

# Судова реформа у Польщі — 2017: плюси і мінуси та уроки для України

МАТЕУШ ПІЛІХ, Д.Ю.Н.

ВАРШАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ/ВЕРХОВНИЙ СУД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

# Зміст

- ▶ Правовий та політичний фундамент судових реформ у Польщі
- ▶ Політичні передумови змін
- ▶ Ключові складові законодавчої системи
- ▶ Очікувані результати
- ▶ Підсумки
- ▶ Уроки для України

# Конституція Польщі 1997-го року (I)

## Стаття 10

1. Державний устрій Республіки Польща ґрунтується на розподілі впливу і рівновазі законодавчої, виконавчої і судової влади.
2. Законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу — Президент Республіки Польща і Рада Міністрів, а судову владу — суди і трибунали.

## Стаття 173

Суди і трибунали є владою, окремою і незалежною від інших влад.

# Конституція Польщі 1997-го року

## (II)

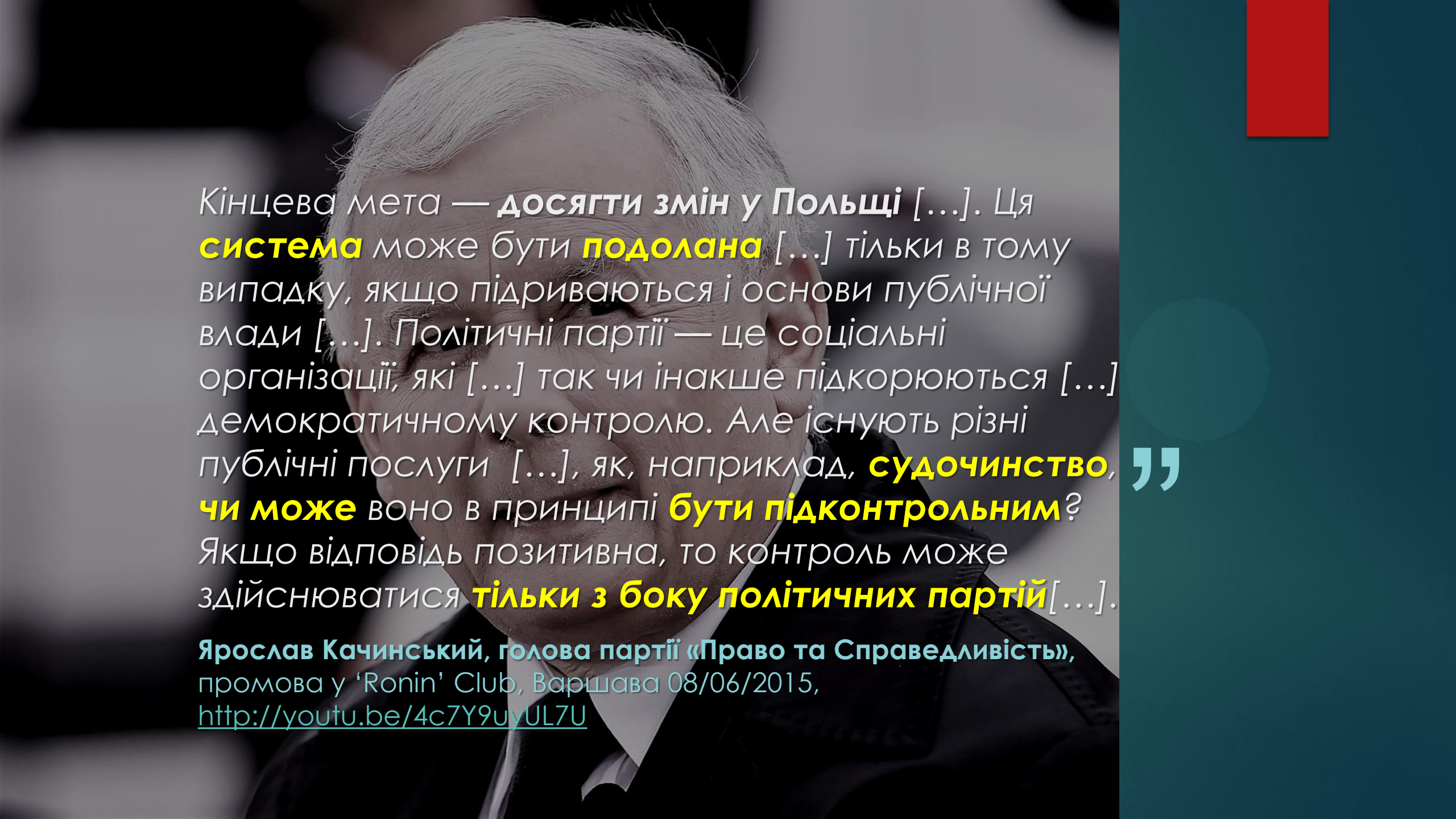
### Стаття 186

1. Національна Судова рада стоїть на варті незалежності судів і суддів. [...]

### Стаття 187

1. Всепольська Судова рада складається з :
  - 1) Першого Голови Верховного Суду, міністра юстиції, Голови Вищого Адміністративного Суду і особи, призначеної Президентом Республіки;
  - 2) п'ятнадцяти членів, обраних з числа суддів Верховного Суду, загальних, адміністративних та військових судів;
  - 3) чотирьох членів, обраних Сеймом з числа депутатів, а також двох членів, обраних Сенатом з числа сенаторів.
2. Всепольська Судова рада обирає з числа своїх членів голову і двох віце-голів.
3. Термін повноважень виборних членів Національної судової ради становить чотири роки.
4. Устрій, сферу діяльності і порядок роботи Національної судової ради , а також порядок виборів її членів, визначає закон.



A close-up portrait of Yaroslav Kachynsky, a man with white hair, wearing a dark suit and tie. The image is slightly blurred and has a dark overlay. On the right side, there is a vertical teal bar with a red rectangle at the top and a large white quotation mark.

Кінцева мета — **досягти змін у Польщі** [...]. Ця **система** може бути **подолана** [...] тільки в тому випадку, якщо підриваються і основи публічної влади [...]. Політичні партії — це соціальні організації, які [...] так чи інакше підкорюються [...] демократичному контролю. Але існують різні публічні послуги [...], як, наприклад, **судочинство**, **чи може** воно в принципі **бути підконтрольним**? Якщо відповідь позитивна, то контроль може здійснюватися **тільки з боку політичних партій**[...].

Ярослав Качинський, голова партії «Право та Справедливість», промова у 'Ronin' Club, Варшава 08/06/2015, <http://youtu.be/4c7Y9uyUL7U>

# Стратегія правлячої партії

## ▶ **Пакет законів** приймається на поетапній основі:

- **Не розкривається суспільству** та стейкхолдерам (наприклад суддям) **до голосування.**
- **Поетапна стратегія «Право та Справедливість»** ускладнює розуміння (та опис) того, що насправді відбувається.
- У більшості випадків законопроекти, що реформують судову систему, **подаються до Парламенту групою депутатів** (з метою запобігти проведенню обов'язкових консультацій із суспільством щодо законопроектів уряду).
- **Сфери законодавчого вторгнення** – огляд.
- **Призначення загальних судів/суддів Верховного суду — дисциплінарна юрисдикція.**
- Судові **процедури** (особливо кримінальні).

## ▶ **Цілі**

- Повний **політичний контроль** над судовою владою.
- **Нівелювання принципу верховенства права.**

# Чинне законодавство (I)

## ▶ Закони про Конституційний суд

- Формально — це все ще незалежна установа, але, по суті, політично контрольована і використовується як «тактична ядерна зброя» партії «Право та Справедливість».
- Більшість суддів, які були призначені раніше, *de facto* змусили піти.
- Призначення трьох обраних у 2015 році суддів було анульовано Парламентом та замінено на «дублерів».
- Нові судді Конституційного суду були ретельно відібрані серед найбільших прихильників партії «Право та Справедливість».

## ▶ Закони про Прокуратуру

- Злиття функцій Генерального прокурора та міністра юстиції.
- Змінилася роль (функції) Генерального прокурора (він може виконувати будь-яку процесуальну процедуру, зокрема й звинувачувальний акт).
- Незалежність прокурорів у кримінальному судочинстві є ілюзорною.
- Прокури не несуть відповідальності за дії, вжиті у «загальних інтересах».

# Чинне законодавство (II)

- ▶ Закон про внесення змін до **системи загальних судів**
  - **Голови загальних судів** (районні/регіональні/апеляційні) **призначаються та звільняються міністром юстиції у вільному порядку** (те саме стосується і керівників апарату судів).
  - **Заступники суддів** (*asesorzy sądowi*) призначаються **міністром юстиції** (вони наділяються повноваженнями судової влади за погодженням Національної Судової Ради).
- ▶ Закон про внесення змін до Закону про **Державну академію судочинства та прокуратури**
  - Значно знижує рівень конкуренції на вільні суддівські посади у загальних судах.
  - Необхідність проходження конкурсної процедури не поширюється на випускників Державної академії судочинства (сам процес знаходиться під суворим контролем міністра юстиції).
  - Вони стають заступниками суддів, а згодом і судьями без участі у відкритому конкурсі.



# Протести та вето Президента

- ▶ У липні 2017 року спонтанна реакція громадян проти трьох прийнятих у Парламенті законів. Це змусило Президента Республіки накласти вето.
- ▶ Реакція була досить помірною: Президент відкликав свій підпис у двох законах, але підписав третій — найголовніший — Закон про загальні суди.



# Що не вдалося зробити (на даний час...) Національній Судовій раді?

- Розділення на дві «асамблеї» — результат політичного контролю над кожним рішенням Ради.
- Нова процедура виборів суддів у члени Ради: вони мають обиратися Сеймом, а не іншими судьями (на відміну від практики Ради Європи!).
- **Позиція Президента: на виборах до Ради має бути 3/5 більшості голосів; але сама концепція його політизації оцінюється справедливо.**
- Це має призвести до «демократії» замість запропонованої «судократії» (*sędziokracja*).

# Що не вдалося зробити (на даний час...) Верховному Суду?

- Верховний Суд де-факто зруйнований процесом Великого терору\* (тотального очищення).
- Усі судді, включаючи Першого Голову суду, ідуть у відставку, якщо вони не призначаються знову міністром юстиції.
- Вакансії займають судді апеляційних судів або прокурори, які призначаються на тимчасовій основі.
- Юридична служба (члени апарату суду) та допоміжний персонал, найнятий новим Головою Суду, був обраний ним, виходячи з нової (оновленої) сітки окладів.
- Нова **Дисциплінарна палата** створена для покарання недобросовісних суддів та представників інших юридичних професій.
- Палата є автономною, «Суд у Суді», Перший Голова не мав би реальної влади над нею.
- З'явилися б нові судді (можливо, колишні прокурори).
- **Позиція Президента:** Генеральний Прокурор ще ніколи не мав такого великого впливу на Верховний Суд.
- З іншого боку, пан Дуда згоден із його провідною роллю.

# Політичний тиск на суддів (I)

- ▶ Маркетингова кампанія (за прикладом угорської) «Справедливі суди» (<http://www.sprawiedliwesady.pl>)



- ▶ Проводилася двома колишніми співробітниками канцелярії прем'єр-міністра.
- ▶ Фінансувалася Польським національним фондом, що був створений з метою спрощення режиму польської зовнішньої торгівлі (і декларування), а також декількома державними корпораціями.
- ▶ Білборди, ТВ і відео запити.
- ▶ Маніпуляції, див. цитату одного актора з відеоролика: *«Не повинно бути так, що якщо ви суддя і ви вкрали гроші, після чого потрапляєте у в'язницю — і бам! показуєте своє суддівське посвідчення — і вас відпускають!»*.



# Політичний тиск на суддів (II)

- ▶ Заявлена велика корупційна справа на державному хімічному заводі у м. Поліце (північний захід Польщі).



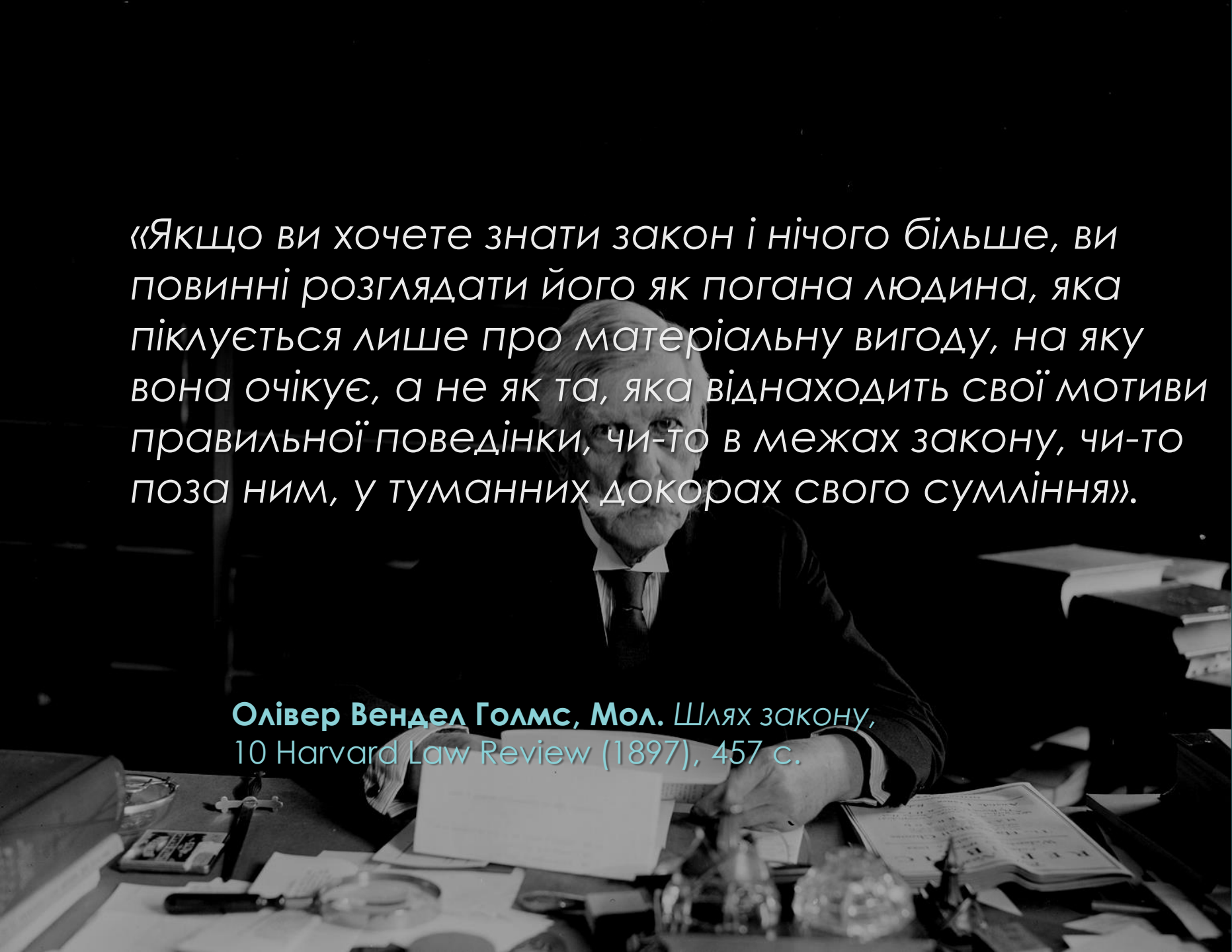
- ▶ 10 клопотань щодо застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, поданих Генеральною прокуратурою до районного суду м. Щецин.
- ▶ Заяви до суду подавались наприкінці максимального 48-годинного дедлайну, які один черговий суддя фізично не може прослухати.
- ▶ Голова суду вирішив зробити перерозподіл справ між декількома судьями в авральному режимі.
- ▶ Усі позови було відхилено, міністр юстиції Польщі Збігнев Зьобро вважає, це було зроблено навмисно.
- ▶ **Нещодавно було розпочато розслідування проти Голови суду у м. Щецин щодо зловживання владою.**

# Підсумки

- ▶ Конституційна система «стримувань і противаг» поступово іде на спад (розбивається).
  - Партія «Право та Справедливість» не демонструє особливої поваги до діючої Конституції.
  - Розподіл повноважень та незалежність судової системи: не присутні у проекті Конституції 2010 партії «Право та Справедливість».
    - **Стаття 148** (Президент є Головою Судової Ради).
    - **Стаття 145 (2)** (судді звільнені з посади у зв'язку з недобросовісною поведінкою згідно резолюції Ради та актом Президента, що не підлягає оскарженню).

## Метою реформ **не є справжнє покращення**

- 15 млн поданих позовів на рік і ще 500 вакансій у загальних судах (міністр юстиції чекає на кандидатури).
- Судді знаходяться під тиском, Перший Голова Верховного Суду згідно конституційної процедури покине свою посаду 22/11/2017.
- **І партія «ПіС» і Президент планують процедуру «очищення»**, різниця тільки в тому, наскільки жорсткими будуть вжиті заходи.
- «ПіС», ймовірно, планує перелаштувати систему апеляційних судів, але ніхто не знає, як. Поки що **дискусії на цю тему не було.**



«Якщо ви хочете знати закон і нічого більше, ви повинні розглядати його як погана людина, яка піклується лише про матеріальну вигоду, на яку вона очікує, а не як та, яка віднаходить свої мотиви правильної поведінки, чи-то в межах закону, чи-то поза ним, у туманних докорах свого сумління».

**Олівер Венделл Голмс, Мол.** Шлях закону,  
10 Harvard Law Review (1897), 457 с.

”

# Уроки для України

- ▶ **Пам'ятайте легенду про Гамельнського щуролова\***, держава не може стати «західною» за мить.
- ▶ **Покращуйте рівень юридичної освіти! Негайно!**
- ▶ Шукайте приховані резерви у судовій системі, не перевертайте її з ніг на голову.
- ▶ **Інвестуйте у суддівські кадри** та довіряйте людям — **і воно повернеться вам сторицею!**
- ▶ Судді, поважайте сторони процесу! Будьте соціально активними!
- ▶ Створюйте **добре продуману систему підтримки сторін** у суді (центр обслуговування відвідувачів суду тощо).
- ▶ Інвестуйте в систему **електронного правосуддя.**
- ▶ Прислухайтеся до думок оточуючих, не впроваджуйте реформи заради реформ.





Дякую за увагу та залюбки  
запрошую до дискусії!

[m.pilich@wpia.uw.edu.pl](mailto:m.pilich@wpia.uw.edu.pl)