

OPINIA

Forum Obywatelskiego Rozwoju

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (UD95)

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Celem opiniowanego projektu jest przede wszystkim rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz uregulowanie konsekwencji tego rozdzielenia dla ustroju prokuratury i statusu prokuratorów. Ma to na względzie przede wszystkim zapewnienie niezależności prokuratury od czynników politycznych i stanowi jeden z elementów zmian przywracających praworządność w Polsce. Jest więc niezwykle istotne, by zaproponowane rozwiązania były zgodne ze standardami międzynarodowymi oraz, na tyle, na ile jest to możliwe, ograniczały ryzyko instrumentalnego wykorzystywania prokuratury przez polityków – zapewniając jednocześnie rozliczalność i demokratyczną legitymację Prokuratora Generalnego.

Z tych powodów w swojej opinii Forum Obywatelskiego Rozwoju skupi się na wybranych rozwiązaniach ustrojowych, takich jak:

- 1) przebieg procesu legislacyjnego nad projektem ustawy;
- 2) zasady zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego;
- 3) tryb wyboru Prokuratora Generalnego;
- 4) kadencja i status Prokuratora Generalnego;
- 5) utworzenie Rady Społecznej.

II. PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO

Przede wszystkim przypominamy, że 15 lipca 2024 roku Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Komisji Weneckiej z prośbą o przedstawienie opinii na temat projektu. Według informacji zamieszczonych na stronie internetowej tego organu, opinia ma zostać przyjęta podczas sesji plenarnej, która odbędzie się 11–12 października 2024 roku. Wcześniej, bo w pierwszej połowie września, delegacja Komisji Weneckiej odbędzie roboczą wizytę w Warszawie, by wysłuchać wszystkich zainteresowanych i podmioty, na które oddziaływać ma projekt.

Chociaż w praktyce Komisja Wenecka publikuje swoje opinie na długo przed terminem posiedzenia plenarnego, to ostateczna data przedstawienia stanowiska nt. projektu nie jest na ten moment publicznie znana. Z perspektywy trwającego procesu legislacyjnego (oraz przy założeniu, że projektodawca ma zamiar odzwierciedlić elementy opinii w treści projektu) prowadzi to do następujących wniosków.

Po pierwsze, za nie do końca celowe należy uznać prowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu przed przedstawieniem opinii Komisji Weneckiej. W takim układzie interesariusze nie będą w stanie w pełni odnieść się do przedstawionych przez nią uwag, a także uwzględnić ich w swoich stanowiskach. Z tego też powodu proponujemy ponowne przeprowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektu ustawy już po wydaniu opinii. Jesteśmy przekonani, że takie rozwiązanie przyniesie pozytywne skutki dla jakości proponowanej ustawy – zwłaszcza pod kątem dostosowania jej do standardów międzynarodowych.

Po drugie, dalsze procedowanie projektu ustawy rodzi ryzyko powtórzenia sytuacji, która wystąpiła w trakcie niedawnych prac nad nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, gdy opinia Komisji Weneckiej została przedstawiona w dniu poprzedzającym zakończenie prac w Senacie – co utrudniło uwzględnienie jej stanowiska w poprawkach. Sugerujemy zatem, aby do czasu wydania opinii projekt nadal pozostawał przedmiotem prac na poziomie rządowym i nie został do tego momentu skierowany do parlamentu. Pozwoli to na zachowanie większych możliwości dokonywania zmian w projektowanej ustawie oraz da szansę na uniknięcie konieczności dokonywania poselskich lub senackich „wrzutek” w ostatniej chwili.

Wreszcie ponownie zwracamy uwagę na sposób doboru podmiotów zaproszonych do udziału w konsultacjach. Propozycja trafiła jedynie do kilku organizacji pozarządowych i środowisk prokuratorów – gdy tymczasem, jak pokazują przykłady poprzednich projektów zmierzających do przywrócenia praworządności, organizacje zainteresowanych przedstawieniem stanowiska było zdecydowanie więcej. Biorąc więc pod uwagę zapowiedzi wnioskodawcy o większej otwartości procesu legislacyjnego, rekomendujemy w przyszłości rozszerzenie kręgu organizacji pozarządowych, które zostaną uwzględnione w ramach konsultacji lub całkowitą rezygnację z „rozdzielnika” – tak, aby nie faworyzować żadnego podmiotu.

III. PROJEKTOWANE PRZEPISY

A. Zasady zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego

Propozycja zakłada przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego kilku podmiotom:

- 1) grupie co najmniej 35 posłów;
- 2) grupie co najmniej 15 senatorów;
- 3) Krajowej Radzie Prokuratury – spośród osób, które uzyskały poparcie co najmniej 60 prokuratorów w stanie czynnym (nie więcej niż trzech kandydatów);
- 4) Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (jeden kandydat);
- 5) organizacjom pozarządowym, których zadania statutowe obejmują działania związane z ochroną zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praworządności i praw człowieka oraz które realizowały te zadania przez okres co najmniej 3 lat poprzedzających dzień zgłoszenia kandydata (jeden kandydat).

Takie ukształtowanie podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia głównego celu projektu, jakim jest zapewnienie niezależności Prokuratora Generalnego od czynników politycznych.

Szczególnie problematyczne wydaje się przyznanie prawa do zgłaszania kandydatów czynnym politykom – grupom posłów i senatorów. Trudno bowiem pogodzić niezależność potencjalnego kandydata z koniecznością uzyskania poparcia ze strony grupy parlamentarzystów. Wymagać to będzie bowiem w oczywisty sposób zakulisowego poszukiwania właściwego kandydata przez posłów lub senatorów albo aktywnego zabiegania przez prokuratora o zgłoszenie jego kandydatury przez polityków. Taki kandydat w sposób naturalny może być odbierany jako osoba potencjalnie im przychylna, co może osłabiać zaufanie obywateli do przyszłych decyzji tak wybranego Prokuratora Generalnego – szczególnie w sprawach dotyczących polityków. Z tego też powodu, sugerujemy wykreślenie z projektu przepisów pozwalających na zgłaszanie kandydatów przez grupy posłów i senatorów.

Ponadto, w aktualnym brzmieniu uprawnienie organizacji pozarządowych do zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego zdaje się sugerować, że prawo to przysługuje także pojedynczym podmiotom. Biorąc pod uwagę potencjalną liczbę organizacji spełniających kryteria wskazane w projekcie, nie wydaje się, by taka konstrukcja sprzyjała sprawności całego procesu. W naszym przekonaniu optymalne byłoby uszczegółowienie minimalnej liczby organizacji pozarządowych uprawnionych do zgłoszenia kandydata – pod warunkiem, że dany podmiot może wyrazić poparcie tylko jednemu prokuratorowi. Z braku dostępnych danych na temat liczby organizacji spełniających kryteria wskazane w projekcie, możemy jedynie

zasugerować, że rozsądne wydaje się wprowadzenie wymogu uzyskania poparcia przez co najmniej 15 takich podmiotów.

B. Tryb wyboru Prokuratora Generalnego

Projektowane przepisy nawiązują do sposobu wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Sejm podejmowałby uchwałę w sprawie wyboru Prokuratora Generalnego bezwzględną większością głosów, zaś Senat, w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wspomnianej uchwały, miałby przedstawić swoje stanowisko. Jego brak oznaczałby milczącą zgodę na wybór.

Chociaż omawiany sposób wyboru pozwala uniknąć pata, jaki mógłby nastąpić w przypadku wprowadzenia większości kwalifikowanej, to jednocześnie umożliwia on wybór Prokuratora Generalnego przez koalicję rządzącą posiadającą niewielką, lecz stabilną większość w Sejmie i w Senacie. Projektodawcy powinni więc przemyśleć, czy model ten rzeczywiście zarówno zapewni demokratyczną legitymację Prokuratora Generalnego, jak i ograniczy postrzeganie go jako reprezentanta danej większości parlamentarnej. Z kolei, gdyby wnioskodawca miał na uwadze zwiększenie legitymacji tak wybranej osoby – poprzez wprowadzenie wyboru większością kwalifikowaną – powinien rozważyć ewentualne ryzyko powstania paraliżu decyzyjnego, mogącego doprowadzić do nieobsadzenia stanowiska.

W tym względzie można zaproponować inny model wyboru, który sprzyjać będzie demokracji i niezależności Prokuratora Generalnego. Wybór ten mógłby następować większością kwalifikowaną w Sejmie – a w przypadku braku porozumienia sił parlamentarnych w rozsądnym terminie „sankcją” byłoby przeniesienie prawa do wyboru na inny organ, taki jak np. Krajowa Rada Sądownictwa (w składzie zgodnym z przepisami Konstytucji RP). Taki wybór następowałby spośród kandydatów już zgłoszonych do Sejmu. Władza polityczna miałaby więc motywację, by porozumieć się co do kandydata, gdyż w przeciwnym razie nie będzie miała ona w ogóle wpływu na obsadzenie stanowiska Prokuratora Generalnego przez najbliższe lata.

Jednocześnie, niezależnie od obranego modelu, wybór Prokuratora Generalnego w parlamencie powinien następować w głosowaniu tajnym. Pozwoli to na uniknięcie postrzegania takiej osoby jako zależnej od danego środowiska, a także zapewni posłom i senatorom swobodę wyrażenia poparcia. Prokurator Generalny wybrany w głosowaniu tajnym nie będzie również odczuwał emocjonalnego związku z politykami, którzy go poparli – co bez wątpienia wpłynie na jego przyszłe decyzje dotyczące m.in. postępowań prowadzonych wobec tej grupy osób.

C. Kadencja i status Prokuratora Generalnego

Projekt przewiduje, że kadencja Prokuratora Generalnego będzie wynosiła 6 lat – bez możliwości ponownego wyboru, przy czym osiągnięcie przez niego wieku przejścia w stan spoczynku

nie będzie miało wpływu na wcześniejsze zakończenie kadencji. Ponadto, propozycja zakłada konieczność uzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej czy pozbawienia wolności, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Określony został również katalog obiektywnych okoliczności, po wystąpieniu których Sejm może odwołać Prokuratora Generalnego przed końcem jego kadencji. Szczególnym przypadkiem jest możliwość odwołania Prokuratora Generalnego przez Sejm po uznaniu, że doszło do sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. W takiej sytuacji Sejm podejmuje stosowną uchwałę większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Takie rozwiązania w większości pokrywają się z tymi obowiązującymi w poprzednim stanie prawnym, w którym funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego były rozdzielone. Co do zasady zasługują one na aprobatę, ponieważ przewidują wystarczające gwarancje niezależności Prokuratora Generalnego, co potwierdza szczególnie długa kadencja, która nie nakłada się z kadencją Sejmu.

Niemniej, w poprzednich uregulowaniach pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej wymagało nie zgody Sejmu, lecz sądu dyscyplinarnego – a zatem organu, który przy podejmowaniu decyzji nie kieruje się względami politycznymi. Z kolei odwołanie przez Sejm, w wypadku sprzeniewierzenia się ślubowaniu, następowało większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Projektodawcy powinni zatem rozważyć, czy obniżenie standardu względem przepisów sprzed 2016 roku znajduje uzasadnienie z punktu widzenia zapewnienia niezależności Prokuratora Generalnego.

Wreszcie, autorów opinii nie przekonuje rozwiązanie przewidujące objęcie stanowiska prokuratora Prokuratury Generalnej po zakończeniu kadencji lub zrzeczeniu się stanowiska Prokuratora Generalnego. Nie jest bowiem do końca jasne, jaki jest cel takiego rozwiązania. W naszym przekonaniu, o wiele lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie z mocy ustawy ustępującego Prokuratora Generalnego w skład Krajowej Rady Prokuratorów – co nawiązywałoby do rozwiązań francuskich i udziału prezydentów tego państwa w składzie tamtejszej Rady Konstytucyjnej. Zapewniłoby to z jednej strony stabilność zatrudnienia, a z drugiej poprawiło sprawność prac samej rady, której członkiem byłaby osoba posiadająca doświadczenie pracy na najwyższym stanowisku w prokuraturze.

D. Rada Społeczna

Projektodawcy proponują powołanie przy Prokuratorze Generalnym nowego organu – Rady Społecznej, wzorowanej na rozwiązaniach przyjętych przy nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Głównym zadaniem Rady miałyby być wyrażanie stanowisk w istotnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania prokuratury. W jej skład miałyby

wchodzić dziewięciu członków wskazanych przez samorządy prawnicze, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Radę Dialogu Społecznego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Kadencja Rady Społecznej trwałaby 4 lata.

Chociaż nie sprzeciwiamy się mechanizmom obywatelskiej kontroli działalności prokuratury, to jesteśmy zdania, że Rada Społeczna, w kształcie opisanym w projekcie, będzie, podobnie jak przy KRS, ciałem fasadowym. Za takim poglądem przemawia z jednej strony ograniczony charakter zadań tego podmiotu (wyrażanie niewiążących stanowisk), a z drugiej wysokie prawdopodobieństwo, że w jej składzie znajdą się w większości osoby wywodzące się ze środowisk samorządów prawniczych lub blisko powiązane z podmiotami uprawnionymi do wskazywania swoich członków – stwarzając tym samym wrażenie zamknięcia kolejnego organu na rzeczywisty wpływ obywateli na rzecz środowisk prawniczych. Trudno więc znaleźć namacalną wartość dodaną tak skonstruowanej Rady Społecznej.

IV. WNIOSKI

Podsumowując, Forum Obywatelskiego Rozwoju co do zasady pozytywnie odnosi się do przedstawionego projektu ustawy – szczególnie, gdy chodzi o kierunek i cel zmian w prokuraturze. Niemniej, wyrażane przez projektodawcę cele mogą być zrealizowane w pełniejszy sposób. W tym względzie autorzy opinii rekomendują:

- przeprowadzenie ponownych konsultacji społecznych po przedstawieniu opinii do projektu przez Komisję Wenecką – a w każdym razie niekierowanie propozycji do Sejmu do czasu uwzględnienia tej opinii;
- zwiększenie liczby podmiotów zapraszanych do udziału w konsultacjach społecznych, względnie rezygnację z „rozdzielnika”;
- wykreślenie przepisów uprawniających do zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego przez grupy posłów i senatorów;
- doprecyzowanie przepisów przewidujących możliwość zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego przez organizacje pozarządowe;
- rozważenie alternatywnego modelu wyboru Prokuratora Generalnego większością kwalifikowaną, której nieosiągnięcie przenosiłoby prawo wyboru na inny organ;
- wybór Prokuratora Generalnego przez parlament w głosowaniu tajnym;
- rozważenie, czy obniżenie standardu w zakresie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i zatrzymanie Prokuratora Generalnego, a także odwołania w wypadku sprzeniewierzenia się udzielonemu ślubowaniu znajduje uzasadnienie z punktu widzenia zapewnienia niezależności tego organu od czynników politycznych;

- skreślenie przepisów zakładających zatrudnienie ustępującego Prokuratora Generalnego na stanowisku prokuratora Prokuratury Generalnej na rzecz włączenia go w skład Krajowej Rady Prokuratorów;
- skreślenie przepisów przewidujących utworzenie Rady Społecznej

Autorzy opinii

Patryk Wachowiec

Członek Zarządu

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Eryk Ziędalski

Analitik prawny FOR