

# Wasi politycy przekroczyli linię demarkacyjną

**Profesor Hans  
Schulte-Nölke:**  
Nie potrafię  
sobie wyobrazić,  
że podobna  
sytuacja związana  
z Trybunałem  
Konstytucyjnym  
mogłaby  
mieć miejsce  
w Niemczech

s. 6-7



# Wasi politycy przekrocza



**Professor Hans Schulte-Nölke:**  
Nie potrafię sobie wyobrazić, że podobna sytuacja związana z Trybunałem Konstytucyjnym mogłaby mieć miejsce w Niemczech

**Czy potrafiłby pan wyobrazić sobie w Niemczech sytuację, w której większość rządząca przystępuje do tak radykalnego ograniczenia niezależności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jak się niedawno stało w Polsce?**

Z mojej perspektywy w realiach niemieckich byłoby to kompletnie nie do pomyślenia. Nie jestem specjalistą od polskiego prawa konstytucyjnego, a moja wiedza na temat sporu o Trybunał Konstytucyjny opiera się na doniesieniach mediów międzynarodowych oraz rozmowach z polskimi kolegami z uczelni. Nawet jednak biorąc pod uwagę to zastrzeżenie, muszę przyznać, że to, co się dzieje, jest bardzo niepokojące. Trudno oprzeć się wrażeniu, że przynajmniej niektóre działania polskich polityków przekroczyły linię demarkacyjną, wskazaną przez konstytucję – i w związku z tym doszło do jej złamania. Jest również możliwe, że naruszone zostały zasady prawa unijnego. Wracając jednak do pani pytania: nie potrafię sobie wyobrazić, że podobna sytuacja związana z TK mogłaby mieć miejsce w Niemczech. Przede wszystkim ze względu na to, że zasady wyboru sędziów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są bardzo jasne i jednoznaczne.

**Większość polskich konstytucjonalistów też nie zgłaszała wcześniej większych wątpliwości dotyczących tej procedury. Mimo wszystko nie wierzę w to, że którakolwiek niemiecka partia polityczna obecnie zasiadająca w parlamencie byłaby w stanie posunąć się do ingerencji w niezależność trybunału w takim zakresie, w jakim zrobili to polscy rządzący. Z mojego punktu widzenia szczególnie niezrozumiała jest kwestia nieodebrania przez prezydenta przysięgi od sędziów wybranych zgodnie z prawem przez parlament. To, czy dany organ władzy państwowej zgadza się albo nie zgadza na przyjęcie ślubowania, nie może być w takim przypadku uznane za kryterium prawomocności samego wyboru! Konstytucja nie może pozwalać na sytuację, w której funkcja wybranego sędziego sądu konstytucyjnego zależy od woli organu administracji państwowej. Dałoby to bowiem prezydentowi pozycję swego rodzaju zwierzchnika sędziów Trybunału**

PROF.  
HANS SCHULTE-NÖLKE

dyrektor Instytutu Europejskich Studiów  
Prawniczych na Uniwersytecie w Osnabrück



# Wali linię demarkacyjną

Konstytucyjnego i byłoby sprzeczne z zasadą rządów prawa.

## W niemieckim parlamencie kandydatury na sędziów trybunału nie są przedmiotem sporów politycznych?

W Niemczech proces wyboru sędziów do FTK został zaaranżowany niezwykle skrupulatnie. W praktyce, aby został on pomyślnie przeprowadzony, główne siły polityczne muszą osiągnąć kompromis w sprawie kandydatów, gdyż każdy z nich musi uzyskać 2/3 głosów. Cała procedura jest przy tym bardzo skomplikowana. Ośmiu sędziów wybiera Bundesrat, a drugą ósemkę – Bundestag. Wybór dokonywany jest bez debaty na posiedzeniu plenarnym i ma charakter tajny. Wymagana większość 2/3 głosów musi stanowić połowę wszystkich głosów. Istnieje przy tym wymóg, aby trzech sędziów konstytucyjnych z każdego senatu (każdy senat liczy 8 sędziów) wyłoniono z grona sędziów jednego z pięciu federalnych sądów najwyższych. Utała się praktyka, że do każdego senatu, zarówno Bundestag, jak i Bundesrat, wybierają sędziów spośród sędziów sądów wyższej instancji lub osób, które mają odpowiednie kompetencje do pełnienia funkcji orzeczniczych (profesorowie wydziałów prawa lub osoby, które zdały egzamin zawodowe uprawniające do wykonywania funkcji orzeczniczych). Czasem są to również byli politycy, ale panuje powszechne przekonanie, że przynależność czy sympatie polityczne sędziów nie odgrywają roli w ich późniejszej praktyce orzeczniczej.

## I nikt nie twierdzi, że jest to sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej?

Bardzo rzadko pojawia się taki argument. Partie polityczne muszą dojść do kompromisu, bo inaczej stanowisko sędzijskie pozostanie nieobsadzone. Wybierają więc kandydatów, którzy dają głównym siłom politycznym najbardziej wiarygodną gwarancję niezależności i neutralności. Wszystkie dyskusje na ten temat toczą się jednak w kuluarach, w ramach złożonej, nieformalnej procedury preselekcji. W samej komisji nominacyjnej Bundestagu spotyka się na posiedzeniu zamkniętym i jej członkowie zobowiązani są do zachowania poufności. W przypadku, gdyby partiom nie udało się osiągnąć konsensusu w wyznaczonym terminie, prezydent Bundesratu lub najstarszy członek komisji Bundestagu miałby obowiązek zwrócić się do sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o przedstawienie swoich propozycji kandydatów. Politycy działają więc pod ogromną presją. Muszą przy tym wyraźnie podkreślić, że z urzędem niemieckiego sędziego sądu konstytucyjnego wiąże się bardzo silny etos, który bezwzględnie wymaga od danej osoby politycznej neutralności i ponadpartyjności.

## A ci sami politycy nigdy nie mieli pokusy manipulowania procedurą wyboru sędziów, żeby móc potem forsować rozwiązania, które od samego początku budzą zastrzeżenia konstytucyjne?

Z pewną przesadą można powiedzieć, że w Niemczech trybunał posiada władzę wydawania nakazów i rozkazów, które, jak pokazuje praktyka, często idą na przekór większości parlamentarnej i rządowej. Jednym z zadań trybunału jest ochrona mniejszości parlamentarnej przed decyzjami podejmowanymi przez większość parlamentarną. Przez to zdarza się, że FTK naraża się na zarzuty przekraczania swoich kompetencji i wchodzenia w rolę prawodawcy. Mimo to jego rozstrzygnięcia

są przez polityków bezwzględnie respektowane. Powiedziałbym, że partia polityczna, która chciałaby wprowadzić jakieś kontrowersyjne, potencjalnie niezgodne z prawem rozwiązania, dotyczące sądu konstytucyjnego czy innych instytucji publicznych, miałaby bardzo ograniczone pole działania. A powodem tego są liczne mechanizmy kontroli i równowagi (checks and balances) wpisane w funkcjonowanie trybunału: poczynając od skomplikowanego, rotacyjnego wyboru sędziów i dwuizbowej struktury, aż po wymóg, aby w obu senatach zasiadało co najmniej sześciu byłych sędziów sądów najwyższych instancji (sześciu byłych sędziów federalnych sądów najwyższych).

## A jak przez samych sędziów odbierane są wypowiedzi polityków i dziennikarzy negatywnie oceniające pracę i decyzje sądu?

Takie głosy są uznawane za naturalną część debaty publicznej i sędziowie przyjmują je jako coś normalnego. W ostatnich latach wielokrotnie krytykowany był na przykład wyrok z 2014 r., w którym trybunał stwierdził, że trzyprocentowy próg wyborczy przy rozdziale mandatów w Parlamencie Europejskim jest niekonstytucyjny. Podobnie było trzy lata temu, gdy FTK uznał, że parom homoseksualnym przysługuje prawo do wspólnego rozliczenia podatkowego. Nie przypominał sobie jednak żadnej sprawy, która spowodowałaby trwały wyłom w relacjach między trybunałem a klasą polityczną i społeczeństwem. Zresztą agresywne krytykowanie wyroków FTK nie jest aktywnością, na której w Niemczech można zbić duży kapitał polityczny. Natomiast nieco inaczej wygląda to, jeśli chodzi o inne sądy. Krytyka ich działalności orzeczniczej bywa ostrzejsza, ale podkreślam, jest to normalny element debaty publicznej. Sędziowie są funkcjonariuszami państwa i nie ma powodu, dla którego ich decyzje nie miałyby podlegać ocenie ze strony opinii publicznej czy polityków.

## A jeśli to sędzia krytykuje jakiś projekt ustawy? Jaka jest reakcja na jego postawę?

Powiedziałbym, że jest to społecznie akceptowalne, aczkolwiek nie zdarza

**Z pewną przesadą można powiedzieć, że w Niemczech trybunał posiada władzę wydawania nakazów i rozkazów, które, jak pokazuje praktyka, często idą na przekór większości parlamentarnej i rządowej. Zdarza się, że naraża się na zarzuty przekraczania swoich kompetencji i wchodzenia w rolę prawodawcy. Mimo to jego rozstrzygnięcia są przez polityków bezwzględnie respektowane**

się często z dość oczywistego powodu. Może to bowiem rodzić zastrzeżenia co do niezawisłości takiego sędziego, narażając na szwank jego zawodową reputację. Urząd sędziowski wymaga pewnej powściągliwości i umiaru, a co za tym idzie, umiejętności powstrzymania się od zbyt aktywnego, ekspansywnego zaangażowania w debatę polityczną.

## W Polsce pojawiły się niedawno kontrowersje w związku z udziałem sędziów TK w pracach nad ustawą o trybunale. Czy w Niemczech jest zwyczaj, że sędziowie uczestniczą w procesie legislacyjnym, zwłaszcza jeśli dotyczy on ustroju sądownictwa?



**Agresywne krytykowanie wyroków Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie jest aktywnością, na której w Niemczech można zbić duży kapitał polityczny. Krytyka działalności orzeczniczej innych sądów bywa ostrzejsza, ale jest to normalny element debaty publicznej. Sędziowie są funkcjonariuszami państwa i nie ma powodu, dla którego ich decyzje nie miałyby podlegać ocenie ze strony opinii publicznej czy polityków**

Sędziowie sądów wyższych instancji bywają zapraszani jako eksperci w ramach konsultacji prowadzonych przez komisję parlamentarną czy Komisję Europejską i nie widzę w tym żadnego problemu. Myślę, że wręcz jest wskazane, żeby resort sprawiedliwości czy posłowie mogli zasięgnąć opinii sędziów trybunału przy projektowaniu przepisów zmieniających zasady funkcjonowania tej instytucji. Oczywiście pod warunkiem, że wszystko odbywa się przejrzysto. Wiele też zależy od tego, czym sędziowie uczestniczący w pracach legislacyjnych zajmowali się zawodowo wcześniej. Jeśli w przeszłości byli politykami, to ich udział w procesie legislacyjnym nie byłby wskazany. Podobnie: sędzia nie powinien rozstrzygać sprawy, jeśli wcześniej jako parlamentarzysta pomagał opracowywać przepisy, które mają być w niej zastosowane.

## Innym źródłem niezadowolenia polskich sędziów są ich napięte relacje z ministrem sprawiedliwości, a zwłaszcza spór o dostęp do akt spraw sądowych. Niemieccy sędziowie mają podobny problem?

Co do zasady – nie. Wprawdzie niemieckie landy posiadają dość daleko posuniętą niezależność, jeśli chodzi o organizację i administrowanie wymiarem sprawiedliwości, ministrowie z pewnością nie mogą żądać udostępnienia im akt sprawy po to, aby nadzorować pracę poszczególnych sędziów. Oczywiście jest wiele przepisów dotyczących monitorowania ilości rozstrzyganych spraw, co wiąże się z dostępnością informacji dotyczącej ilości spraw rozstrzygniętych przez dany sąd i jego wydziały. Należy tu odróżnić niezawisłość osobistą sędziego od niezawisłości funk-

cyjnej. Oczywiście zawsze pojawia się pytanie, w jakim zakresie jest to możliwe. Dlatego tak ważne jest, aby po pierwsze, sędziowie mieli wpływ na sprawowanie nadzoru, a po drugie – aby istniała wewnętrzna sądowa procedura umożliwiająca kontrolę, gdy pojawiają się wątpliwości, czy dany środek administracyjny nie zagraża niezawisłości sędziowskiej.

## Przeniesienie sędziów do innego miejsca pracy należy do katalogu takich niebezpiecznych działań?

Akurat młodzi niemieccy sędziowie, zanim otrzymają dożywotnią nominację, mogą być przeniesieni bez większych ograniczeń. Dopiero po 3-6 latach stażu orzeczniczego mogą liczyć na uzyskanie stałego miejsca pracy, z którego nie można ich usunąć poza nieliczne wyjątkami. Jednym z nich jest np. decyzja ministra o zamknięciu sądu.

## I sędziowie nie mają z tym problemu?

To zdarza się niezwykle rzadko. Młodzi sędziowie muszą jednak liczyć się z koniecznością kilkukrotnej zmiany miejsca zamieszkania w ciągu kilku pierwszych lat orzekania.

## W Polsce toczy się spór o to, jak model przydziału sędziów spraw do osadzenia będzie najbardziej sprawiedliwy, a jednocześnie efektywny. Jaki system wypracowano w Niemczech i czy przewiduje on osobne zasady dla sędziów funkcyjnych?

Jeśli chodzi o przydziałowe konkretnej spraw, jest ono corocznie określane w regulaminie przydziału prac sądu (przygotowywanego przez sam sąd). Regulamin wskazuje, jakie sprawy przydzielane są danej izbie. W ramach izby (zazwyczaj trzysobowej) podejmowana jest decyzja o przydziale spraw konkretnemu sędziemu i ewentualnie (ze względu na złożoność sprawy) czy sprawa będzie rozstrzygana przez cały skład izby. Automatyzm przydziału spraw ma umocowanie konstytucyjne. Nałożenie na prezesów sądów oraz przewodniczących wydziałów obowiązków administracyjnych wiąże się ze zmniejszeniem ich obciążenia pracą orzeczniczą. Aby poprawić wydajność sądów, stworzono specjalny system umożliwiający planowanie ich potrzeb kadrowych, zwany w skrócie PEBBSY (niem. Personalbedarfsberechnungssystem). Pozwala on mierzyć średni czas trwania określonych postępowań sądowych. Na tej podstawie ustalana jest liczba sędziów oraz pracowników sądów potrzebnych do wykonywania zadań orzeczniczych i administracyjnych.

## Czy niemieccy sędziowie mają obowiązek publikowania w internecie swoich oświadczeń majątkowych?

Nie, nie ma takiego wymogu. Muszą jedynie informować prezesa sądu o swoich dodatkowych źródłach dochodów.

