



Marek Małecki*

**Troska o państwo prawa: analiza
wpływu Komisji Weneckiej
na reformy sądownictwa
w kontekście współczesnych
wyzwań prawnych**

[Concern for the Rule of Law: An Analysis of the Venice Commission's Impact on Judicial Reform in the Context of Contemporary Legal Challenges]

Abstract

This article analyses the influence of the Venice Commission on judicial reforms in selected Council of Europe member states. The Commission acts as an advisory and consultative body on constitutional matters and plays an important role in shaping the legal policies of member states. An analysis of cases of the Venice Commission's intervention in judicial reform processes allows for the identification of key areas in which its actions have had a decisive impact. As countries strive to adapt their legal systems to changing socio-political realities, the Venice Commission is becoming one of the pillars of maintaining the rule of law on the European continent.

Keywords: Council of Europe, Venice Commission, rule of law, judiciary.

Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie, jak Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) oddziałuje na realizację standardów państwa prawnego w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości. Poddana zostanie weryfikacji następująca hipoteza badawcza:

Pomimo że uchwały podejmowane przez Komisję Wenecką nie są prawnie wiążące, a mogą być zaliczane jedynie do tzw. miękkiego prawa (*soft law*), to jednak w istotnym stopniu oddziałują one na realizację standardów państwa prawnego w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości

* **Marek Małecki** – doktorant Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych (afiliacja); adwokat; <https://orcid.org/0009-0004-0296-2681>; malecki@adwmalecki.pl / PhD student at Jan Kochanowski University of Kielce, Faculty of Law and Social Sciences (affiliation); attorney-at-law.

w państwach członkowskich Rady Europy. Decyduje o tym wysoki autorytet Komisji, złożonej z wybitnych znawców prawa konstytucyjnego, ale też zrozumienie, że zlekceważenie zaleceń Komisji Weneckiej może narazić państwo członkowskie na zarzut braku realizacji zobowiązań przyjętych w momencie przystępowania do Rady Europy, kontrolowanych w ramach procedury monitoringowej.

W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: dogmatycznoprawną, analizy dokumentów oraz analizy systemowej.

W dzisiejszym dynamicznym świecie utrzymanie zasady państwa prawa stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla wielu państw. W kontekście reform sądownictwa istnieje pilna potrzeba zrównoważenia tradycyjnych wartości prawnych z nowoczesnymi wymaganiami społecznymi. W tym kontekście rola międzynarodowych instytucji – takich jak Komisja Wenecka – nabiera szczególnego znaczenia.

W artykule podjęta została analiza wpływu Europejskiej Komisji na Rzeczą Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) na reformy sądownictwa. Komisja, pełniąc funkcję doradczą-opiniotwórczą w zakresie konstytucyjności, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki prawnej państw członkowskich Rady Europy.

Analiza przypadków, gdy Komisja Wenecka interweniowała w procesy reformowania sądownictwa, pozwala zidentyfikować kluczowe obszary, w których jej działania miały decydujący wpływ. W miarę jak państwa starają się dostosować swoje systemy prawne do zmieniających się realiów społeczno-politycznych, Komisja Wenecka staje się jednym z filarów utrzymania państwa prawa na kontynencie europejskim.

Ogólna charakterystyka Komisji Weneckiej

Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) jest organem doradczym Rady Europy, w skład którego wchodzi niezależni eksperci z zakresu prawa konstytucyjnego. Powstała w 1990 r.¹ po upadku muru berlińskiego, w momencie pilnej potrzeby pomocy konstytucyjnej w Europie Środkowej i Wschodniej². Dlatego też jej pierwotnym celem stała się pomoc państwom, które powstały po rozpadzie Związku Radzieckiego, a tak-

¹ Zob. Committee of Ministers Resolution (90)6, On a Partial Agreement Establishing the European through Law, (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session), www.venice.coe.int [dostęp: 06.09.2023].

² Zob. J. Jowell, The Venice Commission: Dissemination Democracy Through Law, 'Public Law' 2001, Winter, s. 675.

że innym państwom Europy Środkowej i Wschodniej, które weszły na drogę demokratycznego rozwoju, w procesie reform ku demokracji według modelu europejskiego³. Ten „historyczny moment”⁴ stanowił dla Komisji pierwszą realną szansę wykazania w praktyce swojej przydatności i zdobycia solidnej pozycji jako kompetentnego doradcy w kwestiach konstytucyjnych.

Komisja Wenecka nie działa w próżni. Jej praca jest związana ze sferą polityczną – w takim sensie, w jakim sprawy prawne, a zwłaszcza konstytucyjne są związane z polityką. Jak zauważa H. Suchocka: Komisja posługuje się wyłącznie argumentacją prawną, traktując kontekst polityczny sprawy jedynie jako rodzaj informacji dodatkowej⁵.

F. Benoît-Rohmer i H. Klebes wskazują ponadto, że „Komisja specjalizuje się w sporządzaniu i ocenie zmian konstytucji [...]. W szerszym zakresie interesuje się ona ustawami o sądach konstytucyjnych, ordynacjami wyborczymi, ustawami o mniejszościach narodowych i ogólnie wszystkimi ustawami dotyczącymi funkcjonowania demokratycznych instytucji państwowych”⁶. W opiniach dotyczących tych zagadnień Komisja bada, czy proponowane w państwie członkowskim RE rozwiązania prawne lub uchwalone ustawy są zgodne z systemem aksjologicznym Rady Europy, wyrażonym zarówno w Statucie RE, jak i przyjętych w jej systemie konwencjach, a w szczególności w europejskiej Konwencji praw człowieka. Zobowiązania w tym zakresie określone są w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, która toruje drogę do decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy o przyjęciu danego państwa w poczet członków tej organizacji międzynarodowej⁷.

W uchwale (90)6 w sprawie częściowego porozumienia ustanawiającego Komisję Wenecką wskazano, że ustanowiono ją na podstawie dołączonego Statutu⁸, a jej własnym specyficznym polem działania „będą gwarancje oferowane przez prawo w służbie demokracji”⁹. Co więcej – zaznaczono, że Statut stanowiący podstawę prawną Komisji będzie w dalszym ciągu rozwijany

³ Zob. P. van Dijk, *The Venice Commission on Certain Aspects of the European Convention of Human Rights* [w:] *Human Rights, Democracy and the Rule of Law – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, S. Breitenmoser (red.), Zürich 2007, s. 185.

⁴ Zob. M. de Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, *American Journal of Comparative Law* 2015, 36, s. 969.

⁵ Zob. H. Suchocka, *Moment konstytucyjny jako „uzasadnienie” zmiany Konstytucji: kilka refleksji w kontekście doświadczeń Komisji Weneckiej* [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 125.

⁶ F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Council of Europe Law – Towards a Pan-European Legal Area*, Council of Europe, Strasbourg 2005, s. 78.

⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Charakter prawny i znaczenie standardów demokratycznych tworzonych przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką)* [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023, s. 415.

⁸ Zob. *Committee of Ministers Resolution (90)6 on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy Through Law* (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session).

⁹ *Ibid.*

w toku zdobytych doświadczeń¹⁰. Podkreślono ponadto, iż bez uszczerbku dla kompetencji organów Rady Europy Komisja Wenecka będzie mogła z własnej inicjatywy prowadzić badania oraz – w razie potrzeby – formułować przepisy ustawowe, zalecenia i umowy międzynarodowe, a wszelkie te propozycje będą omawiane i przyjmowane przez organy statutowe RE¹¹.

W art. 2.2. tej uchwały wskazano, że Komisja Wenecka „wydaje opinie na wniosek złożony za pośrednictwem Komitetu Ministrów w jego składzie ograniczonym do państw członkowskich porozumienia częściowego przez Zgromadzenie Parlamentarne, Sekretarza Generalnego lub którekolwiek państwo członkowskie Rady Europy”¹². Zaznaczono, że z działalności Komisji Weneckiej może korzystać każde państwo niebędące członkiem oraz każda organizacja międzyrządowa Komisji, kierując wniosek do Komitetu Ministrów w celu uzyskania jego zgody¹³.

W art. 1.1. Statutu stanowiącego załącznik do uchwały (90)6¹⁴, jak również zmienionego Statutu z 2002 r.¹⁵ omówiono funkcje Komisji Weneckiej, a mianowicie:

- ◆ wzmacnianie zrozumienia systemów prawnych państw uczestniczących, zwłaszcza w celu zbliżenia tych systemów;
- ◆ promowanie praworządności i demokracji;
- ◆ badanie problemów wynikających z funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz ich wzmacniania i rozwoju oraz
- ◆ odpowiadanie na prośby państw o poradę w sprawie projektów ustaw zmieniających konstytucje i związane z nimi normy prawne.

Potrzeba zmiany Statutu wynikała z tego, że – pełniąc funkcje ewaluacyjne i doradcze wobec krajów przechodzących transformację – Komisja Wenecka musiała zmierzyć się ze złożonymi wyzwaniami. Lista problemów związanych z demokracją w krajach postkomunistycznych obejmowała szerszy zakres tematów do dyskusji, niż wynikałoby to z prostej analizy zasad rządzących wolnymi wyborami i organizacją organów państwowych.

Nie ma idealnej konstytucji, która miałaby zastosowanie do wszystkich krajów, dlatego też praca Komisji Weneckiej jest tak ważna, pełni bowiem funkcję przewodnika uwzględniającego wszystkie cechy danego państwa¹⁶. Komisja stara się w swoich analizach uwzględniać specyfikę każdego kraju – odnosząc się do kultury, tła historycznego, systemu prawnego, klasy poli-

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Zob. Appendix to Resolution (90)6 Statute of the European Commission for Democracy through Law, www.venice.coe.int [dostęp: 19.09.2023].

¹⁵ Zob. Venice Commission Resolution Res (2002)3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, Strasbourg, 27 February 2002, CDL (2002)27.

¹⁶ Zob. A. Drzemczewski, *The Council of Europe and the Rule of Law: Introductory Remarks regarding the Rule of Law Checklist Established by the Venice Commission*, 'Human Rights Law Journal' 2017, 1–6, ss. 179–184.

tycznej – oraz stara się znaleźć rozwiązanie szyte na miarę każdego państwa¹⁷. Przedstawia także sugestie dotyczące dostosowania ustawodawstwa do ewolucji społeczeństwa i jego dobrobytu¹⁸.

Znaczenie opinii Komisji Weneckiej dla procesu reform sądownictwa w wybranych państwach członkowskich Rady Europy

Zapewnienie niezależności sądownictwa i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w interesie społeczeństwa stało się ważnym obszarem działań Komisji Weneckiej. Przypomnieć bowiem należy, że jednym z najważniejszych wymogów, jakie stanęły przed państwami aplikującymi do Rady Europy, było przeprowadzenie reformy sądownictwa¹⁹. Komisja Wenecka, analizując reformy sądownictwa, w wielu przypadkach krytykowała niektóre podjęte środki, uznając je za poważne zagrożenie dla niezależności i skuteczności sądownictwa²⁰.

W kontekście Chorwacji Zgromadzenie Parlamentarne RE już na etapie akcesji wyraziło oczekiwanie, że władze państwowe podejmą ważne zobowiązania w zakresie zapewnienia niezależnego sądownictwa jako podstawy praworządności. W chorwackiej konstytucji gwarantującej podział władzy przewidziano ustanowienie Krajowej Rady Sądownictwa²¹. Przykład Chorwacji ukazuje, że co prawda przyjęte rozwiązania prawne nie doprowadziły do natychmiastowej poprawy kondycji władzy sądowniczej, która w dalszym ciągu stanowiła jedną ze słabszych instytucji politycznych w tym kraju, jednak zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy zasadniczej miały fundamentalny wpływ na większą autonomię – i pomimo że nie rzutowało to na wzmocnienie władzy sądowniczej, niewątpliwie stanowiło istotny postęp na drodze do jej poprawy.

¹⁷ Zob. A. Rytel-Warzocho, A. Gajda, *Prokurator Generalny jako Minister Sprawiedliwości w świetle opinii Komisji Weneckiej na temat rozwiązań polskich* [w:] XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Zięcie-Załućkiej, R. Grabowski (red.), Toruń 2022, ss. 468–484; P. Biro, L. Laszlo, B. Sziklai, *Fair Apportionment in the view of the Venice Commission's Recommendation*, 'Mathematical Social Sciences' 2015, 77, ss. 32–41.

¹⁸ Zob. M. Klimkowski, *Aktywność Komisji Weneckiej na rzecz poprawy standardów demokratycznych w prawodawstwie Czarnogóry w latach 2011–2014*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, 4, ss. 247–261.

¹⁹ Zob. K. Spryszak, *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Toruń 2019, s. 265.

²⁰ Zob. A. Rytel-Warzocho, A. Gajda, *Prokurator...*, ss. 468–483; A. Drzemczewski, *Erozja praworządności i niezawisłość sądów w Polsce od 2015 r.: reakcja Rady Europy – za mało, za późno?* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka: księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka (red.), Warszawa 2020, ss. 369–395.

²¹ Ibid.

Kwestie dotyczące sądownictwa przez długi czas wymagały natomiast odpowiedniego uregulowania w konstytucji Bułgarii (zwłaszcza do 2007 r.). Komisja Wenecka odniosła się pod wieloma względami krytycznie do bułgarskiego systemu sądowniczego. Krytyce został poddany zarówno powszechny immunitet sędziów i prokuratorów, jak i struktura Najwyższej Rady Sądownictwa. Krytyka ta koncentrowała się na ryzyku upolitycznienia Rady. Wskazywano m.in. rolę Ministra Sprawiedliwości w przewodniczeniu Radzie, co mogło wprowadzać zamieszanie w relacji między władzami wykonawczą a sądowniczą. Choć bowiem konstytucja przewidywała niezależność sądownictwa, to w jej przepisach brakowało określenia mechanizmów, za pomocą których można byłoby osiągnąć oczekiwaną efektywność w tym zakresie. Co więcej, poddawano krytyce rozwiązanie dotyczące długości okresu próbnego sędziów (wówczas trzy lata). Okres ten został nawet przedłużony do pięciu lat²². W 2007 roku – w następstwie dokonania poprawek w konstytucji – wprowadzono następujące zmiany: art. 130, który dotyczył Najwyższej Rady Sądownictwa, otrzymał cztery nowe ustępy: 6–9.

W ust. 6 przyznano NRS najwyższą władzę sądowniczą, m.in. prawo do:

- ◆ mianowania, awansowania, przenoszenia i usuwania sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych;
- ◆ wymierzania dyscyplinarnych kar i zwalniania z funkcji sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych;
- ◆ organizowania kwalifikowanych sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych;
- ◆ przyjmowania projektów budżetu władzy sądowniczej oraz określania zakresu i struktury sprawozdań rocznych.

Wskazano tym samym, że Najwyższa Rada Sądownictwa – po wysłuchaniu – przyjmuje roczne sprawozdania Naczelnego Sądu Kasacyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prokuratora generalnego o stosowaniu prawa i działalności sądów, prokuratury i organów śledczych, a następnie wnosi je do Zgromadzenia Narodowego. W razie zaś wygaśnięcia mandatu wybieralnego członka Rady na jego miejsce miał być wybierany kolejny, który pełnił tę funkcję do końca kadencji. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami przy Radzie utworzono Inspektorat – składający się z głównego inspektora i dziesięciu inspektorów²³.

Zasadniczy dorobek Komisji Weneckiej można także dostrzec w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw będących członkami Rady Europy. Jak zauważa K. Spryszak, taki wpływ nie wynika tylko z opinii wydawanych przez Komisję na wniosek sądu konstytucyjnego, gdyż można podać wiele przykładów na powoływanie się przez sądy, którym powierzono kontrolę konstytucyjności prawa, na opinie Komisji zarówno indywidualne (niekoniecznie

²² Zob. Venice Commission Opinion on the Constitution of Bulgaria, Adopted by Venice Commission at its 74th Plenary Session, Venice, 14–15 March 2008, Opinion No. 444-2007, CDL-AD(2008)009, s. 5.

²³ Ibid.

dotyczące państwa, którego prawo kontroluje sąd²⁴), jak i generalne²⁵. Także polski Trybunał Konstytucyjny powoływał się kilkakrotnie na dorobek Komisji Weneckiej. W większości przypadków powoływanym dokumentem był Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych – czterokrotnie w zakresie zakazu dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory²⁶.

W kontekście opinii Komisji Weneckiej dotyczącej Mołdawii warto podkreślić znaczenie stosowania systemu większości kwalifikowanej w procesie wyboru sędziego. Komisja powołała się tu na przykład rozwiązań istniejących w Niemczech, gdzie obowiązuje zasada wyboru sędziów przez parlament większością kwalifikowaną 2/3. Takie rozwiązanie zapewnić ma poparcie opozycji przy wyborze sędziego. Sytuacja ta zmusza partie polityczne i grupy parlamentarne do znalezienia konsensusu²⁷.

Zdaniem H. Suchockiej system kwalifikowanej większości rodzi zawsze niebezpieczeństwo potencjalnej blokady wyboru sędziego w sytuacji niemożności znalezienia kompromisu. Wskazuje tym samym, że zabezpieczenie przed takim zablokowaniem wyboru kandydata nie jest łatwe, ale jest możliwe²⁸. Komisja wielokrotnie wskazywała instrumenty prawne mogące pomóc w rozwiązywaniu takiego problemu. Jednak była także świadoma trudności związanych z wyborem odpowiedniego, efektywnego mechanizmu. Dlatego nie narzuca jednego modelu, pozostawiając to uznaniu państw²⁹.

W odniesieniu do Wysokiej Rady Sądowniczej i Prokuratorskiej w Bośni i Hercegowinie Komisja Wenecka wskazała w swej opinii, że „sądownictwo nie powinno być zorganizowane według kryteriów etnicznych”. Biorąc to pod uwagę, nie wykluczono takiej metody selekcji kandydatów³⁰.

W 2007 r. Komisja Wenecka przyjęła sprawozdanie w sprawie powoływania sędziów³¹. W 2010 r. przyjęła dwa ogólne sprawozdania na temat najważniejszych standardów europejskich mających zastosowanie do sądownictwa,

²⁴ Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Chorwacji z 12.08.2014 (U-I-5735-2014) CODICES.

²⁵ Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Rumunii z 26.06.2013 (334/2013), CODICES; wyrok Sądu Konstytucyjnego Litwy z 20.10.2015 (KT-27-N16/2015), CODICES.

²⁶ Zob. wyroki TK: z 3.11.2006 (K 31/06), ZU OTK 2006/10A, poz. 147; z 28.10.2009 (Kp 3/09), ZU OTK 2009/9A, poz. 138, postanowienie TK z 13.10.2010 (Kp 2/10), ZU OTK 2010/8A, poz. 91; wyrok TK z 20.07.2011 (K 9/11), ZU OTK 2011/6A, poz. 61.

²⁷ Zob. Venice Commission Opinion on the Constitutional of the Republic of Moldova, CDL-AD(2004)043.

²⁸ H. Suchocka, Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, I, s. 14.

²⁹ Zob. Venice Commission Opinion on the Draft Amendments to three Constitutional Provisions relating Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro, CDL-AD(2013)028.

³⁰ Zob. Venice Commission Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and powers of the powers of the high Representative, adopted by the Venice Commission at its 62nd Plenary Session, Venice, 1–12 March 2005, CDL-AD (2205)004.

³¹ Zob. Venice Commission, Judicial Appointments, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2007), Venice, 22 June 2007, CDL-AD(2007)028.

stanowiących dla Komisji punkt odniesienia przy ocenie ustawodawstwa krajowego regulującego wymiar sprawiedliwości oraz gwarancji wprowadzonych w celu zapewnienia jego niezależnego funkcjonowania³².

Powtarzające się kwestie poruszane przez Komisję w jej opiniach dotyczyły niezawisłości i immunitetu sędziów, ich powoływania i dyscypliny, składu, mandatu i niezależności rad sądownictwa, a także nominacji na kierownicze stanowiska w sądownictwie. Powracającym tematem były też systemy oceny sędziów i etyka sędziowska.

Konkretne problemy związane z amnestią i pomyłkami sądowymi, a także ogólny problem korupcji w sądownictwie – również znalazły się w centrum uwagi Komisji.

W 2013 r. Czarnogóra pod wpływem zaleceń Komisji Weneckiej dokonała zmian w konstytucji polegających na ograniczeniu wpływu parlamentu na procedurę nominacji sędziów – co miało rzutować na zwiększenie niezależności sądownictwa w tym państwie.

W 2014 r. Minister Sprawiedliwości Ukrainy zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie sądownictwa i statusie sędziów Ukrainy. Komisja oceniła projekt jako spójny, dobrze ułożony i zgodny ze standardami europejskimi. Istniało wiele wcześniejszych zaleceń Komisji Weneckiej, które zostały wzięte pod uwagę w procesie przygotowywania tego projektu ustawy³³. Jednak zdaniem Komisji Weneckiej prawdziwe problemy dotyczące niezależności sądownictwa na Ukrainie tkwiły raczej w przepisach konstytucyjnych niż w ustawie o systemie sądownictwa. Aby przeprowadzić skuteczną reformę wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie, spełniającą europejskie standardy, zdaniem Komisji konieczne były zmiany w konstytucji. Ponadto niektóre kwestie – takie jak istnienie dwóch poziomów sądów kasacyjnych – mogłyby zostać rozwiązane w wyniku zmian konstytucyjnych.

W 2015 r. Komisja Wenecka dokonała analizy wcześniejszych projektów zmian do konstytucji Republiki Kirgistanu. W przegląd ten włączyło się również Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) – w związku z tym, że od pewnego czasu obie instytucje wspierały proces zmian konstytucyjnych w tym państwie, głównie w obszarze władzy sądowniczej. W najnowszej opinii odnotowano, iż wprowadzone poprawki zasadniczo wpłynęły

³² Zob. Venice Commission Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Adopted by the Venice Commission at its 82th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010), Strasbourg, 16 March 2010, CDL-AD(2010)004; Venice Commission Report European Standards as Regards the Independence of the Judicial System, Part. II: The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010), Strasbourg, 3 January 2011, CDL-AD(2010)040.

³³ Zob. Venice Commission Preliminary Opinion no. 792/2015 on the Draft Law on Amending the Law on the Judicial System and The Status of Judges of Ukraine, Taken note by the Venice Commission at its 102th Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015), Strasbourg, 10 April 2015, CDL-AD(2015)008.

na status instytucjonalny oraz rolę Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego jako organu nadzoru sądowego dokonującego przeglądu konstytucyjności przepisów projektu ustaw i traktatów. Poprawki te zostały także rozważone w odniesieniu do rozdziału władzy i niezależności sądownictwa. W związku z tym z zadowoleniem odnotowano, że pomimo późniejszego ich przyjęcia przyniosły oczekiwany skutek³⁴.

W 2016 r. Komisja Wenecka w opinii na temat Albanii wyraziła zadowolenie ze zmian w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza z wprowadzenia doraźnego mechanizmu sprawdzającego, którego zadaniem miało być zwalczanie korupcji wśród sędziów i prokuratorów, prowadzone pod nadzorem społeczności międzynarodowej. Komisja sformułowała również wytyczne *amicus curiae* dla Trybunału Konstytucyjnego Albanii – dotyczące prawa lustracyjnego – w których zawarto przepisy konstytucyjne dotyczące weryfikacji sędziów i prokuratorów³⁵.

W 2017 r. Komisja Wenecka w opinii w sprawie projektu kodeksu sądowego Armenii zaproponowała, aby zapewnić prawo do odwołania się do sądu od decyzji w sprawach dyscyplinarnych. Armeńskie władze zmieniły projekt kodeksu, biorąc pod uwagę wiele zaleceń Komisji³⁶.

W 2018 r. Komisja Wenecka zbadała zmiany w konstytucji dotyczące sądownictwa Republiki Mołdawii. W opinii z zadowoleniem przyjęto zniesienie okresów próbnych dla sędziów i wprowadzenie immunitetu funkcjonalnego sędziów na poziomie konstytucyjnym. Jednocześnie podkreślono wagę zapewnienia dialogu Naczelnej Rady Sądownictwa z pozostałymi instytucjami i zalecono wyjaśnienie niektórych kwestii dotyczących składu tej pierwszej instytucji.

W 2021 r. Komisja Wenecka wraz z Dyrekcją Generalną ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy – odnosząc się do projektu ustawy o zmianie niektórych aktów ustawodawczych dotyczących procedury wyboru (powołania) członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz działalności inspektorów dyscyplinarnych Ukrainy – z zadowoleniem przyjęła tymczasowy charakter międzynarodowego udziału w Radzie Etyki i oceniła sześciolletni okres trwania jako rozsądny, biorąc pod uwagę fakt, że prawo krajowe przewidywało stopniową zmianę składu Rady przez różne organy powołujące. „Choć Rada Etyki jako taka mogłaby w zasadzie stać się nawet instytucją stałą, prawo powinno wyraźnie określać, że międzynarodowe uczestnictwo w Radzie Etyki trwa przez jedną sześciolletnią kadencję. Miałoby to istotny wpływ na kon-

³⁴ Zob. OSCE/ODIHR and Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law on Introduction of Changes and Amendments to the Constitutions of the Kyrgyz Republic, 22 June 2015.

³⁵ Zob. Venice Commission Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session, Venice, 11–12 March 2016, Opinion No. 824/2015, CDL-AD(2016)009.

³⁶ Zob. Venice Commission Opinion on the Draft Judicial Code of Armenia, Adopted by the Venice Commission, at its 112th Plenary Session (Venice, 6–7 October 2017), Opinion No. 893/2017, CDL-AD(2017)19.

stytucyjność proponowanej Rady Etyki [...] Włączenie ekspertów międzynarodowych do Rady Etyki może być trudne do zaakceptowania przez sędziów i członków Rady, ważne jest jednak zwalczanie plag korupcji bez powodowania niestabilności i pogłębiania korupcji. To przede wszystkim korupcja osłabia suwerenność państwa”³⁷ – czytamy w opinii.

W opinii w sprawie projektu nowelizacji ustawy o Prokuraturze Państwowej oraz projektu ustawy o Prokuraturze ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Czarnogórze Komisja Wenecka zaleciła dokonanie przeglądu nowych przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów w celu doprecyzowania, że odpowiedzialność taka może zostać nałożona wyłącznie za rażące niewłaściwe zachowanie, a nie tylko za nieprawidłowe stosowanie prawa³⁸.

W kontekście Serbii Komisja Wenecka wskazała, że zastosowała się do większości jej zaleceń dotyczących poprawek do konstytucji, jednak ryzyko upolitycznienia głównych organów sądowych należało nadal zmniejszać³⁹. Komisja stwierdziła w opinii, że „zalecenie dotyczące mechanizmu zapobiegającego impasowi w wyborze [...] członków Najwyższej Rady Sądownictwa nie zostało zrealizowane, a zalecenie dotyczące składu Najwyższej Rady Prokuratorskiej zostało zrealizowane jedynie częściowo”⁴⁰. Chociaż rozwiązania zaproponowane w poprawionym projekcie poprawek w odniesieniu do tych dwóch zaleceń jako takie nie stały w sprzeczności z żadnymi standardami międzynarodowymi, Komisja podkreśliła potrzebę ograniczenia ryzyka upolitycznienia obu Rad⁴¹.

W opinii na temat Cypru Komisja Wenecka odniosła się do trzech projektów ustaw reformujących sądownictwo. Wśród zaleceń sformułowanych w opinii uznano za akceptowalną propozycję władz dotyczącą przywrócenia Najwyższego Trybunału Konstytucyjnego – i nie znalazła powodu, aby sprzeciwić się tej propozycji jako takiej. A 1 lipca 2023 r. ustawą 145(I)2022 zmieniającą ustawę 33/64 Sąd Najwyższy został podzielony na Najwyższy Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, w skład którego wchodziło dziewięciu sędziów w pierwszym przypadku i siedmiu w drugim. Jak wspomniał Prezes Cypryjskiego Trybunału Konstytucyjnego, utworzenie Trybunału Konstytucyjnego jako odrębnego organu sądowego uznano za konieczne między inny-

³⁷ Zob. Venice Commission Ukraine, Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, Strasbourg, 5 July 2021, CDL-AD(2021)018.

³⁸ Zob. Venice Commission, Montenegro Draft Amendments to the Legislation on the Prosecution Service (The Law on The State Prosecution Service and the Law on The Special State Prosecutor's Office), Strasbourg, 9 March 2021, CDL-REF(2021)028.

³⁹ Zob. Venice Commission Opinion No. 1027/2021, Serbia Urgent Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary, Issues on 24 November 2021 pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure, Strasbourg, 24 November 2021, CDL-PL(2021)19.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

mi w celu ułatwienia ochrony, promowania i bezpieczeństwa praworządności, na co zwróciła uwagę Komisja Wenecka⁴².

W 2022 r. Minister Sprawiedliwości Armenii Karen Andreasjan zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej zmieniającej Kodeks postępowania sądowego. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła gotowość Armenii do kontynuowania konstruktywnego dialogu z Radą Europy oraz jej ciągłe wysiłki na rzecz poprawy systemu zarządzania sądownictwem – zgodnie ze standardami europejskimi⁴³. Projekt ustawy miał na celu odpowiedzieć na niektóre wcześniejsze zalecenia Komisji Weneckiej i GRECO. W szczególności projekt ustawy wprowadzał nowy system zaskarżania orzeczeń Naczelnej Rady Sądownictwa w sprawach dyscyplinarnych za pośrednictwem panelu drugiej instancji utworzonego w ramach samej Rady. Zdaniem Komisji Weneckiej nowy mechanizm w znacznym stopniu uwzględnił istotę zalecenia CM/Rec(2010)12. Ponadto wskazała ona, że lepszym rozwiązaniem mogłoby być odwołanie się do zewnętrznego organu sądowego, ale wymagałoby to zmiany konstytucji. Dlatego w ocenie Komisji utworzenie instytucji odwoławczej w ramach Naczelnej Rady Sądownictwa wydawało się akceptowalnym kompromisem.

Uwagi końcowe

Analiza przykładów oddziaływania Komisji Weneckiej na realizację zasady państwa prawnego w obszarze sądownictwa w państwach członkowskich Rady Europy prowadzi do stwierdzenia, że hipoteza badawcza sformułowana na początku tego opracowania została zweryfikowana pozytywnie. Fakt, że Komisja Wenecka nie tworzy uchwał prawnie wiążących, a jej zalecenia mogą być postrzegane jedynie w charakterze tzw. miękkiego prawa (*soft law*) – nie doprowadził do tego, że jej zalecenia dotyczące reformowania wymiaru sprawiedliwości nie były realizowane. Wręcz przeciwnie, większość państw starała się realizować zalecenia Komisji Weneckiej, zdając sobie sprawę, że organ ten, złożony z wybitnych prawników, jest międzynarodowo uznawanym autorytetem w zakresie standardów konstytucyjnych, a więc jego zalecenia powinny być *de minimis* postrzegane w charakterze *know-how*. Dodatkowo dochodzi do tego rozeznanie, że brak realizacji zaleceń Komisji Weneckiej może narazić państwo członkowskie Rady Europy na zarzut, że nie realizuje

⁴² Zob. Venice Commission Opinion 1060/2021, Cyprus Opinion on Three Bills Reforming The Judiciary, Adopted by the Venice Commission at its 129th Plenary session (10–11 December 2021, Venice and online), Strasbourg, 12 December 2021, CDL-AD(2021)043.

⁴³ Zob. Venice Commission Opinion no 1101/2022, Armenia Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on Draft Amendments to the Judicial Code, Strasbourg, 19 December 2022, CDL-AD(2022)044.

zobowiązań przyjętych wraz z uzyskaniem członkostwa w Radzie Europy. Jest to badane w szczególności w ramach procedury monitoringowej. Ustalenia Komisji Weneckiej stanowią w tej procedurze istotny punkt odniesienia dla stwierdzenia, jakie dyspozycje prawne wynikły z przyjmowanych zobowiązań. Wyartykułowanie treści tych standardów przez Komisję Wenecką miało więc istotne znaczenie dla procesu modelowania ustrojowego władzy sądowniczej w państwach członkowskich RE. Bez nich proces ten byłby znacząco utrudniony. Doświadczenia Rady Europy po 1989 roku pokazały wszakże – co widoczne było zwłaszcza na przykładzie państw postradzieckich – że implementacja standardów dotyczących władzy sądowniczej spotkała się z istotnymi barierami: świadomościowymi, kulturowo-politycznymi, ekonomicznymi, jak również organizacyjnymi. Wdrażanie mechanizmów podziału władzy oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które to mechanizmy i zasady pozostawały w sprzeczności z tradycją i istotą ustrojów totalitarnych, następowało więc w ramach niezwykle złożonych procesów. Musiało to w wielu przypadkach ograniczać faktyczne znaczenie zaleceń Komisji Weneckiej – co jednak nie powinno podważać zasadności powołania tego organu, a w konsekwencji prowadzi także do docenienia znaczącej roli, jaką organ ten odegrał w procesie promowania demokratycznych przemian, m.in. w zakresie zapewnienia odpowiedniej pozycji ustrojowej władzy sądowniczej w systemie trójpodziału władzy.

Abstrakt

Analiza podjęta w artykule dotyczy wpływu Komisji Weneckiej na reformy sądownictwa w wybranych państwach członkowskich Rady Europy. Komisja ta pełni funkcję doradczą i opiniotwórczą w zakresie konstytucyjności oraz odgrywa ważną rolę w kształtowaniu polityki prawnej państw członkowskich. Analiza przypadków interwencji Komisji Weneckiej w procesy reformy sądownictwa pozwala na identyfikację kluczowych obszarów, w których jej działania miały decydujący wpływ. W miarę jak państwa starają się dostosować swoje systemy prawne do zmieniających się realiów społeczno-politycznych, Komisja Wenecka staje się jednym z filarów utrzymania praworządności na kontynencie europejskim.

Słowa kluczowe: Rada Europy, Komisja Wenecka, państwo prawa, sądownictwo.

BIBLIOGRAFIA

Benoît-Rohmer F., Klebes H., Council of Europe Law – Towards a Pan-European Legal Area, Council of Europe 2005.

Biro P., Laszko L., Sziklai B., Fair apportionment in the view of the Venice Commission's recommendation, 'Mathematical Social Sciences' 2015, 77.

Bodnar A., Płoszka A. (red.), Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka: księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, Warszawa 2020.

Breitenmoser S. (red.), Human Rights, Democracy and the Rule of Law – *Liber amicorum* Luzius Wildhaber, Zürich 2007.

Drzemczewski A., The Council of Europe and the Rule of Law: Introductory Remarks Regarding the Rule of Law Checklist Established by the Venice Commission, 'Human Rights Law Journal' 2017, 1–6.

Grabowski R. (red.), XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziēbie-Zaľuckiej, Toruń 2022.

Jowell J., The Venice Commission: Dissemination Democracy Through Law, 'Public Law' 2001, Winter.

Kaniewska B., Wallas T., Urbaniak K. (red.), Międy prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej, Poznań 2023.

Klimkowski M., Aktywność Komisji Weneckiej na rzecz poprawy standardów demokratycznych w prawodawstwie Czarnogóry w latach 2011–2014, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, 4.

Przywora B., Rogacka-Łukasik A., Skotnicki K. (red.), Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej, Częstochowa 2022.

Spryszak K., Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy, Toruń 2019.

Suchocka H., Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, 1.

Visser M. de, A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform, 'American Journal of Comparative Law' 2015, 36.