

---

Warszawa, 13 sierpnia 2024 r.  
Opinia nr: JUD-POL/509/2024 [NR/AIC]

---

# **PILNA NOTA NA TEMAT DOSTĘPU SĘDZIÓW I PROKURATORÓW DO INFORMACJI NIEJAWNYCH, POŚWIADCZEŃ BEZPIECZEŃSTWA ORAZ POSZANOWANIA NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW, A TAKŻE AUTONOMII I NIEZALEŻNOŚCI PROKURATURY**

---

## **POLSKA**

---

Niniejsza Pilna Nota powstała dzięki wkładowi **Tamary Otiashvili** – starszej ekspertki prawnej ds. międzynarodowego prawa praw człowieka i demokratycznych rządów; **Gar Yein Ng** – niezależnej ekspertki ds. niezależności sądów, starszej wykładowczynie prawa na wydziale prawnym Uniwersytetu Buckingham w Zjednoczonym Królestwie; oraz **Nazlı Yıldırım Schierkolik** – niezależnej ekspertki ds. reformy sektora bezpieczeństwa i praw człowieka.

---

---

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

---

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa  
Tel.: +48 22 520 06 00, faks: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## STRESZCZENIE

ODIHR z zadowoleniem przyjmuje wniosek o przedstawienie międzynarodowej wiedzy fachowej w odniesieniu do dostępu sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych oraz środków mających na celu poszanowanie niezależności sądów, a także autonomii i niezależności prokuratury przy jednoczesnej ochronie bezpieczeństwa narodowego. Niniejsza Pilna Nota zawiera przegląd stosownych międzynarodowych i regionalnych standardów, zaleceń i zobowiązań OBWE, a także przykłady praktyk przyjętych w różnych państwach w odniesieniu do omawianych w niej tematów. Ze względu na delikatny charakter tematu i różnorodność praktyk przyjętych w różnych państwach, niniejsza Pilna Nota nie ma w założeniu stanowić wyczerpującego opisu, lecz wskazuje stosowne międzynarodowe standardy praw człowieka i ogólne tendencje w zakresie praktyk krajowych, aby dostarczyć wskazówek dotyczących uregulowania tej kwestii.

Państwa mogą zasadnie rozważyć opracowanie procedur lub mechanizmów zapewniających ochronę informacji niejawnych. Jednak postępowanie sprawdzające w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, zwłaszcza gdy jest ono przeprowadzane przez organ władzy wykonawczej, taki jak służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo, może stanowić zewnętrzny wpływ lub presję ze strony władzy wykonawczej na sądownictwo i prokuraturę bądź być postrzegane jako taki wpływ lub presja, a zatem może zagrażać niezależności sądownictwa i prokuratury. W istocie, sytuacja, w której władza wykonawcza jest w stanie kontrolować sądownictwo, kierować nim lub wpływać na nie, jest niezgodna z koncepcją niezależnego sądu. Istnieją akty tzw. „prawa miękkiego”, opinie lub sprawozdania międzynarodowych bądź regionalnych organizacji praw człowieka, a także przykłady praktyk państwowych podkreślające nieodłączne ryzyko nadmiernej ingerencji w przypadku, gdy organ władzy wykonawczej przeprowadza pewną formę postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów lub prokuratorów.

W związku z tym **należy odradzić wprowadzenie jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów i prokuratorów realizowanego przez krajowe służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo lub inny organ władzy wykonawczej ze względu na możliwość naruszenia niezależności sądów i prokuratury.** W przypadkach naruszenia bezpieczeństwa lub niewłaściwego obchodzenia się z informacjami niejawnymi przez sędziów lub prokuratorów należy wykorzystywać dotychczasowe procedury dyscyplinarne lub karne oraz nakładać sankcje proporcjonalne do wagi czynu, a w razie potrzeby usprawnić takie procedury bądź zaostrzyć sankcje, by skuteczniej reagować na takie problemy.

Jednak jeżeli **autorzy projektu wykażą konieczność wprowadzenia postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów i prokuratorów,**

**powinny temu towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia, aby uniknąć ryzyka nadmiernego wpływu politycznego lub presji na sądownictwo i prokuraturę.** Należy dołożyć starań, aby jasno i precyzyjnie określić zakres podmiotowy takiego postępowania – na zasadzie doraźnej w związku z wymogami dotyczącymi wykonywania funkcji lub obowiązków – a także jego charakter i zasady jego przeprowadzania oraz ramy instytucjonalne, aby uniknąć ryzyka arbitralnego wdrażania takiego postępowania przez władze publiczne, a także zapobiec nieuzasadnionym naruszeniom niezależności sądów i prokuratury podczas postępowania sprawdzającego. Wymogi i procedura powinny być określone w dostępnych publicznie przepisach prawa oraz należycie uzasadnione, a także ograniczać się do zakresu ściśle niezbędnego i proporcjonalnego do celów weryfikacji, z zastosowaniem wszelkich stosownych zabezpieczeń, aby uniknąć ryzyka przejęcia w przyszłości sądownictwa i prokuratury przez siłę polityczną kontrolującą ten proces.

*Postępowanie sprawdzające na zasadzie doraźnej w związku z wymogami dotyczącymi wykonywania funkcji lub obowiązków sędziów i prokuratorów –* Aby zmniejszyć ryzyko nadmiernego wpływu na niezależność sądów i prokuratury, postępowanie sprawdzające może być rozważane tylko w przypadku tych sędziów i prokuratorów, którzy wyrażą gotowość do rozpatrywania spraw dotyczących informacji niejawnych, lub w sytuacji, gdy mogą oni potrzebować dostępu do informacji niejawnych i możliwości ich wykorzystania podczas wykonywania funkcji lub obowiązków sędziowskich bądź prokuratorowskich. Aby dodatkowo ograniczyć zakres postępowania sprawdzającego, władze mogą rozważyć wprowadzenie tego wymogu tylko w przypadku informacji ściśle tajnych/tajnych, nie zaś w odniesieniu do wszystkich rodzajów informacji niejawnych.

*Przeprowadzanie postępowania sprawdzającego przez kompetentny, niezależny i bezstronny organ –* Jednym z kluczowych zabezpieczeń byłoby powierzenie odpowiedzialności za przeprowadzanie postępowania sprawdzającego kompetentnemu, niezależnemu i bezstronnemu organowi, takiemu jak organ samorządu sędziowskiego lub prokuratorowskiego, bądź innemu niezależnemu podmiotowi w miejsce przeprowadzania postępowania sprawdzającego bezpośrednio przez organ władzy wykonawczej lub agencję do spraw bezpieczeństwa, taką jak służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Ilość informacji gromadzonych przez taki (niezależny) organ musi być ograniczona, zarówno na mocy prawa, jak i w praktyce, do zakresu ściśle niezbędnego do celów postępowania sprawdzającego. W celu zapewnienia niezależności takiego organu zaleca się również szczegółowe uregulowanie w ustawie kluczowych zabezpieczeń materialnych i proceduralnych, a mianowicie jego składu i procedur powoływania jego członków, czasu trwania kadencji członków, uprawnień tego organu, gwarancji rzetelnego procesu, zasad podejmowania decyzji oraz kwestii weryfikacji samych członków. Nawet jeżeli organ władzy wykonawczej lub służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo uczestniczą w postępowaniu sprawdzającym prowadzonym przez inny (niezależny) organ, ich rola w tym procesie, zarówno na mocy prawa, jak i w praktyce, musi zostać jasno i

precyzyjnie określona w ustawie oraz ograniczona do zakresu ściśle niezbędnego w celu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Ich zaangażowanie powinno być minimalne i nie powinno skutkować bezpośrednim gromadzeniem, przechowywaniem ani przetwarzaniem większej ilości danych osobowych nieistotnych dla celów postępowania sprawdzającego, jak też nie powinny one podejmować ostatecznej decyzji w sprawie tego, czy sędzia lub prokurator otrzyma poświadczenie bezpieczeństwa, czy też nie.

*Jasne, precyzyjne, niezbędne i proporcjonalne zasady, wymogi oraz zabezpieczenia dotyczące postępowania sprawdzającego* – Warunki oraz zasady związane z postępowaniem sprawdzającym powinny zostać jasno i precyzyjnie określone w ustawie, aby uniknąć ryzyka arbitralnego wdrażania takiego postępowania przez władze publiczne, w szczególności przez organ odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego. Wymogi oraz procedura powinny być również należycie uzasadnione i ograniczone do bezwzględnie koniecznego zakresu. Przepisy prawa nie powinny być nieproporcjonalne ani powielać dotychczasowych środków mających na celu zapewnienie integralności sądownictwa. Ponadto organ odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego nie powinien być uprawniony do jednostronnego podejmowania decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa w związku z zarzutami, że dana osoba nie spełnia już kryteriów poświadczenia bezpieczeństwa, bez odpowiedniego uzasadnienia i zagwarantowania danemu sędziemu sprawiedliwości proceduralnej, w tym możliwości zaskarżenia cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa przed niezależnym i bezstronnym sądem.

*Mechanizmy i wewnętrzne zabezpieczenia oraz środki zapewniające zgodność działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ze standardami praw człowieka* – Należy wprowadzić mechanizmy oraz procedury kontroli wewnętrznej i zewnętrznej nad służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, aby zapewnić zgodność ich działania z prawem i standardami praw człowieka oraz poszanowanie niezależności sądów i prokuratury. Najlepszym rozwiązaniem byłoby poddanie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zewnętrznej kontroli ze strony niezależnego organu posiadającego niezbędny mandat, uprawnienia i zasoby, aby kontrolować wkład, jaki służby te wnoszą w procedury związane z poświadczeniami bezpieczeństwa sędziów i prokuratorów. Opisanym środkiem i strukturze instytucjonalnej powinny towarzyszyć konkretne inicjatywy na rzecz rozwoju potencjału funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo/wywiadowczych, aby uwrażliwić ich na znaczenie poszanowania praw człowieka oraz niezależności sądów i prokuratury podczas wykonywania ich funkcji. Stosownym funkcjonariuszom należy również dostarczyć odpowiednie wskazówki lub wytyczne dotyczące tego, jak powinni oni wykonywać swoje funkcje w sposób zgodny ze standardami praw człowieka.

***W tekście Pilnej Noty wyróżniono bardziej szczegółowe i rozwinięte rozważania oraz konkretne zalecenia, które należy wziąć pod uwagę w odniesieniu do poświadczeń bezpieczeństwa sędziów i prokuratorów, dostępu do informacji oraz poszanowania niezależności sądów i prokuratury.***

***W ramach swojego mandatu polegającego na udzielaniu państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru, ODIHR dokonuje na złożony wniosek oceny projektowanych i istniejących aktów prawnych pod kątem ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia dotyczące poprawy sytuacji.***

## SPIS TREŚCI

<b>I. WPROWADZENIE .....</b>	<b>7</b>
<b>II. ZAKRES NOTY.....</b>	<b>7</b>
<b>III. INFORMACJE OGÓLNE.....</b>	<b>8</b>
<b>IV. STOSOWNE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE LUDZKIEGO WYMIARU .....</b>	<b>9</b>
1. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO I PUBLICZNEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZEZ NIEZAWISŁY I BEZSTRONNY SĄD.....	11
2. AUTONOMIA I NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATURY .....	13
3. PRAWO DO POSZANOWANIA ŻYCIA PRYWATNEGO I RODZINNEGO .....	14
<b>V. STOSOWANIE STANDARDÓW I DOBRYCH PRAKTYK .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Zagadnienia ogólne .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Przykłady praktyk stosowanych w poszczególnych państwach .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Ogólne wytyczne i zalecenia .....</i>	<i>18</i>
3.1. <i>Zakres podmiotowy postępowania sprawdzającego.....</i>	<i>19</i>
3.2. <i>Kompetentny, niezależny i bezstronny organ.....</i>	<i>19</i>
3.3. <i>Charakter i zasady postępowania sprawdzającego .....</i>	<i>21</i>
3.4. <i>Skuteczny środek odwoławczy .....</i>	<i>22</i>
3.5. <i>Poufność wszelkich gromadzonych informacji i zgodność ze standardami ochrony danych osobowych.....</i>	<i>22</i>
3.6. <i>Odpowiedzialność za niewłaściwe obchodzenie się z informacjami niejawnymi przez sędziów i prokuratorów posiadających poświadczenie bezpieczeństwa .....</i>	<i>23</i>
4. <i>Mechanizmy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej nad służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w celu zapewnienia poszanowania niezależności sądów i prokuratury podczas postępowania sprawdzającego .....</i>	<i>24</i>
5. <i>Zalecenia odnoszące się do procesu reformy.....</i>	<i>26</i>

## I. WPROWADZENIE

---

1. W dniu 28 maja 2024 r. Minister Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) wniosek o ekspertyzę prawną dotyczącą dostępu sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych oraz posiadania przez nich odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa, a także poszanowania niezależności sądów i prokuratury w tym kontekście.
2. W dniu 17 czerwca 2024 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia analizy przedstawiającej odpowiednie międzynarodowe i regionalne standardy oraz zalecenia, a także, w stosownych przypadkach, zawierającej przegląd porównawczy praktyk legislacyjnych w innych krajach.
3. Ze względu na krótki termin sporządzenia analizy ODIHR zdecydowało się opracować Pilną Notę, której celem nie jest wyczerpujący opis stosownych praktyk krajowych, lecz przedstawienie kluczowych przykładów ilustrujących pewne ogólne wzorce w odniesieniu do kwestii dostępu sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych oraz ewentualnego postępowania sprawdzającego lub innego mechanizmu służącego temu celowi. Niniejsza Pilna Nota nie odnosi się do kwestii postępowania z informacjami niejawnymi w kontekście postępowania sądowego i potencjalnego wpływu na prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy, ani do kwestii kontroli sądowej lub prokuratorskiej nad służbami wywiadowczymi lub odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.
4. ODIHR jest gotowe do dalszego rozwinięcia niektórych zagadnień poruszonych w niniejszej Nocie, w tym dotyczących dostępu do informacji niejawnych i ich wykorzystania w kontekście postępowania sądowego w celu zapewnienia zgodności z prawem do rzetelnego procesu sądowego lub kontroli sądowej nad służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, jeżeli zostanie to uznane za przydatne dla wnioskodawcy, jak też do przeglądu dotychczasowego ustawodawstwa lub zmian, które mogą zostać wypracowane w toku trwających dyskusji. Takie przeglądy prawne zapewniłyby bardziej szczegółową analizę zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE, dostarczając także stosownych przykładów dobrych praktyk z państw uczestniczących w OBWE w odniesieniu do konkretnych wyborów legislacyjnych i przepisów prawnych.
5. Niniejszą Pilną Notę sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. ODIHR przeprowadziło tę ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich kluczowych zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru<sup>1</sup>.

## II. ZAKRES NOTY

---

1 ODIHR przeprowadziło tę ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich kluczowych zobowiązań OBWE. Zob. zwłaszcza dokument [OSCE Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area](#) [„Decyzja OBWE nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008), pkt 4, w którym Rada Ministerialna „[z]achęca uczestniczące państwa, w stosownych przypadkach przy wsparciu odpowiednich struktur wykonawczych OBWE zgodnie z ich mandatem i w ramach posiadanych zasobów, do kontynuowania oraz intensyfikacji wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmacniania praworządności [w obszarze] niezależności sądownictwa, skutecznego wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji państwowych i urzędników, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

6. Niniejsza Pilna Nota obejmuje swoim zakresem przede wszystkim regulację dostępu sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych oraz ewentualne postępowanie sprawdzające w celu przyznania takiego dostępu. Jej głównym celem jest przedstawienie przeglądu stosownych międzynarodowych standardów i zaleceń w zakresie praw człowieka, zobowiązań OBWE i dobrych praktyk w regionie OBWE w odniesieniu do tego tematu. Z racji takiego ograniczenia jej zakresu nie stanowi ona wyczerpującego przeglądu ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących dostęp sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych.
7. Niniejsza Pilna Nota porusza kluczowe kwestie i ma na celu zapewnienie ogólnych wytycznych odnoszących się do dalszej realizacji rozważanych reform przez przyjęcie ustawodawstwa, jeżeli zostanie to uznane za konieczne. Odnosząc się do przykładów krajowych, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem, koncentrując się natomiast na dostarczeniu informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, a zarazem ilustrując sposób ich uwzględnienia w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze możliwe jest przeniesienie ich na grunt innego kraju i należy je zawsze rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
8. Zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet<sup>2</sup> (zwaną dalej „CEDAW”) i Planem Działania OBWE na rzecz promowania równości płci z 2004 r.<sup>3</sup> oraz zobowiązaniami do włączenia problematyki płci do głównego nurtu działań, programów i projektów OBWE, w Pilnej Nocie uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci oraz różnorodności.
9. Niniejsza Pilna Nota nie wyklucza wydania w przyszłości przez ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na omawiany temat oraz na temat powiązanego ustawodawstwa obowiązującego w Polsce. Niniejsza Pilna Nota została przetłumaczona na język polski, jednak w przypadku rozbieżności charakter rozstrzygający ma wersja angielska.

### III. INFORMACJE OGÓLNE

---

10. W znowelizowanej w kwietniu 2024 r. ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>4</sup> określono zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że *„Informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękopię*

2 Zob. [UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women](#) [„Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r.

3 Zob. [OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#) [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjęty decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), pkt 32.

4 Zob. <[Ochrona informacji niejawnych. - Dz.U.2024.632 t.j. - OpenLEX](#)>.

*zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych”.*

11. Ustawa określa ponadto zasady ochrony informacji niejawnych, w tym postępowanie sprawdzające w celu wydania poświadczenia bezpieczeństwa, które może być zwykłym postępowaniem sprawdzającym przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” (art. 25) lub poszerzonym postępowaniem sprawdzającym w celu uzyskania dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” (art. 26). Zgodnie z art. 34 ust. 10 pkt 15 ustawy postępowanie sprawdzające nie przeprowadza się wobec sędziego sądu powszechnego i sądu wojskowego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, asesora sądowego, ławnika sądu powszechnego i ławnika sądu wojskowego oraz prokuratora i asesora prokuratury pełniącego czynności prokuratorskie.

## **IV. STOSOWNE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE LUDZKIEGO WYMIARU**

---

12. Istnieje pewna liczba międzynarodowych dokumentów w zakresie praw człowieka oraz zobowiązań OBWE, które są istotne dla ustanowienia ram ochrony praw podstawowych i poszanowania niezależności sądów, a także autonomii i niezależności prokuratury w sytuacji, gdy sędziowie i prokuratorzy mają dostęp do informacji niejawnych oraz je wykorzystują, a także dla opracowania procedur i mechanizmów ochrony bezpieczeństwa narodowego. Ochrona bezpieczeństwa narodowego jest oczywistą potrzebą, jednak trzeba również zadbać, aby podejmowane środki bezpieczeństwa nie naruszały podstawowych zasad sprawiedliwości i godności ludzkiej. Ponadto przejrzystość, odpowiedzialność i proporcjonalność są niezbędne do utrzymania zaufania publicznego i praworządności przy jednoczesnej ochronie informacji poufnych, które zostały utajnione ze względów bezpieczeństwa. Uznając ogólną tendencję do przedkładania bezpieczeństwa nad zgodność ze standardami praw człowieka, należy powtórzyć, że ochrona i promowanie wszystkich praw człowieka, a także niezależności sądów oraz ochrona bezpieczeństwa narodowego nie powinny być postrzegane jako cele wzajemnie się wykluczające, lecz wzajemnie się uzupełniające i wzmacniające – takie podejście leży również u podstaw kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa OBWE.
13. Zasadniczo informacje będące w posiadaniu władz publicznych powinny podlegać zasadzie maksymalnego ujawniania, zgodnie z którą ustanawia się domniemanie, że wszystkie takie informacje są dostępne, z zastrzeżeniem jedynie wąsko zakreślonych wyjątków<sup>5</sup>, w tym

---

<sup>5</sup> Zob. UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi], the OSCE Representative on Freedom of the Media [Przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów] and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression [Specjalny Sprawozdawca Organizacji Państw Amerykańskich ds. wolności wypowiedzi], *Joint Declaration* [„Wspólna deklaracja”] – dokument przyjęty 6 grudnia 2004 r., w którym na s. 2 stwierdza się: „Prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych jest podstawowym prawem człowieka, które powinno być realizowane na poziomie krajowym przez kompleksowe ustawodawstwo (na przykład ustawy o wolności informacji) oparte na zasadzie maksymalnego ujawniania, w którym ustanawia się domniemanie, że wszystkie informacje są dostępne, z zastrzeżeniem jedynie wąsko zakreślonych wyjątków”.

wprowadzonych ze względu na bezpieczeństwo narodowe w celu ochrony „tajemnicy państwowych”. Aby uniknąć nadmiernego utajniania informacji, w przepisach prawa dotyczących tajemnicy należy precyzyjnie zdefiniować „bezpieczeństwo narodowe” oraz ustanowić wąsko i jednoznacznie określone zakazy ujawniania tych informacji, które są niezbędne i proporcjonalne w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego; należy także ustanowić jasne i przejrzyste procedury pozwalające uniknąć nadmiernego utajniania dokumentów i umożliwiające odtajnienie informacji, które nie wymagają już ściślejszej ochrony ze względów bezpieczeństwa narodowego.<sup>6</sup> Zgodnie z orzecznictwem ETPC bezpieczeństwo narodowe obejmuje „[...] ochronę bezpieczeństwa państwa i demokracji konstytucyjnej przed szpiegostwem, terroryzmem, wspieraniem terroryzmu, separatyzmem i podżeganiem do naruszania dyscypliny wojskowej”.<sup>7</sup> Jako przydatne wytyczne przy opracowywaniu ram postępowania z informacjami niejawnymi<sup>8</sup> może służyć dokument [Global Principles on National Security and the Right to Information](#) [„Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji”] z 2013 r., czyli tzw. Zasady z Tshwane, zatwierdzone rezolucją nr 2060 Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy (ZPRE)<sup>9</sup>.

14. Jak wskazano w Zasadzie nr 6 z Tshwane: „Wszystkie organy kontrolne, rzecznice i odwoławcze, w tym sądy i instytucje sądownicze, powinny posiadać dostęp do wszystkich informacji, w tym dotyczących bezpieczeństwa narodowego, bez względu na ich klauzulę tajności, które mają znaczenie dla zdolności tych organów do wykonywania swoich obowiązków”. Dostęp do informacji niejawnych może być fundamentalnym elementem skutecznego wykonywania przez sędziów i prokuratorów obowiązków związanych z wymierzaniem sprawiedliwości oraz prowadzeniem postępowań prawnych z dbałością o wszystkie stosowne zabezpieczenia. Dostęp ten ma kluczowe znaczenie dla świadomego podejmowania decyzji, utrzymania praworządności, ochrony praw osób będących stronami postępowań sądowych i zapewnienia równości broni (równości stron procesowych) podczas

6 Zob. dokument ODIHR-OSCE/RFoM [ODIHR-OBWE/Przedstawiciel ds. wolności mediów] [Interim Joint Opinion on the Draft Law of the Kyrgyz Republic on the Mass Media \(as of 13 May 2023\)](#) [„Tymczasowa wspólna opinia w sprawie projektu ustawy Republiki Kirgiskiej o środkach masowego przekazu (stan na 13 maja 2023 r.)”] z 26 lipca 2023 r., pkt 79; zob. również ODIHR, [Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders](#) [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] z 2014 r., pkt 144. W szczególności w ustawodawstwie powinno się jasno wskazywać kryteria, które powinny być stosowane w celu określenia, czy informacje mogą zostać uznane za tajne, a zatem niejawne, z potencjalnie różnymi klauzulami tajności, aby zapobiec nadużywaniu etykiety „tajne” w celu zapobiegania ujawnianiu informacji, które są przedmiotem zainteresowania publicznego; ujawnianie nie powinno być ograniczone, jeżeli władze publiczne nie wykażą *rzeczywistego i możliwego do zidentyfikowania ryzyka znacznej szkody dla uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego*, który przeważa nad interesem publicznym związanym z ujawnieniem informacji; należy wprowadzić jasne i przejrzyste procedury w celu uniknięcia nadmiernego utajniania dokumentów, nieracjonalnie długiego okresu upływającego do chwili ich odtajnienia i nadmiernych ograniczeń w dostępie do archiwów historycznych; klasyfikacja dokumentów jako tajnych musi być regularnie weryfikowana, gdyż informacje początkowo uznawane za wysoce poufne mogą już nie należeć do tej kategorii kilka lat później; wyjątki od zasady ujawniania informacji publicznych powinny być określane przez niezależny organ, w miarę możliwości sąd, nie zaś przez organ posiadający te informacje; zob. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 34 w sprawie art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPPOiP)”, CCPR/C/GC/34 z 21 lipca 2011 r., pkt 30; International Mandate-Holders on Freedom of Expression [Międzynarodowi mandatariusze ds. wolności wypowiedzi], [2004 Joint Declaration](#) [„Wspólna deklaracja z 2004 r.”] z 6 grudnia 2004 r., podsekcja „Secrecy Legislation” [„Ustawodawstwo dotyczące tajemnic”, pkt 3; United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi], [Report on the Protection of Sources and Whistleblowers](#), [„Sprawozdanie na temat ochrony źródeł i sygnalistów”] [A/70/361](#), 2017, pkt 47; oraz [Global Principles on National Security and the Right to Information](#) [„Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji”, tzw. Zasady z Tshwane opracowane i przyjęte 12 czerwca 2013 r. przez duże zgromadzenie ekspertów wywodzących się z organizacji międzynarodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich, a także praktyków zajmujących się bezpieczeństwem narodowym, Zasada 3(b).

7 ECtHR [ETPC], [National security and European case-law](#) [„Bezpieczeństwo narodowe i europejskie orzecznictwo”], 2013, pkt 5.

8 Tamże. Zasada 9 (Zasady z Tshwane z 2013 r.).

9 Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) [Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (ZPRE)], [Resolution 2060 on Improving the Protection of Whistleblowers](#) [„Rezolucja nr 2060 w sprawie poprawy ochrony sygnalistów”] (2015), zatwierdzająca dokument [Global Principles on National Security and the Right to Information](#) [„Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji”] z 2013 r., czyli tzw. Zasady z Tshwane.

takich postępowań. Dysponując dostępem do stosownych informacji niejawnych, sędziowie i prokuratorzy mogą dokonać lepszej oceny spraw, zagwarantować prawo do rzetelnego procesu oraz utrzymać integralność wymiaru sprawiedliwości. Dzięki temu dostępowi sądownictwo może również być mechanizmem rozliczalności sektora bezpieczeństwa. Zarazem państwo ma także interes w zapewnieniu ochrony informacji niejawnych i może w tym celu opracować procedury lub mechanizmy, takie jak pewna forma postępowania sprawdzającego. Takie procedury lub mechanizmy nie mogą jednak naruszać niezależności sądów i prokuratury.

## 1. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO I PUBLICZNEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZEZ NIEZAWISŁY I BEZSTRONNY SĄD

15. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa.<sup>10</sup> Zasada ta ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka.<sup>11</sup> Ta niezależność oznacza, że sądownictwo jako instytucja, jak również poszczególni sędziowie muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź pochodzących z innych zewnętrznych źródeł<sup>12</sup>.
16. Na poziomie międzynarodowym uznaje się od dawna, że strony w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych mają prawo do rzetelnego procesu przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”, co zagwarantowano w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)<sup>13</sup>, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)<sup>14</sup> oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się również dopilnować, aby niezależność sądownictwa była prawnie zagwarantowana i przestrzegana w praktyce, uznając niezawisłość sędziów oraz bezstronne funkcjonowanie publicznego wymiaru

---

10 Zob. UN Human Rights Council [Rada Praw Człowieka ONZ], *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], nr [A/HRC/29/L.11](#) z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Jak stwierdza się w [Dokumentie Kopenhaskim OBWE z 1990 r.](#): „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).

11 Zob. [OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems](#) [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r.

12 Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; zob. również przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 6 ust. 1 EKPC w dokumencie [Guide on Article 6 of the ECHR – Right to a Fair Trial \(civil limb\)](#) [„Przewodnik po art. 6 EKPC – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (postępowanie cywilne)”] (sierpień 2023 r.) (w szczególności ECtHR [ETPC], [Ástráðsson v. Iceland \[Ástráðsson przeciwko Islandii\] \[Wielka Izba\]](#), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 207 i następne). Zob. również Venice Commission [Komisja Wenecka], [Rule of Law Checklist](#) [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], 2016, pkt 74.

13 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r. Zob. też UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., który to dokument zawiera wytyczne w sprawie interpretacji art. 1 MPPOiP.

14 Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

sprawiedliwości za elementy sprawiedliwości niezbędne dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich ludzi<sup>15</sup>.

17. Międzynarodowa interpretacja praktycznych wymogów dotyczących niezależności sądownictwa jest nadal kształtowana przez prace międzynarodowych organów, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)<sup>16</sup> oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)<sup>17</sup>, jak również przez opracowywane akty tzw. prawa miękkiego i inne niewiążące prawnie wytyczne.<sup>18</sup> W art. 14 MPPOiP i art. 6 EKPC wskazuje się „bezpieczeństwo państwowe” jako możliwą podstawę wykluczenia prasy i publiczności z całości lub części rozprawy sądowej, lecz nie stanowi ono uzasadnienia dla innych ograniczeń gwarancji rzetelnego procesu i sprawiedliwości proceduralnej przewidzianych w tych przepisach. W Zasadach z Syrakuz dotyczących ograniczeń i odstępstw od postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Uwadze ogólnej Komitetu Praw Człowieka ONZ wyjaśnia się, że pewnych praw do rzetelnego procesu sądowego nigdy nie można uchylić, nawet w sytuacji nadzwyczajnej, gdyż „zasady legalności i praworządności wymagają, aby podstawowe wymogi rzetelnego procesu [w tym bycie sądzonym przez niezawisły i bezstronny sąd] były przestrzegane w stanie wyjątkowym”; ponadto „bezpieczeństwo narodowe nie może być wykorzystywane jako pretekst do nakładania niejasnych lub arbitralnych ograniczeń i może

- 
- 15 Zob. [1990 OSCE Copenhagen Document](#) [„Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.”], pkt 5 i 5.12; [Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE](#) [„Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.); [Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area](#) [„Decyzja Rady Ministerialnej nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”], Helsinki, 4–5 grudnia 2008 r. Zob. też dokument [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) opracowany przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów]; oraz dokument [ODIHR Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(2023, Warsaw Recommendations\)](#) [„Zalecenia ODIHR dotyczące niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (zalecenia warszawskie z 2023 r.)”], którego celem jest uzupełnienie dokumentu [ODIHR Kyiv Recommendations](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa”] przez rozwinięcie pewnych, nieomówionych uprzednio zagadnień oraz reakcję na wydarzenia zaszłe od 2010 r.; obydwa dokumenty należy czytać łącznie. Zob. też ODIHR, [Legal Digest of International Fair Trial Rights](#) [„Streszczenie prawne dotyczące międzynarodowego prawa do rzetelnego procesu”] (2012).
- 16 Zob. przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) odnoszącego się do art. 6 ust. 1 EKPC w dokumencie [Guide on Article 6 of the ECHR – Right to a Fair Trial \(civil limb\)](#) [„Przewodnik po art. 6 EKPC – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (postępowanie cywilne)”] (sierpień 2023 r.) (w szczególności ECtHR [ETPC], [Ástráðsson v. Iceland](#) [Ástráðsson przeciwko Islandii] [Wielka Izba], nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 207 i następane).
- 17 Zob. np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), [Postępowanie karne przeciwko WB i in.](#), sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, 16 listopada 2021 r., pkt 67; W.Ż., [C-487/19](#), wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (dotyczący Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego), 6 października 2021 r., pkt 109; [Komisja przeciwko Polsce](#), C-791/19, 15 lipca 2021 r., pkt 59; [A.B.](#) [Wielka Izba], C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt 117; TSUE, [A. K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu](#) [Wielka Izba], C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r., pkt 121 i 122; [Komisja przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 73 i 74; [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), C-64/16, 27 lutego 2018 r., pkt 44.
- 18 Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; zob. także [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r.; a także [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] zatwierdzone przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r.; oraz [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Środki służące skutecznemu wdrożeniu zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010) przyjęte przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa]. Zob. też [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) oraz [ODIHR Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(2023, Warsaw Recommendations\)](#) [„Zalecenia ODIHR dotyczące niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (zalecenia warszawskie z 2023 r.)”].

być przywoływane tylko wtedy, gdy istnieją odpowiednie zabezpieczenia oraz skuteczne środki zaradcze przeciwko nadużyciom”<sup>19</sup>.

18. W przypadku, gdy sędziowie lub prokuratorzy muszą uzyskać dostęp do informacji poufnych w trakcie wykonywania swoich obowiązków, w grę może wchodzić kilka gwarancji rzetelnego procesu. Obejmują one prawo do bycia sądzonym przez niezawisły i bezstronny sąd, jeżeli dostęp do informacji niejawnych wiąże się z pewną formą kontroli lub nadzoru ze strony służb wywiadowczych/odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Postępowanie sprawdzające w odniesieniu do sędziów, zwłaszcza gdy jest ono przeprowadzane przez organ wykonawczy lub agencję do spraw bezpieczeństwa, taką jak służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo, może potencjalnie skutkować zewnętrznym wpływem lub presją. Prawo do równości broni (równości stron procesowych) może również zostać w nadmiernym stopniu naruszone, gdy strona procesu nie ma dostępu do pewnych informacji, ponieważ są one niejawne ze względów bezpieczeństwa narodowego, lub gdy kontrola sądowa jest ograniczona ze względów bezpieczeństwa narodowego.

## 2. AUTONOMIA I NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATORY

19. Ramy standardów i zaleceń związanych z pracą, statusem oraz rolą prokuratury zostały określone w serii międzynarodowych dokumentów. Są wśród nich Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów z 1990 r., których celem jest wspieranie państw członkowskich ONZ w zapewnieniu i promowaniu skuteczności, bezstronności oraz uczciwości prokuratorów w postępowaniach karnych.<sup>20</sup> Inne ważne zasady zawarto w dokumencie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów „Standardy odpowiedzialności zawodowej oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów” z 1999 r.<sup>21</sup> Dalsze standardy określono w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC), w której wzywa się Państwa Strony do podjęcia środków w celu wzmocnienia uczciwości prokuratury i zapobiegania okazjom do korupcji, mając na uwadze jej kluczową rolę w walce z korupcją<sup>22</sup>.
20. Komitet Ministrów Rady Europy również sformułował podstawowe zasady dotyczące roli prokuratury.<sup>23</sup> W przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE) w

19 Zob. UN ECOSOC [Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ], *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* [„Zasady z Syrakuz dotyczące ograniczeń i odstępstw od postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”], UN Doc E/CN.4/1985/4, aneks (1985), pkt 70 lit. g). Zob. również UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment 29* [„Uwaga ogólna nr 29”] z 2001 r., pkt 16.

20 Dokument *1990 UN Guidelines on the Role of Prosecutors* [„Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów z 1990 r.”] przyjęty w Hawanie na Kubie przez VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (27 sierpnia–7 września 1990 r.).

21 Zob. dokument International Association of Prosecutors [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów], *Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors* [„Standardy odpowiedzialności zawodowej oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów”] przyjęty przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów 23 kwietnia 1999 r. Standardy te zostały załączone do rezolucji nr 2008/5 Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ w sprawie wzmocnienia praworządności przez poprawę integralności i zdolności prokuratury, w której zwrócono się również do państw o uwzględnienie tych standardów podczas przeglądu lub opracowywania własnych standardów dotyczących prokuratury.

22 Zob. art. 11 *UNCAC* [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji].

23 Zob. *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2000)19 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 6 października 2000 r.; oraz *Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors outside the Criminal Justice System* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratorów poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 19 września 2012 r. Zob. także Parliamentary Assembly of the Council of Europe [Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy], *Recommendation 1604 (2003) on the Role of the Public Prosecutor's Office*

2014 r. Karcie Rzymskiej proklamuje się zasadę niezależności i autonomii prokuratorów, a CCPE zaleca: „podobnie jak [w przypadku] sędziów, niezależność prokuratorów powinna być zagwarantowana w ustawie możliwie najwyższego rzędu”.<sup>24</sup> Niektóre zasady związane z prokuraturą zawarto również w zobowiązaniach OBWE, takich jak Dokument kopenhaski z 1990 r., w którym stanowi się, że „zasady odnoszące się do postępowania karnego będą zawierać jasną definicję uprawnień w odniesieniu do ścigania oraz środków poprzedzających ściganie i mu towarzyszących”.<sup>25</sup> Wreszcie, w Deklaracji brukselskiej w sprawie systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych z 2006 r. stanowi się, że „prokuratorzy powinni być osobami uczciwymi i zdolnymi, posiadającymi odpowiednie wykształcenie oraz kwalifikacje; prokuratorzy powinni w każdej sytuacji dbać o honor i godność swojego zawodu oraz szanować praworządność”, a także „urząd prokuratora powinien być ściśle oddzielony od funkcji sądowych, a prokuratorzy powinni szanować niezawisłość i bezstronność sędziów”.<sup>26</sup>

### 3. PRAWO DO POSZANOWANIA ŻYCIA PRYWATNEGO I RODZINNEGO

21. Mechanizmy związane z poświadczeniem bezpieczeństwa wiążą się również z ingerencją w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, które jest chronione między innymi na mocy art. 17 MPPOiP, art. 8 EKPC oraz art. 7 Karty praw podstawowych UE. Zgodnie z orzecznictwem ETPC gromadzenie i przechowywanie danych osobowych przez agencję rządową, a także przekazywanie danych między agencjami wchodzi w zakres art. 8 EKPC.<sup>27</sup> Ingerencja w prawo do życia prywatnego jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy zostają na nią nałożone ograniczenia określone w art. 8 ust. 2 EKPC i jeżeli jest ona proporcjonalna do zamierzonego celu, w tym ochrony bezpieczeństwa narodowego.

## V. STOSOWANIE STANDARDÓW I DOBRYCH PRAKTYK

### 1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

22. Jak wspomniano powyżej, postępowanie sprawdzające w odniesieniu do sędziów, zwłaszcza gdy jest ono przeprowadzane przez organ władzy wykonawczej lub agencję do spraw bezpieczeństwa, taką jak służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo, może skutkować wywieraniem przez władzę wykonawczą zewnętrznego wpływu lub presji na sądownictwo i prokuraturę bądź być postrzegane jako taki wpływ lub presja, potencjalnie zagrażając ich niezależności. W istocie, sytuacja, w której władza wykonawcza jest w stanie

---

*in a Democratic Society Governed by the Rule of Law* [„Rekomendacja 1604 (2003) w sprawie roli prokuratury w demokratycznym społeczeństwie opartym na rządach prawa”] z 27 maja 2003 r.

24 Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich Rady Europy], *Rome Charter – Opinion no. 9 (2014) on European Norms and Principles concerning Prosecutors* [„Karta Rzymska – Opinia nr 9 z 2014 r. dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”], pkt 33.

25 Zob. *OSCE Copenhagen Document 1990* [„Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.”], pkt 5.14.

26 Zob. *2006 Brussels Declaration on Criminal Justice Systems* [„Deklaracja brukselska z 2006 r. w sprawie systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 5 grudnia 2006 r.

27 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Amann v. Switzerland* [Amann przeciwko Szwajcarii] [Wielka Izba], nr 27798/95, 16 lutego 2000 r.; Europejska Komisja Praw Człowieka, *Chave née Jullien v. France* [Chave née Jullien przeciwko Francji] (decyzja), nr 14461/88, 9 lipca 1991 r.

- kontrolować sądownictwo, kierować nim lub wpływać na nie, jest niezgodna z koncepcją niezależnego sądu<sup>28</sup>.
23. Istnieją akty tzw. „prawa miękkiego”, opinie lub sprawozdania międzynarodowych bądź regionalnych organizacji praw człowieka, a także orzecznictwo sądów międzynarodowych podkreślające nieodłączne ryzyko dla niezależności sądów w przypadku, gdy organ władzy wykonawczej przeprowadza pewną formę postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów lub prokuratorów.
24. W swoim orzecznictwie ETPC przeanalizował mechanizm prowadzenia przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego postępowań sprawdzających w odniesieniu do sędziów (obecnie zniesionego) Sądu Specjalnego na Słowacji, który orzekał w sprawach dotyczących korupcji, przestępczości zorganizowanej i innych poważnych przestępstw popełnianych przez urzędników wysokiego szczebla. Na wstępie Trybunał podkreślił, że kluczowa kwestia dotyczyła niezależności sędziego, w szczególności w odniesieniu do wymogu posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, które było wydawane i mogło zostać cofnięte przez organ władzy wykonawczej, jakim jest Agencja Bezpieczeństwa Narodowego. Chociaż wskazał, że tacy sędziowie są sędziami zawodowymi, których kadencja nie jest ograniczona czasowo, podkreślił też, że mimo to mogą oni zostać odwołani z Sądu Specjalnego, jeżeli przestaną spełniać kryteria poświadczenia bezpieczeństwa, co ma potencjalnie wpływ na zasadę nieusuwalności sędziów przez władzę wykonawczą podczas ich kadencji. Zasada ta jest następstwem niezależności sądów, która jest jedną z kluczowych gwarancji określonych w art. 6 ust. 1 EKPC.<sup>29</sup> Badając, w jaki sposób te przepisy były stosowane w praktyce, Trybunał stwierdził, że nie odnotowano konkretnego przypadku cofnięcia sędziemu poświadczenia bezpieczeństwa, dodając, iż od takiej decyzji przysługiwałoby odwołanie do specjalnej komisji parlamentarnej, a ostatecznie można byłoby ją zaskarżyć do Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdził, że w świetle tej procedury nie ma podstaw, aby skarżący miał uzasadnione obawy co do „niezależności” Sądu Specjalnego, który sądził skarżącego, oraz rozpatrującego odwołanie Wydziału Specjalnego Sądu Najwyższego.
25. Dokonując przeglądu mechanizmu, w ramach którego rozważano postępowania sprawdzające w odniesieniu do urzędujących sędziów przeprowadzane przez chorwacką Agencję Wywiadu (tj. organ władzy wykonawczej) w ramach kontroli uczciwości sędziów, Komisja Wenecka podkreśliła w swojej opinii, że konieczność tak daleko idącej reformy należy dobrze uzasadnić, zwracając uwagę na szeroki wachlarz istniejących mechanizmów zapewniających uczciwość środowiska sędziowskiego.<sup>30</sup> Komisja Wenecka zwróciła również uwagę na ryzyko, jakie niesie ze sobą zastosowanie takiego mechanizmu przez organ władzy wykonawczej w kontekście pogłębienia publicznego przekonania o domniemanej ingerencji lub nacisków ze strony rządu i polityków na sądownictwo, co może ostatecznie mieć dalszy negatywny wpływ na zaufanie publiczne do sądownictwa.<sup>31</sup> W związku z tym Komisja Wenecka zaleciła chorwackim władzom ponowne rozważenie

28 Zob. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR* [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”], pkt 19.

29 Zob. ECtHR [ETPC], *Fruni v. Slovakia* [Fruni przeciwko Słowacji], nr 8014/07, 21 czerwca 2011 r., pkt 143–145.

30 Zob. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia* [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 16–17.

31 Tamże, pkt 18.

wprowadzenia okresowych postępowań sprawdzających w odniesieniu do wszystkich urzędujących sędziów oraz opracowanie alternatywnej strategii zapewnienia uczciwości sędziów w oparciu o inne dotychczasowe mechanizmy.

26. W dokumencie [\*ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia \(2010 Kyiv Recommendations\)\*](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej (zalecenia kijowskie z 2010 r.)”] podkreśla się, że podczas procesu wyboru/powołania sędziów, poza standardowym sprawdzeniem przez policję przeszłości kryminalnej i innych przesłanek dyskwalifikujących daną osobę, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie powinny przeprowadzać żadnych innych kontroli<sup>32</sup>.

## 2. PRZYKŁADY PRAKTYK STOSOWANYCH W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH

27. Na wstępie należy podkreślić, że ze względu na różne ramy instytucjonalne i historię w poszczególnych krajowych systemach prawnych mogły się wykształcić różne rodzaje mechanizmów trójpodziału władzy. Wszystkie takie mechanizmy muszą jednak spełniać międzynarodowe standardy. W tym względzie ważne jest zrównoważenie interesów bezpieczeństwa narodowego oraz poszanowania niezależności sądów i prokuratury. Nawet w przypadku, gdy w grę wchodzi bezpieczeństwo narodowe, należy przestrzegać podstawowych zasad rzetelnego procesu, w tym poszanowania niezależności sądów.
28. Z niewyczerpującego przeglądu praktyk stosowanych w poszczególnych państwach w związku z dostępem sędziów/prokuratorów do informacji niejawnych wynika, że występują trzy główne modele, choć dominujący wydaje się być pierwszy:
- dostęp z urzędu do informacji niejawnych dla wszystkich (lub części) sędziów i prokuratorów bez jakiegokolwiek formy poświadczenia bezpieczeństwa<sup>33</sup>;
  - specjalny mechanizm przeprowadzania postępowań sprawdzających w odniesieniu do sędziów lub prokuratorów zajmujących się sprawami związanymi z informacjami niejawnymi<sup>34</sup>, na przykład w przypadku gdy specjalny sąd lub izba

<sup>32</sup> Zob. dokument [\*ODIHR Kyiv Recommendations\*](#) [„Zalecenia kijowskie ODIHR”] z 2010 r., pkt 22.

<sup>33</sup> Np. w **Bośni i Hercegowinie** na mocy [\*ustawy o ochronie danych niejawnych\*](#) sędziowie i prokuratorzy nie potrzebują poświadczenia bezpieczeństwa, aby uzyskać dostęp do tajnych danych; w **Bulgarii** ([\*ustawa o ochronie informacji niejawnych\*](#), art. 39 ust. 1); w **Serbi** art. 38 [\*ustawy o tajemnicy danych\*](#) stanowi, że sędziowie są upoważnieni do dostępu do danych o wszystkich klauzulach tajności, w tym również informacji oznaczonych klauzulą „ŚCIŚLE TAJNE” i „TAJNE”, których potrzebują do wykonywania zadań służbowych, bez poświadczenia bezpieczeństwa osobowego; na **Litwie** [\*ustawa o tajemnicy państwowej i służbowej\*](#) stanowi, że sędziowie, wykonując swoje uprawnienia, mają prawo do zapoznania się z informacjami niejawnymi i korzystania z nich; w **Słowenii** sędziowie i prokuratorzy mogą uzyskać dostęp do informacji niejawnych bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa (zob. art. 3 [\*ustawy o informacjach niejawnych\*](#), [Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii, nr 50/06](#)); w **Stanach Zjednoczonych** tak zwani sędziowie na mocy art. III Konstytucji USA, którzy są nominowani przez prezydenta i zatwierdzani przez Senat USA, są automatycznie uprawnieni do dostępu do informacji niejawnych niezbędnych do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi spraw, ale ich asystenci muszą uzyskać poświadczenia bezpieczeństwa, aby otrzymać dostęp do informacji niejawnych.

<sup>34</sup> Np. na **Węgrzech** wszyscy prezesi i wiceprezesi sądów okręgowych oraz sędziowie, którzy zezwalają na gromadzenie danych wywiadowczych lub zajmują się sprawami związanymi z informacjami niejawnymi, muszą przejść postępowanie sprawdzające prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego przed rozpoczęciem pełnienia swoich obowiązków, a następnie co pięć lat (art. 71/C ust. 7 [\*ustawy CXXV z 1995 r. o bezpieczeństwie narodowym\*](#) oraz art. 42/A do 42/C [\*ustawy CLXII z 2011 r. o statusie i wynagrodzeniu sędziów\*](#)); w **Norwegii** postępowanie sprawdzające jest wymagane tylko w przypadku sędziów, którzy chcą rozpatrywać sprawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego (zob. sekcję 21 [\*ustawy o sądach\*](#), w której stanowi się, że „w rozpatrywaniu spraw uczestniczą tylko sędziowie,

orzeka w sprawach związanych z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem bądź innymi podobnymi przestępstwami lub musi uzyskać dostęp do materiałów poufnych będących w posiadaniu agencji wywiadowczych lub odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i korzystać z tych materiałów;

- c. domyślnie brak dostępu do informacji niejawnych, przy czym właściwa służba odpowiedzialna za bezpieczeństwo lub wywiadowcza może zdjąć klauzulę niejawności z odpowiednich informacji na potrzeby postępowania sądowego lub w innych okolicznościach<sup>35</sup>.

29. W przypadku pierwszej kategorii w większości krajów przepisy dotyczące ochrony informacji niejawnych lub tajemnic państwowych zwalniają wszystkich sędziów i prokuratorów, lub przynajmniej niektóre kategorie sędziów i prokuratorów wysokiego szczebla, z konieczności poddania się postępowaniu sprawdzającemu w celu uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa.<sup>36</sup> W związku z tym sędziowie i prokuratorzy nie muszą przechodzić postępowania sprawdzającego ani uzyskiwać specjalnego poświadczenia bezpieczeństwa, aby uzyskać uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych. Ogólnie rzecz biorąc, krajowe agencje bezpieczeństwa nie przeprowadzają postępowań sprawdzających w odniesieniu do kandydatów na sędziów lub obecnych sędziów<sup>37</sup>, chociaż w przypadku kandydatów na sędziów przed powołaniem przeprowadzane są w sprawdzenia w rejestrach policyjnych. W pewnych przypadkach państwa mogą zdecydować o zróżnicowaniu dostępu sędziów do kategorii informacji w oparciu o klauzulę tajności i wprowadzić specjalny mechanizm dostępu do informacji niejawnych o najwyższej klauzuli tajności (najwyższym poziomie tajności)<sup>38</sup>.

---

*którzy posiadają niezbędne poświadczenie bezpieczeństwa i są upoważnieni do dostępu do informacji o danej klauzuli tajności”). W Anglii i Walii, gdy prokuratorzy muszą uzyskać dostęp do poufnych materiałów wytworzonych przez agencje bezpieczeństwa i wywiadu lub będących w ich posiadaniu, które są potencjalnie istotne dla dochodzenia, wymagane jest poświadczenie bezpieczeństwa; zob. [Disclosure Manual](#) [„Podręcznik ujawniania informacji”: Rozdział 33 – Access to and Handling Highly Sensitive Third-Party Material [„Dostęp do poufnych materiałów osób trzecich i postępowanie z nimi”], 21 października 2021 r.*

35. We **Francji i Włoszech** organy sądowe mają dostęp wyłącznie do materiałów odtajnionych lub jawnych, podczas gdy „informacje tajne” nie mogą być wykorzystywane w sądzie; zob. [European Parliament Study: National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts](#) [„Badanie Parlamentu Europejskiego: Bezpieczeństwo narodowe oraz tajne dowody w ustawodawstwie i przed sądami”] (2014).
36. Np. w **Bulgarii** (ogólna zasada zapisana w art. 36 ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2002 r. stanowi, że żaden urzędnik nie może uzyskać dostępu do informacji niejawnych, chyba że posiada odpowiedni poziom poświadczenia bezpieczeństwa, chociaż osoby zajmujące pewne stanowiska, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, sędziowie i prokuratorzy nie podlegają postępowaniu sprawdzającemu i uzyskują poświadczenie bezpieczeństwa umożliwiające im dostęp do informacji niejawnych o wszystkich klauzulach (jednak wyłącznie w niezbędnym zakresie); w **Słowenii** sędziowie i prokuratorzy mogą uzyskać dostęp do informacji niejawnych bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa (zob. art. 3 [ustawy o informacjach niejawnych](#), [Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii](#), nr 50/06). Na **Łotwie** specjalną procedurę muszą przechodzić tylko sędziowie sądów niższych instancji (zob. s. 44 < [https://www.aca-europe.eu/images/media\\_kit/seminars/2017\\_Cracow/2017\\_KRK\\_GeneralReport.pdf](https://www.aca-europe.eu/images/media_kit/seminars/2017_Cracow/2017_KRK_GeneralReport.pdf)>).
37. Np. w Unii Europejskiej krajowe agencje bezpieczeństwa nie przeprowadzają postępowań sprawdzających wobec sędziów lub kandydatów na sędziów w **Belgii, Bulgarii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Polsce, na Malcie, Cyprze, w Luksemburgu, Holandii, Austrii, Rumunii, Słowenii, na Słowacji, w Finlandii i Szwecji** (oraz **Chorwacji**, gdyż stosowne przepisy zostały uchylone przez Trybunał Konstytucyjny 7 lutego 2023 r.). W niektórych krajach krajowa agencja bezpieczeństwa przeprowadza postępowanie sprawdzające w odniesieniu do *kandydatów na sędziów* przed ich powołaniem – na wyraźne żądanie (w **Niemczech, Republice Czeskiej, Włoszech i Portugalii**) lub w systematyczny sposób (w **Danii, Estonii, na Łotwie i Litwie**).
38. Na przykład w **Szwecji** Rada ds. Powołań Sędziowskich, która jest niezależnym organem sądowym, przeprowadza w oparciu o kwestionariusz postępowanie sprawdzające dla wszystkich klauzul niejawności w odniesieniu do *prezesów sądów*, a każdy sąd przeprowadza postępowanie sprawdzające dla wszystkich klauzul niejawności w odniesieniu do sędziów pierwszej lub drugiej instancji, przy czym Szwedzka Służba Bezpieczeństwa przeprowadza sprawdzenie w rejestrach (czy kandydat został w jakikolwiek sposób odnotowany w jej rejestrach, nie gromadzi jednak informacji), zanim dana osoba może wziąć udział w działaniach związanych z zagadnieniami bezpieczeństwa; w przypadku *prezesów sądów* rząd decyduje, które stanowiska mają być objęte klauzulą najwyższego poziomu, a biuro rządowe decyduje, które stanowiska mają być objęte klauzulami niższych poziomów; w przypadku sędziów pierwszej lub drugiej instancji rząd decyduje, które stanowiska mają być objęte klauzulą najwyższego poziomu, a sąd decyduje, które stanowiska mają być objęte klauzulami niższych poziomów.

30. W kilku krajach pojawiły się ostatnio inicjatywy ustawodawcze lub próby wprowadzenia pewnej formy postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, które miałyby być prowadzone przez organ władzy wykonawczej lub służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, choć niekoniecznie w celu przyznania tym osobom dostępu do informacji niejawnych; niektóre z tych inicjatyw lub prób spotkały się z ostrą krytyką, a nawet uznano je za niezgodne z konstytucją jako nadmiernie wpływające na niezależność sądownictwa<sup>39</sup>.

### 3. OGÓLNE WYTYCZNE I ZALECENIA

31. Jak podkreślono powyżej, dostęp sędziów i prokuratorów do informacji niejawnych może być niezbędny w celu wypełniania ich obowiązków.<sup>40</sup> Dostęp do materiałów niejawnych może być niezbędny dla sędziów i prokuratorów podczas wykonywania ich funkcji w celu skutecznej oceny merytorycznej sprawy, podejmowania świadomych decyzji, stania na straży praworządności oraz ochrony praw osób mających styczność z wymiarem sprawiedliwości.
32. Zapewnienie odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości są podstawowymi elementami niezależności władzy sądowniczej oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka. W celu spełnienia wymogów niezależności sądów i prokuratury oraz zasady trójpodziału władzy sędziowie i prokuratorzy muszą być niezależni – i być postrzegani jako niezależni – od władzy wykonawczej oraz ustawodawczej na wszystkich etapach postępowania<sup>41</sup> i podczas wykonywania swoich funkcji.
33. W świetle przedstawionych powyżej zasad i praktyk państwowych **należy odradzić wprowadzenie jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów i prokuratorów realizowanego przez krajowe służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo lub inny organ władzy wykonawczej ze względu na możliwość naruszenia niezależności sądów i prokuratury.** W przypadkach naruszenia bezpieczeństwa lub niewłaściwego obchodzenia się z informacjami niejawnymi przez sędziów lub prokuratorów, w odniesieniu do sędziów i prokuratorów przetwarzających informacje niejawne, należy wykorzystywać

39 Np. w **Belgii** próba podjęta przez rząd – który obecnie się z niej wycofał – wprowadzenia wstępnych i regularnych (co pięć lat) postępowań sprawdzających dla wszystkich sędziów, ostro skrytykowana przez Wysoką Radę Sprawiedliwości, która zwróciła uwagę na zagrożenie dla trójpodziału władzy ze względu na ryzyko ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej; zob. [2023 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Belgium](#), [„Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Belgii”], 5 lipca 2023 r., s. 5 oraz [2024 Rule of Law Report](#) [„Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r.”], s. 5; w **Chorwacji** (okresowe postępowania sprawdzające przeprowadzane przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego w odniesieniu do wszystkich sędziów i prokuratorów zostały wprowadzone w 2022 r., ale zostały zlikwidowane przez Trybunał Konstytucyjny 7 lutego 2023 r. wyrokiem nr U-I-2215/2022 jako niezgodne z konstytucją, zob. [2023 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Croatia](#) [„Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji”] z lipca 2023 r.; zob. również Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e); na **Słowacji**, gdzie [słowacki Trybunał Konstytucyjny](#) w przełomowym wyroku nr PL. ÚS 21/2014 z 30 stycznia 2019 r. orzekł, że kontrole sędziów i kandydatów na sędziów na podstawie informacji uzyskanych od słowackiej Krajowej Agencji Bezpieczeństwa naruszają zasadę niezależności sądownictwa, a poprawka do konstytucji z 2014 r. jest niezgodna z konstytucją.

40 Zgodnie z Zasadą 6 [Tshwane Principles](#) [Zasad z Tshwane] wszystkie organy kontrolne i odwoławcze, w tym sądy i instytucje sądownicze, powinny posiadać dostęp do wszystkich informacji, w tym dotyczących bezpieczeństwa narodowego, bez względu na ich klauzulę tajności, które mają znaczenie dla zdolności tych organów do wykonywania swoich obowiązków.

41 Zob. ODIHR, [Urgent Interim Opinion on the Bill amending the Act on the Organization of Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland](#) [„Pilna wstępna opinia ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw”] (w brzmieniu na dzień 20 grudnia 2019 r.) z 14 stycznia 2020 r., pkt 38.

dotychczasowe procedury dyscyplinarne lub karne oraz nakładać sankcje proporcjonalne do wagi czynu, pod warunkiem, że są to mechanizmy skuteczne.

34. Jeżeli jednak autorzy projektu wykażą konieczność wprowadzenia postępowania sprawdzającego w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, powinny temu towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia, aby uniknąć ryzyka postrzeganego lub rzeczywistego nadmiernego wpływu politycznego bądź presji na sądownictwo i prokuraturę. Należy dołożyć starań, aby jasno i precyzyjnie określić zakres podmiotowy takiego postępowania – na zasadzie doraźnej w związku z wymogami dotyczącymi wykonywania funkcji lub obowiązków – a także jego charakter i zasady jego przeprowadzania oraz ramy instytucjonalne, aby uniknąć ryzyka arbitralnego wdrażania takiego postępowania przez władze publiczne, a także zapobiec nieuzasadnionym naruszeniom niezależności sądów i prokuratury podczas postępowania sprawdzającego. Wymogi i procedura powinny być określone w dostępnych publicznie przepisach prawa oraz należycie uzasadnione, a także ograniczać się do zakresu ściśle niezbędnego i proporcjonalnego do celów weryfikacji (zob. podsekcję 3.3. poniżej).

### **3.1. Zakres podmiotowy postępowania sprawdzającego**

35. Jako że postępowanie sprawdzające prawdopodobnie wiązałoby się z przetwarzaniem lub gromadzeniem w szerokim zakresie danych osobowych, wchodziłoby ono w zakres art. 8 EKPC i art. 17 MPPOiP. Chociaż „bezpieczeństwo narodowe” stanowi jeden z uzasadnionych celów mogących uzasadniać ograniczenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, władze powinny wykazać, że rozważane środki są konieczne i proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu. Jest mało prawdopodobne, aby władze były w stanie przekonująco wykazać konieczność przeprowadzenia postępowań sprawdzających wobec *wszystkich* sędziów i prokuratorów, nawet tych, którzy nie są w żaden sposób zaangażowani w sprawy związane z bezpieczeństwem, terroryzmem oraz przestępczością zorganizowaną lub inne sprawy związane z przegładem i wykorzystaniem informacji niejawnych. Ponadto ryzyko nadmiernego wpływu na niezależność sądów i prokuratury uległoby zmniejszeniu, gdyby postępowanie sprawdzające było przeprowadzane tylko w odniesieniu do tych **sędziów i prokuratorów, którzy wyrażą gotowość do rozpatrywania spraw dotyczących informacji niejawnych, lub w sytuacji, gdy mogą oni potrzebować dostępu do informacji niejawnych i możliwości posłużenia się nimi podczas wykonywania funkcji lub obowiązków sędziowskich bądź prokuratorowskich**. Dodatkowo, w celu dalszego zawężenia zakresu postępowań sprawdzających, poświadczenie bezpieczeństwa może być wymagane tylko w celu uzyskania dostępu do informacji o najwyższych klauzulach (ściśle tajnych i tajnych) oraz ich wykorzystywania.

### **3.2. Kompetentny, niezależny i bezstronny organ**

36. Jedną z kwestii o największym znaczeniu jest poszanowanie zasad trójpodziału władzy, a także niezależności sądów i prokuratury. Jeżeli dane postępowanie jest prowadzone lub kontrolowane przez władzę wykonawczą bądź przy jej udziale, władza wykonawcza może mieć na takie postępowanie wpływ (lub sytuacja może być tak postrzegana). W związku z tym **jednym z kluczowych zabezpieczeń byłoby powierzenie bezpośredniej odpowiedzialności za przeprowadzanie postępowania sprawdzającego kompetentnemu, niezależnemu i bezstronnemu organowi, takiemu jak organ**

samorządu sędziowskiego lub prokuratorskiego bądź innemu niezależnemu podmiotowi<sup>42</sup>, nie zaś organowi władzy wykonawczej lub agencji do spraw bezpieczeństwa, takiej jak służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Ilość informacji gromadzonych przez taki (niezależny) organ musi być ograniczona, zarówno na mocy prawa, jak i w praktyce, do zakresu ściśle niezbędnego do celów postępowania sprawdzającego. W celu zapewnienia niezależności takiego organu zaleca się również szczegółowe uregulowanie w ustawie kluczowych zabezpieczeń materialnych i proceduralnych, a mianowicie jego składu i procedur powoływania jego członków, czasu trwania kadencji członków, uprawnień tego organu, gwarancji rzetelnego procesu, zasad podejmowania decyzji i procedur odwoławczych oraz kwestii weryfikacji samych członków.<sup>43</sup> Nawet jeżeli organ władzy wykonawczej lub służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo uczestniczą w postępowaniu sprawdzającym prowadzonym przez inny (niezależny) organ, ich rola w tym procesie, zarówno na mocy prawa, jak i w praktyce, musi zostać jasno i precyzyjnie określona w ustawie oraz ograniczona do zakresu ściśle niezbędnego w celu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego.<sup>44</sup> Na przykład jego zaangażowanie powinno być minimalne (np. ograniczone do sprawdzenia własnych rejestrów w celu upewnienia się, że wnioskodawca nie jest w nich odnotowany) i nie powinno skutkować bezpośrednim gromadzeniem, przechowywaniem oraz przetwarzaniem większej ilości danych osobowych nieistotnych dla celów postępowania sprawdzającego.<sup>45</sup> Jeżeli w przeprowadzanie postępowania sprawdzającego są zaangażowane krajowe służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, zaleca się, aby ostateczna decyzja o tym, czy sędzia otrzyma poświadczenie bezpieczeństwa, nie należała do służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo<sup>46</sup>.

37. Ważne jest również, aby wyniki postępowania sprawdzającego były komunikowane zainteresowanej osobie, z uwzględnieniem należycie uzasadnionych względów bezpieczeństwa uniemożliwiających przekazywanie niektórych informacji oraz zgodnie z wymogami rzetelnego procesu<sup>47</sup>.
38. Należy również zapewnić skuteczną kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną nad służbami wywiadowczymi lub odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo zaangażowanymi w postępowanie sprawdzające, w tym nad prowadzonymi przez nie bazami danych, w celu

42 Np. organ sądowy (przykładowo specjalny zespół złożony z sędziów Sądu Najwyższego) ustalający, czy nie istnieją przeszkody w zakresie bezpieczeństwa, lub rada sądownictwa bądź specjalna komisja w ramach rady sądownictwa. Zob. dla porównania, w odniesieniu do „weryfikacji” sędziów, ECtHR [ETPC], [Xhoxhaj v. Albania](#) [Xhoxhaj przeciwko Albanii], nr 15227/19, 9 lutego 2021 r., pkt 289–294.

43 Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 25.

44 Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 22.

45 Na przykład w **Szwecji**, gdy sędzia chce bądź musi uzyskać dostęp do informacji poufnych lub niejawnych, Szwedzka Służba Bezpieczeństwa przeprowadza jedynie sprawdzenie w rejestrach (czy kandydat został w jakikolwiek sposób odnotowany w jej rejestrach), ale nie gromadzi informacji – informacje takie gromadzone są za pośrednictwem kwestionariusza przez Radę ds. Powołań Sędziowskich w przypadku prezesów sądów lub przez same sądy w przypadku sędziów pierwszej i drugiej instancji.

46 Dla porównania w **Estonii** w przypadku poświadczenia bezpieczeństwa niektórych parlamentarzystów odpowiednia agencja odpowiedzialna za bezpieczeństwo/wywiadowcza przeprowadza niezbędne postępowanie sprawdzające, ale ostateczna decyzja należy do parlamentu, zob. [https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2019-06/DCAF%20NATO%20PA\\_%20Survey\\_Report\\_Revised%20NYS2611\\_FINAL%20%28002%29.pdf](https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2019-06/DCAF%20NATO%20PA_%20Survey_Report_Revised%20NYS2611_FINAL%20%28002%29.pdf), s. 26–27.

47 Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 23.

zapewnienia należytego poszanowania niezależności sądów i prokuratury oraz zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka (zob. podsekcję V.5 poniżej)<sup>48</sup>.

### **3.3. Charakter i zasady postępowania sprawdzającego**

39. Jeżeli zostanie podjęta decyzja o wprowadzeniu systemu poświadczeń bezpieczeństwa dla niektórych sędziów lub prokuratorów, w ramach którego podlegaliby oni postępowaniu sprawdzającemu przed uzyskaniem dostępu do informacji niejawnych lub niektórych informacji „ściśle tajnych”, charakter i zasady postępowania sprawdzającego powinny uwzględniać zabezpieczenia oraz zapewniać sprawiedliwość proceduralną w celu poszanowania niezależności sądów i prokuratury. W szczególności wymogi i procedura związane z takim postępowaniem oraz ewentualną kontrolą powinny być racjonalne<sup>49</sup>, a **warunki oraz zasady związane z postępowaniem sprawdzającym powinny zostać jasno i precyzyjnie określone w ustawie, aby uniknąć ryzyka arbitralnego wdrażania takiego postępowania przez władze publiczne, w szczególności przez organ odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego. Wymogi oraz procedura powinny być również należycie uzasadnione i ograniczone do bezwzględnie koniecznego zakresu. Przepisy prawa nie powinny być nieproporcjonalne ani powielać dotychczasowych środków mających na celu zapewnienie integralności sądownictwa, takich jak oświadczenia majątkowe lub postępowania dyscyplinarne, oraz powinny zapewniać solidne ramy kontroli i rozliczalności<sup>50</sup>.**
40. Postępowanie sprawdzające może wiązać się z pewnymi pytaniami dotyczącymi życia prywatnego i rodzinnego danego sędziego lub prokuratora, więc zasadnicze znaczenie ma to, aby charakter oraz zasady postępowania sprawdzającego uwzględniały prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W szczególności przetwarzane powinny być tylko te informacje, które są adekwatne i istotne z punktu widzenia postępowania sprawdzającego, a kategorie danych objęte szczególną ochroną, na przykład dane dotyczące stanu zdrowia<sup>51</sup>, zasadniczo nie powinny być przetwarzane. Ponadto poziom szczegółowości wymaganych informacji na przykład w odniesieniu do majątku ruchomego lub aktywów, które co do zasady mogą nie być rejestrowane, nie powinien stanowić dla nadmiernego obciążenia dla danej osoby.<sup>52</sup> Ponadto informacje przekazane przez sędziów i prokuratorów w trakcie postępowania sprawdzającego nie powinny być wykorzystywane jako dowód w postępowaniu karnym, gdyż może to zostać uznane za sprzeczne z prawem do zachowania milczenia i nieobciążania się chronionym na mocy art. 6 ust. 2 EKPC i art. 14 ust. 2 MPPOiP<sup>53</sup>.
41. Kryteria oceny, na podstawie których stwierdzane jest zagrożenie dla bezpieczeństwa uniemożliwiające wydanie poświadczenia bezpieczeństwa, powinny być jasno określone w ustawie. Ponadto w prawie należy przewidzieć wyraźne domniemanie na korzyść sędziego podlegającego postępowaniu sprawdzającemu: jeżeli informacje nie są wystarczające do

48 Tamże, pkt 24.

49 Zob. np. zasada 32(a) [Tshwane Principles](#) [Zasad z Tshwane].

50 Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka] [Report on the Independence of the Judicial System Part I](#) [„Sprawozdanie Komisji Weneckiej dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I”] z 16 marca 2010 r.

51 Zob. Konwencję nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, art. 6 – konwencja została ratyfikowana przez Polskę w czerwcu 2020 r. (nie weszła jeszcze w życie – trwa oczekiwanie na ratyfikację przez 38. kraj).

52 Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 29.

53 Tamże, pkt 30.

jednoznacznego stwierdzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa, nie powinno się wyciągać wobec niego żadnych konsekwencji w wyniku postępowania sprawdzającego<sup>54</sup>.

### **3.4. Skuteczny środek odwoławczy**

42. Należy zagwarantować nieusuwalność sędziów, którzy przeszli postępowanie sprawdzające, jako następstwo ich niezawisłości. Oznacza to, że **organ odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego nie powinien być uprawniony do jednostronnego podejmowania decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa w związku z zarzutami, że dana osoba nie spełnia już kryteriów poświadczenia bezpieczeństwa, bez odpowiedniego uzasadnienia i zagwarantowania danemu sędziemu sprawiedliwości proceduralnej, w tym możliwości zaskarżenia cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa przed niezależnym i bezstronnym sądem**<sup>55</sup>.
43. Mówiąc bardziej ogólnie, **sędziowie i prokuratorzy podlegający postępowaniu sprawdzającemu powinni mieć dostęp do skutecznego środka odwoławczego, aby móc zaskarżyć odmowę przyznania lub cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa, zwłaszcza gdy ma to wpływ na „prawa obywatelskie” sędziego w rozumieniu art. 6 EKPC**. Im poważniejsze są konsekwencje, tym ważniejsze stają się takie prawa do skutecznej kontroli. Osoba, której dotyczy poświadczenie bezpieczeństwa, powinna otrzymać uzasadnienie cofnięcia takiego poświadczenia lub odmowy jego wydania. W przypadku, gdy w trakcie postępowania sprawdzającego sędzia lub prokurator został zobowiązany do udzielenia informacji, a następnie informacje te wykorzystano do wszczęcia postępowania karnego przeciwko temu sędziemu lub prokuratorowi, ważne jest dokonanie oceny, czy jest to zgodne z zawartym w art. 6 ust. 2 EKPC prawem do zachowania milczenia i nieobciążania się.

### **3.5. Poufność wszelkich gromadzonych informacji i zgodność ze standardami ochrony danych osobowych**

44. Ze względu na to, że informacje, które mogą być gromadzone podczas postępowania sprawdzającego, podlegają szczególnej ochronie, zagwarantowanie ich poufności i zapewnienie pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami ochrony danych osobowych ma fundamentalne znaczenie. Zgodnie z międzynarodowymi standardami rodzaje danych osobowych, które służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo mogą przechowywać, oraz kryteria mające zastosowanie do wykorzystywania, zatrzymywania, usuwania i ujawniania tych danych powinny być określone w dostępnych publicznie przepisach prawa. Wykorzystanie danych osobowych powinno być ściśle ograniczone i odbywać się wyłącznie w pierwotnie określonym celu; należy podjąć niezbędne środki w celu dopilnowania, aby gromadzone dane osobowe były dokładne; pliki zawierające dane osobowe powinny być usuwane, gdy nie są już potrzebne, a osobom fizycznym przysługuje prawo dostępu do swoich plików danych osobowych oraz ich sprostowania<sup>56</sup>.

54 Tamże, pkt 33.

55 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Fruni v. Slovakia* [Fruni przeciwko Słowacji], nr 8014/07, 21 czerwca 2011 r., pkt 143–145.

56 *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight, Report to the UN Human Rights Council by the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism* [„Zbiór dobrych praktyk do stosowania przez agencje odpowiedzialne za bezpieczeństwo oraz w zakresie kontroli nad nimi – Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy dla Rady Praw Człowieka ONZ na temat promowania i ochrony praw człowieka oraz wartości podstawowych w warunkach przeciwdziałania terroryzmowi”], [A/HRC/14/46](#), praktyka nr 23.

### 3.6 Odpowiedzialność za niewłaściwe obchodzenie się z informacjami niejawnymi przez sędziów i prokuratorów posiadających poświadczenie bezpieczeństwa

45. Posiadanie poświadczenia bezpieczeństwa wiąże się ze znaczną odpowiedzialnością. Sędziowie oraz prokuratorzy, którzy uzyskali poświadczenie bezpieczeństwa, muszą zachować ostrożność przy przetwarzaniu i udostępnianiu informacji niejawnych. Muszą oni dbać, aby takie informacje nie zostały ujawnione w sposób, który mógłby zagrozić bezpieczeństwu narodowemu, narazić na niebezpieczeństwo osoby fizyczne lub zakłócić porządek publiczny<sup>57</sup>.
46. W Zasadach z Tshwane stwierdza się, że każdy funkcjonariusz publiczny, który uznaje, że informacje zostały oznaczone niewłaściwą klauzulą tajności, powinien mieć możliwość zakwestionowania decyzji o utajnieniu takiej informacji (Zasada 14). Zasady te zawierają również użyteczne wytyczne w odniesieniu do ujawniania przez funkcjonariuszy publicznych informacji, bez względu na fakt ich utajnienia, dotyczących poważnych przypadków szkodliwego postępowania, które miały miejsce, mają miejsce lub mogą mieć miejsce, takich jak między innymi przestępstwa, naruszenia praw człowieka, naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, korupcja, zagrożenia dla środowiska (Zasada 37). W takich przypadkach funkcjonariusz publiczny powinien być zasadniczo chroniony przed odwetem i powinien korzystać z immunitetu przed odpowiedzialnością cywilną i karną, gdy dokonuje ujawnienia informacji noszących znamiona szkodliwego postępowania w interesie publicznym, jeżeli spełnione są wymienione warunki; sygnaliści w sektorze publicznym nie powinni być narażeni na odwet, jeżeli interes publiczny w ujawnionych informacjach przeważa nad interesem publicznym przemawiającym za zachowaniem tajemnicy, chociaż w pierwszej kolejności powinni oni podjąć uzasadnione wysiłki, aby rozwiązać daną kwestię za pośrednictwem oficjalnych mechanizmów składania skarg, pod warunkiem, że taki skuteczny mechanizm istnieje. (Zasady 38–41 i 43). Takie zasady powinny w każdym przypadku mieć zastosowanie do sędziów i prokuratorów posiadających poświadczenie bezpieczeństwa.
47. Ponadto zgodnie ze standardami międzynarodowymi sędziowie powinni korzystać z immunitetu w odniesieniu do decyzji podejmowanych lub działań wykonywanych w dobrej wierze w ramach sprawowania funkcji sądowych (immunitet funkcjonalny).<sup>58</sup> Jednak,

---

57 Zob. np. UN Human Rights Council [Rada Praw Człowieka ONZ], *Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, Including on their Oversight* [„Zbiór dobrych praktyk dotyczących ram prawnych i instytucjonalnych, a także środków zapewniających poszanowanie praw człowieka przez agencje wywiadowcze w warunkach przeciwdziałania terroryzmowi, w tym także w zakresie kontroli nad nimi”], A/HRC/14/46 (2011), Praktyka nr 8, w której stwierdza się, że „Instytucje kontrolne podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony informacji niejawnych i danych osobowych, do których mają dostęp w trakcie swojej pracy. Za naruszenie tych wymogów przez członków instytucji kontrolnych przewidziane są kary”. W Zasadach z Tshwane stanowi się również, że „[p]rzepisy prawa powinny nakładać na niezależne organy kontrolne obowiązek wdrożenia wszelkich środków niezbędnych dla ochrony informacji znajdujących się w ich posiadaniu” (zasada 35 a).

58 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Ernst v. Belgium* [Ernst przeciwko Belgii], nr 33400/96, 15 października 2003 r., pkt 85, w którym Trybunał uznał, że zakaz pozywania sędziów w celu zapewnienia ich niezawisłości spełnia wymóg rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem. Zob. także ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], (CDL-AD(2014)018), pkt 37. Zob. również UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników], *Report on the notion of judicial accountability* [„Sprawozdanie na temat koncepcji odpowiedzialności sędziów”], A/HRC/26/32, 28 kwietnia 2014 r., pkt 52; *Opinion No. 3 of the Consultative Council of European Judges to the attention of the CoE Committee of Ministers on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and*

podobnie jak inne osoby, sędziowie mogą podlegać odpowiedzialności cywilnej lub karnej za naruszenia przepisów prawa cywilnego lub karnego popełnione poza urzędem sędziowskim. Jednocześnie ujawnienie informacji niejawnych powinno prowadzić do odpowiedzialności karnej tylko w ograniczonej liczbie przypadków dotyczących szczególnie chronionych kategorii informacji (takich jak dane techniczne dotyczące broni jądrowej; źródła, kody i metody wywiadowcze; kody dyplomatyczne; tożsamość tajnych agentów; oraz własność intelektualna należąca do rządu, której znajomość mogłaby zagrażać bezpieczeństwu narodowemu), gdy ujawnienie takich informacji wiązałoby się z realnym i możliwym do zidentyfikowania ryzykiem wyrządzenia znacznej szkody. Wszelkie sankcje powinny być proporcjonalne, a w postępowaniu powinna istnieć możliwość powołania się na interes publiczny<sup>59</sup>.

48. W związku z tym – jeżeli sędziowie i prokuratorzy posiadający poświadczenie bezpieczeństwa nie są objęci zakresem powyższych wyjątków – w przypadku prowadzonego przeciwko nim dochodzenia związanego z zarzutami popełnienia przestępstw związanych z naruszeniem bezpieczeństwa narodowego, na przykład w związku z ujawnieniem tajemnicy państwowej lub informacji niejawnych, zastosowanie powinny mieć standardowe procedury dyscyplinarne i przepisy postępowania karnego. W Rekomendacjach Warszawskich wyjaśniono, że „sędziowie, którzy popełnili przestępstwo w ramach sprawowania swojego urzędu, nie powinni dysponować immunitetem przed odpowiedzialnością karną”.<sup>60</sup> Sędziowie, podobnie jak wszyscy obywatele, podlegają prawu. Jeżeli naruszają oni przepisy dotyczące bezpieczeństwa narodowego, należy wszczęć przeciwko nim postępowanie karne niezależnie od wszelkich działań dyscyplinarnych, zgodnie z zasadami praworządności i równości wobec prawa. Należy jednak wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia proceduralne w celu ochrony sędziów przed służącymi nękaniami lub ewidentnie nieuzasadnionymi skargami, których jedynym celem jest groźba im lub wywieranie na nich presji. W niektórych krajach procedura mająca na celu uchylenie immunitetu sędziowskiego wymaga udziału rady sędziowskiej lub podobnego niezależnego organu, podczas gdy w innych krajach zezwolenie na wszczęcie postępowania wydaje głowa państwa lub parlament.<sup>61</sup> Jeżeli chodzi o wykroczenia dyscyplinarne, muszą one być jasno określone w przepisach prawa w sposób zapewniający ujęcie w przesłankach dochodzenia wszelkich naruszeń bezpieczeństwa narodowego.

#### 4. MECHANIZMY KONTROLI WEWNĘTRZNEJ I ZEWNĘTRZNEJ NAD SŁUŻBAMI ODPOWIEDZIALNYMI ZA BEZPIECZEŃSTWO W CELU ZAPEWNIENIA POSZANOWANIA NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW I PROKURATURY PODCZAS POSTĘPOWANIA SPRAWDZAJĄCEGO

49. Jeżeli w proces wydawania poświadczeń bezpieczeństwa sędziom lub prokuratorom są zaangażowane służby wywiadowcze lub odpowiedzialne za bezpieczeństwo, ważne jest, aby

---

[impartiality](#) [„Opinia nr 3 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów, w szczególności w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności”] (2002), pkt 52; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], [Amicus Curiae Brief of the Venice Commission on the Immunity of Judges for the Constitutional Court of Moldova](#) [„List amicus curiae Komisji Weneckiej do Trybunału Konstytucyjnego Mołdawii w sprawie immunitetu sędziów”], CDL-AD(2013)008 z 11 marca 2013 r., pkt 19.

59 Zob. np. Zasada 46 b [Tshwane Principles](#) [Zasad z Tshwane].

60 Zob. [Warsaw Recommendations](#) [„Zalecenia warszawskie”], pkt 16.

61 Zob. [Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers](#) [„Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników”], A/75/172 z 17 lipca 2020 r., pkt 52.

wdrożyć mechanizmy i procedury kontroli wewnętrznej i zewnętrznej nad ich działaniami<sup>62</sup>, aby zapewnić zgodność ich działań z prawem i międzynarodowymi standardami praw człowieka. Zewnętrzny organ kontrolny powinien mieć silny mandat, szerokie uprawnienia (w tym nieograniczony dostęp do informacji niejawnych) oraz niezbędne zasoby finansowe i ludzkie, aby skutecznie kontrolować wszystkie aspekty pracy służb bezpieczeństwa, w tym dokonywać systematycznego badania zgodności ich działań z prawami człowieka. Wspomniany organ kontrolny powinien również być w stanie przeprowadzać kontrolę następczą w zakresie gromadzenia informacji, ich przetwarzania, wymiany z innymi organami oraz środków ich przechowywania/usuwania, w tym gdy informacje te dotyczą sędziów i prokuratorów w kontekście postępowania sprawdzającego. Organ taki mógłby również być odpowiedzialny za przyjmowanie od sędziów lub prokuratorów skarg na służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo/wywiadowcze zarzucających nieuzasadnione naruszenia niezależności lub przypadki dyskryminacji bądź innych naruszeń praw człowieka, chyba że istnieje już skuteczny i efektywny mechanizm składania takich skarg. W obowiązujących przepisach należy określić, kto może kwestionować legalność rzeczywistych lub domniemanych działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a także określić odpowiednią procedurę lub sąd, podstawy uwzględnienia wniosku oraz dostępne środki odwoławcze. Istotne jest również zapewnienie wewnętrznych kanałów składania skarg i ochrony sygnalistów dla funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, którzy zetknęli się z niewłaściwym postępowaniem podczas procedur postępowania sprawdzającego/inwigilacji, w tym w przypadkach, gdy dotyczą one sędziów/prokuratorów, jako ważnego mechanizmu kontroli wewnętrznej.<sup>63</sup> Możliwość zgłaszania obaw wewnątrz organizacji bez obawy przed represjami jest istotnym elementem ochrony sygnalistów, zgodnie z zaleceniami na szczeblu międzynarodowym<sup>64</sup>.

50. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją różne inne kluczowe aspekty kontroli wewnętrznej, w tym w zakresie działań kierownictwa, które powinno zapewnić odpowiednie wskazówki lub wytyczne dotyczące etyki i przestrzegania praw człowieka, przeprowadzać okresowe szkolenia w tym zakresie, a także ustanowić wewnętrzne mechanizmy dyscyplinarne w przypadku niewłaściwego postępowania.<sup>65</sup> Ten rodzaj kontroli wewnętrznej może być prowadzony za pośrednictwem specjalnych jednostek, przez ustanowienie inspektoratów generalnych lub stworzenie stanowisk komisarzy ds. etyki bądź doradców, do których

62 Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act in Croatia](#) [„Opinia w sprawie wprowadzenia procedury przedłużenia poświadczenia bezpieczeństwa przez nowelizację ustawy o sądach w Chorwacji”], CDL-AD(2022)005-e, pkt 24.

63 Zob. European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA) [Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej], [Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU](#) [„Inwigilacja przez służby wywiadowcze: zabezpieczenie praw podstawowych i środki odwoławcze w UE”] – tom II: Field perspectives and legal update [„Informacje o poszczególnych krajach i aktualizacje prawne”], Luxembourg 2017, s. 70.

64 Zob. dokument UN Special Rapporteur on the protection and promotion of human rights while countering terrorism (UN SRCT) [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. ochrony i promowania praw człowieka podczas zwalczania terroryzmu], [Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, Including on their Oversight](#) [„Zbiór dobrych praktyk dotyczących ram prawnych i instytucjonalnych, a także środków zapewniających poszanowanie praw człowieka przez agencje wywiadowcze w warunkach przeciwdziałania terroryzmowi, w tym także w zakresie kontroli nad nimi”] (2010) (dalej „Zbiór UN SRCT”), opracowany na zlecenie Rady Praw Człowieka ONZ; Zasada 18 odnosi się nie tylko do wewnętrznych procedur służb w zakresie zgłaszania wątpliwości etycznych, ale także do zdolności niezależnego organu do wdrożenia dochodzenia i podjęcia działań w przypadku, gdy procesy wewnętrzne okazały się niewystarczające. Zob. też Council of Europe [Rada Europy], [Recommendation CM/Rec\(2014\)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers](#) [„Rekomendacja nr CM/Rec(2014)7 Komitetu Ministrów w sprawie ochrony sygnalistów”].

65 CoE Commissioner for Human Rights [Komisarz Praw Człowieka Rady Europy], [Issue Paper on Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#) [„Dokument dotyczący demokratycznej i skutecznej kontroli nad krajowymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo”] (2015), s. 58; Venice Commission [Komisja Wenecka], [Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#) [„Sprawozdanie na temat demokratycznej kontroli nad służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo”] z 2007 r., pkt 15 i 132–133.

funkcjonariusze mogą się zwrócić w zaufaniu.<sup>66</sup> Ważne jest również, aby wszyscy funkcjonariusze służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo/wywiadowczych, od kierownictwa wyższego szczebla po pracowników administracyjnych i obsługi, byli zobowiązani do udziału w szkoleniach dotyczących międzynarodowych praw człowieka i standardów w tym zakresie, w tym niezależności sądów, a także dotyczących praktycznego wdrażania kodeksów etyki zawodowej w codziennej pracy<sup>67</sup>.

51. Niezbędne jest również ustanowienie odpowiednich mechanizmów odpowiedzialności w przypadku naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka. W przepisach prawa krajowego należy przewidzieć sankcje karne, cywilne lub inne wobec każdego funkcjonariusza służby wywiadowczej lub osoby działającej w jej imieniu, która narusza bądź nakazuje działanie naruszające prawo krajowe lub międzynarodowe prawo dotyczące praw człowieka; w przepisach tych należy również ustanowić procedury pociągania sprawców do odpowiedzialności za takie naruszenia<sup>68</sup>.

## 5. ZALECENIA ODNOSZĄCE SIĘ DO PROCESU REFORMY

52. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby ustawodawstwo było „*przyjmowane w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania*” (Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8).<sup>69</sup> Ponadto zobowiązania te dotyczą tego, aby „*[u]stawodawstwo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli*” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1).<sup>70</sup> Zgodnie z wytycznymi ODIHR w sprawie demokratycznego stanowienia prawa na rzecz lepszego prawa, „*cały proces legislacyjny, w ramach którego projektowane, opracowywane, omawiane, przyjmowane, wdrażane, monitorowane i oceniane są zasady polityki oraz przepisy prawa, powinien być co do zasady otwarty i przejrzysty*”.<sup>71</sup> W dokumencie zawierającym listę kontrolną dotyczącą praworządności Komisji Weneckiej podkreślono również, że społeczeństwo powinno mieć możliwość wnoszenia istotnego wkładu<sup>72</sup>.
53. W szczególności kluczowe jest, aby politykę i ustawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa narodowego opracowywano z uwzględnieniem definiowanych w pluralistyczny sposób potrzeb i obaw związanych z bezpieczeństwem<sup>73</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, państwa powinny stosować holistyczne, partycypacyjne i przejrzyste podejście do reformy sektora

66 European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA) [Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej], *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU* [„Inwigilacja przez służby wywiadowcze: zabezpieczenie praw podstawowych i środki odwoławcze w UE”] – tom II: Field perspectives and legal update [„Informacje o poszczególnych krajach i aktualizacje prawne”], Luxembourg 2017, s. 70.

67 Jako porównanie – w przypadku krajowych instytucji praw człowieka zob. tamże, s. 87.

68 UN SRCT [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. ochrony i promowania praw człowieka podczas zwalczania terroryzmu], *Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, Including on their Oversight* [„Zbiór dobrych praktyk dotyczących ram prawnych i instytucjonalnych, a także środków zapobiegających poszanowaniu praw człowieka przez agencje wywiadowcze w warunkach przeciwdziałania terroryzmowi, w tym także w zakresie kontroli nad nimi”], (2010), Praktyka nr 16.

69 Zob. *1990 OSCE Copenhagen Document* [„Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.”].

70 Zob. *1991 OSCE Moscow Document* [„Dokument moskiewski OBWE z 1991 r.”].

71 Zob. *ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* [„Wytyczne ODIHR w sprawie demokratycznego stanowienia prawa na rzecz lepszego prawa”], Zasady 6, 7, 8 i 9.

72 Zob. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], część II.A.5.

73 DCAF – OSCE/ODIHR and UN Women [Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa – OBWE/ODIHR oraz podmiot ONZ działający na rzecz równości płci], *Gender and Security Toolkit* [„Zestaw narzędzi związanych z płcią i tożsamością”] (2019), w szczególności *Tool no. 14 on Intelligence and Gender* [„Narzędzie nr 14 dotyczące wywiadu i płci”].

bezpieczeństwa, oparte na pluralistycznym procesie dialogu między wszystkimi władzami i instytucjami sektora bezpieczeństwa na różnych szczeblach, krajowymi instytucjami praw człowieka, społeczeństwem obywatelskim<sup>74</sup> oraz innymi podmiotami niepaństwowymi.<sup>75</sup> Jeżeli reformy te dotyczą sądownictwa i prokuratury lub mają na nie wpływ, ważne jest również zaangażowanie w proces konsultacji społecznych przedstawicieli sądownictwa oraz prokuratury. Pomoże to zwiększyć w tych kręgach akceptację dla działań podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, dając zarazem tym podmiotom ważny wgląd w to, jak doskonalic sposób wypełniania swoich zadań<sup>76</sup>.

54. W związku z tym politykę i ustawodawstwo regulujące kwestię poświadczeń bezpieczeństwa sędziów i prokuratorów oraz dostępu do informacji niejawnych **należy opracowywać i przyjmować w ramach szerokiego, pluralistycznego oraz opartego na partycypacji procesu, w związku z czym prace powinny objąć w odpowiednim czasie udział wyżej wymienionych zainteresowanych stron w dyskusjach publicznych w celu określenia wyborów politycznych i możliwości legislacyjnych.** W szczególności ważną częścią reformy wywiadu jest aktywne zbadanie, w jaki sposób w demokratycznym społeczeństwie należy zdefiniować służby wywiadowcze; cel ten można osiągnąć jedynie zapewniając znaczący udział społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich i platform medialnych<sup>77</sup> oraz wszystkich stosownych podmiotów państwowych, w tym sądownictwa i prokuratury, zwłaszcza w odniesieniu do analizowanej kwestii. Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa.<sup>78</sup> Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji powinny umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez stosowne ministerstwa, ale także wtedy, gdy jest on omawiany w parlamencie.
55. W świetle powyższego **władze zachęca się do zadbania, aby toczące się dyskusje, a w szczególności proces reform, były przedmiotem przejrzystego i pluralistycznego procesu, który będzie obejmować znaczące i pluralistyczne konsultacje, w tym ze wszystkimi władzami na różnych szczeblach, także z sądownictwem i prokuraturą, oraz instytucjami sektora bezpieczeństwa, krajowymi instytucjami praw człowieka, stowarzyszeniami, środowiskami akademickimi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego itp. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą**

74 Państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do „wzmocnienia procedur kontaktu i wymiany poglądów między organizacjami pozarządowymi a właściwymi organami krajowymi i instytucjami rządowymi” (Moskwa 1991, pkt 43.1).

75 UN Secretary-General [Sekretarz Generalny ONZ], [Report on Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform](#) [„Sprawozdanie o zabezpieczeniu państw i społeczeństwa; wzmocnienie kompleksowego wsparcia ONZ dla reformy sektora bezpieczeństwa”], 13 sierpnia 2013 r., A/67/970–S/2013/480, pkt 61(a).

76 DCAF – OSCE/ODIHR and UN Women [Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa – OBWE/ODIHR oraz podmiot ONZ działający na rzecz równości płci], [Gender and Security Toolkit](#) [„Zestaw narzędzi związanych z płcią i tożsamością”] (2019), w szczególności *Tool no. 1 on Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender* [„Narzędzie nr 1 dotyczące zarządzania sektorem bezpieczeństwa, reformy sektora bezpieczeństwa i płci”], s. 27.

77 DCAF – OSCE/ODIHR and UN Women [Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa – OBWE/ODIHR oraz podmiot ONZ działający na rzecz równości płci], [Gender and Security Toolkit](#) [„Zestaw narzędzi związanych z płcią i tożsamością”] (2019), *Tool no. 14 on Intelligence and Gender* [„Narzędzie nr 14 dotyczące wywiadu i płci”], s. 30.

78 Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez organy międzynarodowe i regionalne oraz dobrymi praktykami przyjętymi w obszarze OBWE konsultacje społeczne trwają na ogół od co najmniej 15 dni do dwóch bądź trzech miesięcy, chociaż okres ten powinien ulegać wydłużeniu w miarę potrzeb, biorąc pod uwagę między innymi charakter, złożoność i objętość proponowanego projektu ustawy, a także towarzyszących mu danych/informacji.

*Pilna Nota ODIHR na temat poświadczeń bezpieczeństwa sędziów i prokuratorów, dostępu do informacji niejawnych oraz poszanowania niezależności sądów, a także autonomii i niezależności prokuratury*

**w związku z dowolnymi inicjatywami reform prawnych dotyczących warunków dostępu do informacji niejawnych.**

*[KONIEC TEKSTU]*