom i innym zainteresowanym osobom. Jednocześnie zauważyć należy, że w tej sprawie toczy się wiele dyskusji akademickich w Islandii i za granicą. Na przykład w grudniu 2020 r. Stowarzyszenie Islandzkich Prawników wspólnie z Uniwersytetem w Reykjavíku zorganizowało seminarium na temat omawianego wyroku Wielkiej Izby.

C. Konkluzja Rządu

Rząd stwierdza, że podjęto wszelkie niezbędne środki i w związku z tym konkluduje, że spełnił swoje zobowiązania wynikające z art. 46 ust. 1 Konwencji oraz że sprawa powinna w konsekwencji zostać zamknięta.

D. Wytyczne postępowania w przypadku, gdy minister nie uzna za celowe stosowanie zalecenia komitetu oceniającego działającego na mocy rozdziału III ustawy o sądownictwie Nr 50/2016 jako podstawy przy powoływaniu sędziów.

1. Przepisy prawne mające zastosowanie do procedury

Na mocy ustawy o sądownictwie minister sprawiedliwości powołuje sędziów sądów rejonowych oraz sędziów sądu „wznowieniowego” oraz przedstawia Prezydentowi Islandii wnioski w sprawie nominacji sędziów do Sądu Apelacyjnego i Sądu Najwyższego Islandii.

Przed dokonaniem nominacji minister uzyskuje rekomendacje i ocenę Komisji [Ewaluacyjnej] działającej na podstawie rozdziału III ustawy o sądownictwie Nr 50/2016. Co do zasady, należy mianować osobę, którą komisja uznała za najlepszą pod względem kwalifikacji. Minister może jednak odstąpić od tej zasady, jeśli uzna, że należy wyznaczyć osobę inną od tej, którą Komisja uznała za najlepiej wykwalifikowaną. Kandydat, który zdaniem ministra powinien zostać powołany, musi spełniać wszystkie warunki na dane stanowisko.

Minister przedstawia swoją propozycję osoby, która jego zdaniem powinna być mianowana na sędziego do zatwierdzenia przez Parlament w ciągu dwóch tygodni od otrzymania opinii Komisji Ewaluacyjnej oceniającej lub, jeśli Parlament nie obraduje w momencie wydawania opinii, w ciągu dwóch tygodni od następnego posiedzenia Parlamentu. W razie niedochowania tych warunków minister jest związany propozycją Komisji Ewaluacyjnej.

2. Wytyczne dotyczące procedury

Jeżeli minister nie podzielił oceny kandydata przedstawionej przez Komisję Ewaluacyjną, wówczas procedura jest następująca:

- 1) jeżeli minister uzna, że w badaniu i przygotowaniu kandydata zaistniały poważne uchybienia, wtedy może wezwać Komisję do usunięcia braków i przedłożenia mu nowej oceny;
- 2) jeżeli minister uzna, że badanie Komisji było zadowalające, ale w ocenie oraz w porównaniu kandydatów wystąpiły poważne uchybienia, wtedy może zażądać od Komisji specjalnych wyjaśnień poszczególnych punktów jej zaleceń, a w szczególnych przypadkach, przedłożenia mu nowych zaleceń;
- 3) jeżeli minister uzna, że w pracach Komisji wystąpiły poważne uchybienia w zakresie badania lub w ocenie, a także w porównaniu między kandydatami i że jednocześnie nie jest zasadne żądanie wyjaśnień lub nowych zaleceń od Komisji, wówczas dokonuje przeglądu wniosków samodzielnie. Dokonując oceny minister rozważa te same względy, które są określone w regulaminie mającym zastosowanie do Komisji Ewaluacyjnej. Ponadto minister potwierdza, że z jego ramienia oceny dokonywały osoby posiadające wiedzę ekspercką porównywalną z posiadaną przez Komisję. Tylko po przeprowadzeniu tej procedury minister może zająć uzasadnione stanowisko, który kandydat ma najlepsze kwalifikacje do powołania na stanowisko sędziego.

II. Raport z 24.1.2022 r.

Część pierwsza raportu zawiera aktualizację dotyczącą wniosków o wznowienie postępowań złożonych do nowo powołanego Sądu ds. Wznowień Postępowań Sądowych.

Część druga to aktualizacja informacji na temat statusu czwartego sędziego (*J.F.*), która została dodana do wniosku Komisji Oceniającej przez Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie z zapewnieniami otrzymanymi od Szefa Kadr Sądu Apelacyjnego, sędziemu temu nie zostaną przydzielone nowe sprawy, ponieważ jego status pozostaje pod znakiem zapytania w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji. Sędzia ten aktualnie pozostaje nieaktywny i nie uczestniczy w rozprawach.

Sędzia ten zostanie odwołany ze stanowiska 22.9.2022 r., tj. w dniu, w którym osiągnie wiek 65 lat. Decyzja ta będzie miała oparcie w art. 52 ustawy Nr 50/2016, zgodnie z którą sędzia może zostać zwolniony z obowiązków po osiągnięciu wieku 65 lat. Sędzia ten będzie otrzymywał wynagrodzenie tak, jakby pełnił służbę do 70. roku życia.

Decyzja o zwolnieniu sędziego *J.F.* będzie oznaczała, że wszyscy czterej sędziowie dodani do wniosku Komisji Oceniającej przez Ministra Sprawiedliwości zostali albo ponownie powołani w procesach uznanych za w pełni zgodne z Konwencją, albo zwolnieni ze stanowiska zgodnie z prawem krajowym.

W związku z tym nie ma dalszych nierozstrzygniętych wątpliwości dotyczących czterech sędziów powołanych niezgodnie z prawem i Konwencją.

SUMMARY

Implementation of the judgment of the ECHR in *Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland*

The report of 16 December 2021 issued after summarizing the case of *Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland* describes the diverse measures adopted by the government of Iceland aimed at implementing the decision of the ECHR. They include "Individual Measures", which were mainly compensatory. The fragment entitled "General Measures" is divided into two parts. The first one refers to the status of the defectively appointed judges, whereas the other outlines cases considered by those judges. Finally, described has been the role of the minister of justice, the parliament and the courts in preventing possible future breaches of judicial independence. In conclusion, the author of the report states that the abovementioned decision of the ECHR has been effected, which statement must be concurred with.

As a brief commentary: efforts must be made to instil in the current Polish authorities the rule of law standards applicable in Iceland.

Key words: Report of 16/12/2021, the case of *Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland*, independence of judges, appointment of judges, "Individual Measures", compensation, "General Measures", status of judges, status of cases considered by defectively appointed judges, prevention of future breaches, government of Iceland, implementation of ECHR judgment