

IUSTITIA

SĄDY ZA GRANICĄ

Aktualna sytuacja dotycząca niezawisłości sędziów, niezależności sądów i praworządności w Hiszpanii

Javier Martinez Marfil*

Najnowsza historia walki o niezawisłość sędziowską w Polsce stanowi inspirację dla sędziów z innych krajów. Sędziowie, zwłaszcza z krajów Unii Europejskiej, są wdzięczni i podziwiają odwagę naszych kolegów oraz ich osiągnięcia dokonane pomimo niewspółmiernych środków w walce o obronę niezawisłości sędziowskiej, która jest naturalną konsekwencją rządów prawa.

Polskie doświadczenie było niewątpliwie ekstremalne pod wieloma względami, do tego stopnia, że doprowadziło do masowych reakcji społecznych na rzecz niezależności sądownictwa, takich jak „Marsz tysiąca tóg”, w którym miałem zaszczyt uczestniczyć jako przedstawiciel Hiszpanii, wspierając moich kolegów sędziów i wszystkich polskich obywateli.

Jednak to polskie doświadczenie, które na szczęście ma teraz znacznie bardziej obiecujące horyzonty, jest również doświadczane w innych częściach Europy i świata, w mniejszym lub większym stopniu.

Hiszpania nie jest tu wyjątkiem.

Już w 2014 r., mając świadomość, że praworządność jest podstawą wartości, na których opiera się Unia Europejska (art. 2 TUE), i zaalarmowana kryzysami związanymi z jej poszanowaniem i egzekwowaniem w niektórych państwach członkowskich, Komisja Europejska zatwierdziła ramy wzmocnienia praworządności, aby odpowiedzieć na wyzwania i zagrożenia systemowe, przed którymi stanęła.

Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, *José Manuel Durão Barroso*, stwierdził: „Praworządność jest jednym z filarów Unii Europejskiej i fundamentem, na którym się ona opiera. Komisja Europejska odgrywa kluczową

rolę w utrzymaniu praworządności jako strażnik traktatów. Konsekwentnie wskazywałem na potrzebę wprowadzenia przepisów umożliwiających Komisji wczesną i przejrzystą interwencję w przypadkach poważnych i systemowych zagrożeń dla praworządności w państwie członkowskim. Komisja wywiązuje się dziś z tego zobowiązania, zapewniając, że w przyszłości i w oparciu o nasze ostatnie doświadczenia będziemy mogli skutecznie zapobiegać kryzysom praworządności w państwach członkowskich i je rozwiązywać.

Spojrzenie na nasze otoczenie nie napawa jednak optymizmem, jeśli chodzi o cel, jakim jest wzmocnienie praworządności.

Niezawisłość sędziów i niezależność sądów była historyczną zdobyczą obywateli jako projekcja zasady trójpodziału władzy. Tylko sądownictwo, które nie podlega wpływom i instrukcjom innych organów, może zapewnić skuteczną ochronę sądową i zagwarantować prawom obywateli pewną i skuteczną ochronę.

Jednak zasada ta, która zainspirowała liberalne demokracje, znajduje się obecnie w kryzysie ze względu na wzrost populistycznej polityki, która dąży do unieważnienia wszystkich niezależnych agend, a zwłaszcza sądownictwa. U podstaw tych ideologii leży koncepcja demokracji skoncentrowana na zasadzie większości jako jedynej podstawie legitymizacji we wszystkich obszarach życia publicznego. W związku z tym wszelkie ograniczenia w sprawowaniu władzy o tak wzmocnionej legitymacji stanowią niedopuszczalną przeszkodę dla swobodnego rozwoju zasady demokracji.

W tym dążeniu do zniesienia ograniczeń, którym podlega władza polityczna, sądownictwo, jako podstawowy element instytucjonalny w architekturze państwa prawa, którego podstawową funkcją jest właśnie ograniczanie sprawowania władzy w celu uniknięcia odchylenia i nadużyć, stało się celem, jeśli nie do stłumienia, to do ograniczenia lub kontroli, tak aby było zgodne z dominującą większością polityczną w danym momencie.

W tym celu zidentyfikowano kilka krytycznych punktów, w których ataki na niezawisłość sądów koncentrują się w różnych krajach i które można usystematyzować w następujący sposób:

- 1) **delegityzacja sędziów**, zwykle przy użyciu deklaracji politycznych, które dezawuuują ich zdolność i bezstronność lub poprzez kategoryzowanie ich jako arystokracji nękaney przywilejami, które nie mają nic wspólnego ze społeczeństwem, któremu służą;
- 2) **zabezpieczenie mechanizmów kontroli politycznej nad sędziami** poprzez interwencję organów politycznych w Radach Sądownictwa, wyznaczając w ten sposób „kandydatów o podobnych poglądach” odpowiadających ich ideologiom, którzy z kolei będą mianować członków

* Sędzia, Przewodniczący 10 Wydziału Karnego Sądu Apelacyjnego w Alicante (*Audiencia Provincial de Alicante*), Hiszpania.

sądów kierując się kryteriami pokrewieństwa ideologicznego, a nie wiedzy i umiejętności zawodowych;

- 3) **kontrola dyscyplinarna** poprzez ustanowienie mechanizmów zastraszających sędziego, który może zostać ukarany, jeśli nie będzie orzekał zgodnie z oczekiwaniami politycznymi (na przykład paradygmatyczny przypadek Polski);
- 4) **zniesienie zasady nieprzenoszalności sędziowskiej** poprzez ustanowienie niepewności zatrudnienia, tak aby łatwo było usunąć „politycznie niewygodnych sędziów” poprzez procesy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (jak stało się w Salwadorze) lub usunąć ich bezpośrednio w celu powołania innych, którzy są bardziej podatni na pewne wpływy polityczne (jak dzieje się obecnie w Meksyku);
- 5) **asfiksja (dławienie) ekonomiczna lub niewydolność**, albo poprzez niedostateczne wynagradzanie sędziów, tak że są oni społecznie postrzegani jako zwykli urzędnicy państwowi bez własnych zasobów i bez zdolności do wykonywania przypisanej im władzy, albo poprzez nieprzydzielanie niezbędnych środków na wymiar sprawiedliwości, tak że staje się on powolnym i niezadowolającym systemem wymiaru sprawiedliwości, co pogarsza zaufanie obywateli i ułatwia korupcję sądową, która jest wypaczeniem niezależności.

W Hiszpanii możemy zidentyfikować niektóre – niestety nie wszystkie – z tych negatywnych wskaźników. Oczywiście jednym z nich jest zaniechanie gospodarcze, ale być może najbardziej wyróżniającym się, ze względu na jego aktualność i znaczenie międzynarodowe, jest drugi: roszczenie do politycznej kontroli sędziów poprzez kontrolę ich organu zarządzającego.

System wyboru sędziów wywodzących się z sądownictwa do Rady Generalnej Sądownictwa w Hiszpanii jest przeprowadzany przez parlament w ramach wzmocnionej większości parlamentarnej, która wymaga konsensusu większości sił politycznych. System ten, oprócz narzucania wyłącznie politycznego kryterium mianowania członków Rady, od kilku lat stanowi poważny problem dla funkcjonowania sądownictwa.

Głęboka konfrontacja między dwiema partiami politycznymi posiadającymi reprezentację większościową uniemożliwiła osiągnięcie porozumień instytucjonalnych i udaremniła odnowienie stanowisk członków Rady Głównej Sądownictwa, którzy przez kilka lat (ponad 5) pozostawali w sytuacji tymczasowej, z ograniczonymi uprawnieniami do podejmowania decyzji i działań. Wśród najważniejszych funkcji, które nie były wykonywane w tym okresie ze względu na tę okoliczność, jest powoływanie najważniejszych stanowisk w organach sądowych. Było to dużym obciążeniem dla Sądu Najwyższego, w którym obecnie istnieje znaczna liczba wakatów, których nie można było obsadzić (Rada odpowiedzialna

za mianowanie nie mogła tego zrobić, ponieważ znajdowała się w sytuacji ograniczonego funkcjonowania) i które utrudniały i opóźniały działalność jurysdykcyjną najwyższego sądu w kraju.

Niedawno, dzięki mediacji komisarzy europejskich, osiągnięto porozumienie w kwestii odnowienia organu zarządzającego sędziami, ustanawiając równoważne kwoty do wyboru przez dwie partie większościowe. Doprowadziło to do odnowienia składu Rady Sądownictwa, która ukonstytuowała się we wrześniu 2024 r. i już rozpoczęła proces powoływania kandydatów, głównie w celu obsadzenia wakatów w Sądzie Najwyższym i prezydiach sądów wyższego rzędu.

Porozumienie o odnowieniu zawierało zobowiązanie do zmian legislacyjnych, które musiałyby doprowadzić samą Radę Generalną Sądownictwa do zaproponowania warunków reformy, chociaż przywódcy polityczni już ogłosili, że logicznie rzecz biorąc, inicjatywa ewentualnej zmiany prawnej przysługuje Parlamentowi i że zastrzegają sobie możliwość przeprowadzenia jej i sposobu jej przeprowadzenia.

W każdym razie z ulgą przyjęliśmy fakt, że kryzys związany z nominacjami może zostać zakończony, a w konsekwencji przywrócona zostanie normalność funkcjonowania najważniejszych sądów, takich jak Sąd Najwyższy, i jesteśmy przekonani, że pomimo politycznego pochodzenia nominacji, nowo mianowani członkowie będą działać niezależnie i wyłącznie w celu usprawnienia sądownictwa w Hiszpanii.

Istnieją jednak inne powtarzające się elementy ataków na niezależność sądownictwa w Hiszpanii, a są to częste ataki i dyskwalifikowanie poszczególnych sędziów w celu delegitymizacji ich pracy.

W tym względzie powinniśmy przypomnieć, że kilka lat temu doszło do próby segregacji przez niektórych nacjonalistycznych polityków w Katalonii, którzy próbowali uzyskać niezależność od Hiszpanii. Próba ta została przeprowadzona poprzez wyraźne nieprzestrzeganie nakazów Trybunału Konstytucyjnego, wydawanie publicznych pieniędzy na cele propagandowe i tworzenie instytucji równoległych do instytucji państwowych, a w niektórych przypadkach uciekanie się do gwałtownych demonstracji w celu uniemożliwienia wykonania orzeczeń sądowych lub w odwecie za nie.

Zachowania te były lub będą ścigane przez sądy i zostały usankcjonowane przepisami hiszpańskiego kodeksu karnego, mimo że niektóre z nich były przedmiotem ustawy amnestyjnej, która również była społecznie wysoce kwestionowana.

W każdym razie, przy okazji ostatnich wyborów parlamentarnych w Hiszpanii, aby pan Sánchez¹ osiągnął większość niezbędną do mianowania go premierem, partia socjalistyczna podpisała umowę o wsparciu inwestytury

¹ Pedro Sanchez – obecny premier Hiszpanii (przyp. tłum.).

z nacjonalistyczną partią Katalonii „JUNTS”, w której uzgodniono dwa środki:

- 1) zatwierdzenie ustawy o amnestii w celu wyeliminowania odpowiedzialności karnej, która mogła zostać poniesiona przez tych, którzy poparli niepodległość Katalonii (już obowiązuje) oraz
- 2) dochodzenie w sprawie sędziów za ich działania jurysdykcyjne związane z dochodzeniem i/lub skazaniem osób odpowiedzialnych za próbę segregacji terytorialnej. Takie dochodzenie obejmowałoby obowiązek stawienia się niektórych sędziów przed parlamentarnymi komisjami śledczymi pod zarzutem nadużycia uprawnień.

Od czasu podpisania poprzedniego porozumienia niektórzy przywódcy polityczni wielokrotnie wskazywali z imienia i nazwiska niektórych sędziów, oskarżając ich o nadużycie uprawnień i byli wzywani do stawienia się przed katalońskim parlamentem w komisjach śledczych. Inni sędziowie zostali również wezwani do stawienia się przed parlamentem krajowym, choć do tej pory nie miało to miejsca.

Hiszpańskie ustawodawstwo zwalnia sędziów z obowiązku stawiania się przed innymi organami w celu rozliczenia się z ich działalności jurysdykcyjnej, ponieważ Rada Generalna Sądownictwa – i sam kodeks karny – posiada systemy sankcjonujące zachowanie, które mogłoby doprowadzić sędziów do odstąpienia od prawidłowego wykonywania swoich funkcji. Próba kontroli przez inne gałęzie władzy jest zatem zbędna.

W każdym razie ciągle ataki personalne na sędziów ze strony przywódców politycznych, oskarżanie ich o nadużycie uprawnień oraz żądania, by stawiali się przed parlamentarnymi komisjami śledczymi, w niektórych przypadkach z ostrzeżeniem o popełnieniu przestępstwa nieposłuszeństwa, jeśli się nie stawia, są same w sobie próbą zdyskredytowania pracy wymiaru sprawiedliwości, co jako stowarzyszenie wielokrotnie potępialiśmy.

Prawdą jest, że w ostatnim czasie, ze względu na międzynarodową krytykę i wewnętrzną reakcję społeczną, oskarżenia o nadużycie uprawnień zostały złagodzone, a wnioski o stawienie się sędziów przed Parlamentem na razie ustały. Nadal istnieje klimat krytyki pracy sądownictwa, ale można powiedzieć, że mieści się on w dopuszczalnych granicach. Dzieje się tak, mimo że sytuacja polityczna jest delikatna, ponieważ istnieje kilka otwartych spraw dotyczących polityków lub członków ich najbliższych rodzin: jedna przeciwko żonie premiera, inna przeciwko jego bratu, a jeszcze inna przeciwko byłemu ministrowi rządu, a ostatnio wydano wyrok 10 lat więzienia przeciwko byłemu ministrowi drugiej partii większościowej (Partii Ludowej). Prokurator generalna jest również objęta dochodzeniem karnym prowadzonym przez Sąd Najwyższy.

Jest to kolejny wskaźnik kryzysu rządów prawa: kolonizacja niezależnych organów poprzez umieszczanie w nich osób o bardzo wyraźnych profilach politycznych.

Powołanie Prokurator Generalnej i jej działania na korzyść rządu były otoczone kontrowersjami. Pierwsza Prokurator Generalna została powołana po opuszczeniu stanowiska Ministra Sprawiedliwości, tym samym przechodząc od bycia częścią rządu do kierowania jedną z instytucji, które powinny być uważane za posiadające udowodnioną niezależność od ingerencji politycznej. Po jej odejściu miejsce zajął prokurator wyznaczony przez nią i ostatecznie mianowany przez rząd. To właśnie wobec tego prokuratora generalnego toczy się postępowanie sądowe w Sądzie Najwyższym w związku z ujawnieniem prywatnych danych osoby, wobec której Prokuratura Generalna prowadzi dochodzenie (partnerka regionalnego lidera regionu Madrytu, która ma szerokie poparcie wyborcze w swoim okręgu wyborczym i należy do partii opozycyjnej).

Dokonano również szeregu nominacji do Trybunału Konstytucyjnego, w niektórych przypadkach byłych ministrów rządu, który ich mianował, lub osób o bliskich publicznych i znanych relacjach z partią, która przewodzi koalicji rządowej, co doprowadziło nawet do zaskakujących zmian w niedawnym orzecnictwie tego organu w sprawach takich jak prawne pokrycie ograniczeń praw podczas COVID, które zostało rozwiązane inaczej, ponieważ te nowe nominacje miały miejsce, logicznie teraz, w sposób bardziej korzystny dla partii rządzącej. I to, nawiasem mówiąc, z przemówieniem byłego ministra rządu w okresie pandemii. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę konfigurację większości w Trybunale Gwarancji Konstytucyjnych, kierunek uchwał stał się dość przewidywalny, o ile mają one wpływ na rząd.

To samo stało się z nominacjami do organu zarządzającego telewizji publicznej i organów regulacyjnych, takich jak Bank Hiszpanii, jako strategicznych podmiotów, w których poszukiwano bliskości politycznej.

Wszystkie te okoliczności pokazują, że w Hiszpanii istnieje obecnie plan wyłączenia przeciwwag i mechanizmów kontroli instytucjonalnej, w celu uczynienia instytucji bardziej przepuszczalnymi, aby służyły, a przynajmniej nie przeszkadzały, celom politycznym rządu.

Dlatego szczególnie ważne jest zachowanie niezależności sądownictwa jako zapory i gwarancji przed możliwymi nadużyciami ze strony władzy politycznej.

Tłumaczył: Tomasz Posłuszny