

WIKTOR SZUKIS

Wyrok Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie *Georgiou przeciwko Grecji*, skarga nr 57378/18

W marcu 2023 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok dotyczący byłego prezesa greckiego urzędu statystycznego. Przekazał on Europejskiemu Urzędowi Statystycznemu dane związane z deficytem budżetowym w Grecji w roku 2009. Sprawa jest istotna zarówno z punktu widzenia zależności istniejących między prawem krajowym i europejskim, jak i w wymiarze politycznym. Spór ten określany był jako test greckiego systemu sprawiedliwości, zaś stawką była kwestia rzetelności publikowanych danych statystycznych związanych z działaniem gospodarki zarówno krajowej, jak i wspólnotowej.

Andreas Georgiou był pracownikiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w którym zajmował się głównie statystykami. Kiedy w czasie kryzysu gospodarczego w Grecji szukano nowego prezesa ELSTAT-u, greckiego odpowiednika polskiego Głównego Urzędu Statystycznego, Georgiou postanowił zgłosić swoją kandydaturę. Jego zamierzeniem było przede wszystkim uporządkowanie greckich statystyk w sferze finansów. Na stanowisko prezesa ELSTAT-u został mianowany w 2010 r.

Przekazanie przez niego Eurostatowi danych za 2009 r. nie spotkało się z uznaniem władz greckich. Zarzuciły mu one popełnienie przestępstwa nadużycia uprawnień. Z kolei Georgiou podnosił, że działał w zgodzie z zasadami Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych. Stanowi on, że za

decyzje dotyczące treści i czasu publikacji informacji statystycznych wyłączną odpowiedzialność ponoszą osoby stojące na czele krajowych urzędów statystycznych. Należy ponadto zwrócić uwagę na treść art. 28 konstytucji Grecji, który jest podstawą integracji europejskiej tego państwa. Przyznaje on hierarchiczną wyższość i pierwszeństwo prawu europejskiemu przed sprzecznymi z nim ustawami krajowymi.

Oskarżonemu groziło do 10 lat pozbawienia wolności. Sąd I instancji uniewinnił go. Sąd II instancji skazał go jednak na dwa lata pozbawienia wolności. Sąd Kasacyjny odrzucił kasację od wyroku sądu apelacyjnego, nie odnosząc się jednak do zarzutów oskarżonego związanych z koniecznością skierowania do Trybunału Sprawiedliwości UE pytania prejudycjalnego. Przed uprawomocnieniem się wyroku Georgiou wyjechał do Stanów Zjednoczonych.

W sprawie wypowiedziała się Europejska Komisarz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Wyrównywania Szans. Wskazała, że dane dostarczone Eurostatowi są w pełni rzetelne i ukazują realny obraz greckiego kryzysu gospodarczego. Zaznaczyła ponadto, że stawiane zarzuty szkodzą wiarygodności greckich statystyk oraz niszczą zaufanie do urzędu statystycznego. W obronie oskarżonego stanęło także Amerykańskie Stowarzyszenie Statystyczne oraz brytyjski „The Economist” i „The Financial Times”.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 14 marca 2023 r. stwierdził naruszenie Konwencji. Oczekuje się, że wyrok doprowadzi do odbudowania zaufania do greckich statystyk oraz wykazania niezależności urzędu statystycznego od nacisków władz. Obok wzrostu gospodarczego jest to jedna z kluczowych przesłanek naprawy finansów publicznych Grecji.

Wyrok w sprawie *Georgiou przeciwko Grecji* (wyciąg)

Wprowadzenie

1. Sprawa dotyczy żądania skierowanego do greckiego sądu kasacyjnego o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w celu wydania przez niego orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które zostało podniesione przez skarżącego w ramach prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego, oraz zarzucanego braku uzasadnienia odrzucenia tego żądania przez sąd kasacyjny.

Fakty

(...)

5. Skarżący był prezesem greckiego urzędu statystycznego (ELSTAT) od 2 sierpnia 2010 r. do 2 sierpnia 2015 r.

6. W dniu 10 listopada 2010 r. skarżący przekazał Eurostatowi skorygowane dane dotyczące greckiego deficytu budżetowego w roku 2009. Skarżący nie przedstawił wcześniej tych danych do zatwierdzenia siedmioosobowemu zarządowi ELSTAT-u.

7. Skarżący twierdził, że jego działania były zgodne z zasadą niezależności zawodowej wyrażoną w Europejskim kodeksie praktyk statystycznych, którego zasada 1.4 wyraźnie nakładała na niego, jako kierownika urzędu statystycznego, „wyłączną odpowiedzialność” za decyzję o udostępnieniu statystyk.

8. W bliżej nieokreślonym terminie wszczęto przeciwko skarżącemu postępowanie karne z tytułu nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego.

9. W dniu 6 grudnia 2016 r. skarżący został uniewinniony w pierwszej instancji przez trzyosobowy Sąd Karny w Atenach od wszystkich trzech stawianych mu zarzutów (...). Zarzuty były następujące:

(i) naruszenie ciężącego na nim obowiązku pełnego i wyłącznego zatrudnienia w ELSTAT, ponieważ w chwili powołania nadal zajmował on stanowisko w Międzynarodowym Funduszu Walutowym;

(ii) niedopełnienie ciężącego na nim obowiązku zwołania zarządu ELSTAT-u w okresie od listopada 2010 r. do września 2011 r. oraz

(iii) nadużycie uprawnień przez to, że ujawnił informacje o deficycie budżetowym w 2009 r. bez uprzedniego przekazania ich zarządowi ELSTAT-u lub zapytania o wyrażenie zgody na ich ujawnienie.

10. Prokurator Sądu Karnego w Atenach złożył apelację.

11. W dniu 1 sierpnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w Atenach orzekł, że skarżący popełnił przestępstwo nadużycia uprawnień i uznał go za winnego trzeciego z powyższych zarzutów, a niewinnego pozostałych. Skarżący został skazany na dwa lata pozbawienia wolności w zawieszeniu (...). W szczególności sąd apelacyjny uznał skarżącego za winnego, ponieważ:

W Atenach, w dniu 10 listopada 2010 r., (...) przekazał Eurostatowi sprawozdanie dotyczące greckich danych finansowych, w tym danych o deficycie budżetowym w 2009 r., bez przekazywania ich odpowiedniemu organowi ELSTAT-u i bez uzyskania zgody ELSTAT-u, z naruszeniem art. 10 § 2 A ustawy nr 3832/2010,

w brzmieniu obowiązującym w tym czasie, zgodnie z którym „ELSTAT w szczególności: a) przygotowuje i wdraża krajowy plan statystyczny oraz opracowuje i publikuje, w charakterze «krajowej służby statystycznej» w rozumieniu art. 5 § 1 rozporządzenia (WE) nr 223/2009, oficjalne, krajowe i europejskie statystyki Grecji (...)”. Czyn ten popełnił umyślnie w celu uzyskania nielegalnej korzyści moralnej, jak określono w opisie czynu częściowego (...), który polegał na wzmocnieniu jego władzy jako prezesa ELSTAT-u i staniu się quasi-jednolubowym organem wykonawczym poprzez skuteczne zniesienie wspomnianego organu dla celów praktycznych i uzurpację jego uprawnień. Powyższy czyn był obiektywnie skutecznym środkiem do osiągnięcia zamierzonej korzyści.

12. Skarżący wniósł kasację.

13. W uzasadnieniu do kasacji z dnia 21 marca 2018 r. skarżący zażądał zwrócenia się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W szczególności argumentował:

Jeżeli jednak istnieją wątpliwości co do prawidłowej wykładni kluczowego przepisu, Sąd powinien, zgodnie z art. 267 TFUE, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie rzeczywistego znaczenia zasady 1 pkt 4 Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych. Jeśli taki wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zostanie złożony, będzie to stanowić naruszenie mojego prawa do sprawiedliwego procesu, określonego w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

14. W dniu 7 czerwca 2018 r. Sąd Kasacyjny oddalił kasację (...). W wyroku tym nie ma żadnego odniesienia do żądania skarżącego o zwrócenie się do TSUE w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Właściwe ramy prawne i praktyka

(...)

16. Zasada 1.4 Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych brzmi następująco:

Osoby stojące na czele krajowych urzędów statystycznych i Eurostatu oraz, w stosownych przypadkach, osoby stojące na czele innych organów statystycznych ponoszą wyłączną odpowiedzialność za decyzje dotyczące metod statystycznych, standardów i procedur statystycznych oraz treści i czasu publikacji informacji statystycznych.

Prawo

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

16. Skarżący zarzucił Sądowi Kasacyjnemu, że oddalił on żądanie o zwrócenie się do TSUE w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym bez żadnego uzasadnienia. Powołał się on na art. 6 Konwencji (...).

(...)

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron

19. Skarżący argumentował, że wbrew dotychczasowemu orzecznictwu Sąd Kasacyjny nie skierował do TSUE jego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd kasacyjny nie tylko nie zbadał istotnych kryteriów ani nie przedstawił żadnych przyczyn odmowy wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ale nawet nie wspomniał o żądaniu skarżącego. Ponadto nie wspomniano o uzasadnieniu kasacji skarżącego, w którym żądanie to zostało zawarte. W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, jaka jest prawidłowa wykładnia zasady 1.4, przedstawił dowody co do znaczenia tej zasady na poparcie swojej wykładni i zwrócił się do Sądu Kasacyjnego, aby w przypadku dalszych wątpliwości co do prawidłowej wykładni wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zdaniem skarżącego, żądanie zawarte w uzasadnieniu było jasne i nie było uzależnione od tego, czy Sąd Kasacyjny miał wątpliwości co do wykładni właściwego przepisu. Skarżący dodał, że zasada niezależności prezesa ELSTAT-u ma fundamentalne znaczenie dla wiarygodności statystyk krajowych w Unii Europejskiej (UE). Nieodniesienie się do tej krytycznej kwestii przez Sąd Kasacyjny oznaczało, że podstawowy obowiązek zawodowy skarżącego jako prezesa nie został należycie i odpowiednio uwzględniony. (...)

21. Odnosząc się w szczególności do odrzucenia [przez Sąd Kasacyjny] żądania o zwrócenie się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, rząd argumentował, że jest oczywiste, iż Sąd Kasacyjny nie miał wątpliwości co do wykładni i znaczenia zastosowanych przepisów, „co nie stoi w sprzeczności z ewentualną odmienną interpretacją zaproponowaną przez wnioskodawcę”. Przepisy, w tym zasada 1.4 Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, były, zgodnie z ocenami zarówno Sądu Kasacyjnego, jak i Sądu Apelacyjnego, wystarczająco jasne, a zatem wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez TSUE nie było konieczne do wydania przez sądy krajowe ostatecznego wyroku. Dokonana przez TSUE wykładnia sformułowania „wyłączna odpowiedzialność”,

zawartego w zasadzie 1.4 Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, niezależnie od formalnej mocy kodeksu, nie wniosłaby istotnego wkładu w ocenę zarzutów podniesionych w kasacji przez Sąd Kasacyjny. W związku z tym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nawet gdyby TSUE uznał go za dopuszczalny, nie miałby decydującego wpływu na wynik sprawy. Rząd podniósł ponadto, że w każdym przypadku do sądu krajowego należy zastosowanie prawa UE po wydaniu orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które nie miałoby decydującego wpływu na wynik sporu. W każdym razie w niniejszej sprawie sądy krajowe nie uznały orzeczenia prejudycjalnego za konieczne.

2. Ocena Trybunału

(...)

23. W wyroku *Vergauwen i in. przeciwko Belgii* z 10 kwietnia 2012 r. (...), Trybunał ustanowił następujące zasady:

- art. 6 ust. 1 nakłada na sądy krajowe obowiązek uzasadnienia, w świetle obowiązującego prawa, decyzji, w których odmawiają one zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym;
- kiedy przed Trybunałem podnoszony jest zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 w powyższym kontekście, jego zadanie polega na upewnieniu się, czy kwestionowana decyzja o odmowie zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym została należycie uzasadniona;
- chociaż do Trybunału należy rygorystyczne przeprowadzenie tej kontroli, nie do niego należy badanie ewentualnych błędów, które sądy krajowe mogły popełnić w procesie wykładni lub stosowania odpowiedniego przepisu;
- w szczególnej sytuacji art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązuje sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, do uzasadnienia odmowy wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa UE w świetle wyjątków przewidzianych w orzecznictwie TSUE. Muszą one zatem wskazać powody, na podstawie których uważają, że pytanie prejudycjalne nie ma znaczenia dla sprawy lub że dany przepis prawa UE został już zinterpretowany przez TSUE albo nawet że prawidłowe stosowanie prawa UE jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości.

24. W niniejszej sprawie skarżący zażądał od Sądu Kasacyjnego w uzasadnieniu kasacji z 21 marca 2018 r. zwrócenia się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie rzeczywistego znaczenia zasady 1.4 Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych. Od orzeczenia Sądu Kasacyjnego nie przysługiwał środek odwoławczy na mocy

prawa krajowego. Sąd Kasacyjny był zatem zobowiązany do uzasadnienia odmowy zwrócenia się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

25. Wyrok Sądu Kasacyjnego z 7 czerwca 2018 r. nie zawiera ani odniesienia do żądania skarżącego, ani powodów, dla których uznano, że podniesione przez niego pytanie nie zasługuje na zwrócenie się do TSUE. W związku z tym z treści i uzasadnienia wyroku nr 977/2018 Sądu Kasacyjnego nie można wywnioskować, czy pytanie uznano za nieistotne dla sprawy, czy uznano je za odnoszące się do przepisu, którego znaczenie było oczywiste lub który został już zinterpretowany przez TSUE, czy też zostało po prostu zignorowane (...). W kwestii argumentu rządu, zgodnie z którym skarżący żądał skierowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jedynie na wypadek, gdyby Sąd Kasacyjny miał wątpliwości co do wykładni mających zastosowanie przepisów (...), Trybunał zauważył, że nie może to wpłynąć na jego rozstrzygnięcie, ponieważ, jak stwierdzono powyżej, Sąd Kasacyjny nie podał żadnych powodów oddalenia tego żądania.

26. W związku z tym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

II. ZASTOSOWANIE ART. 41 I 46 KONWENCJI (...)

B. Artykuł 46 Konwencji

(...)

33. Co do zasady, zadaniem Trybunału nie jest dokładne określenie, w jaki sposób państwo powinno położyć kres naruszeniu Konwencji i naprawić jego konsekwencje. Niemniej oczywiste jest, że przywrócenie „sytuacji możliwie najbliższej do tej, która istniałaby, gdyby dane naruszenie nie miało miejsca” (...), polegałoby w niniejszej sprawie na podjęciu środków mających na celu zapewnienie wznowienia postępowania krajowego, jeśli skarżący tego zażąda, tak aby żądanie złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostało rozpatrzone przez Sąd Kasacyjny.

Z powyższych względów Trybunał

1. uznaje skargę za dopuszczalną;
2. orzeka, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
3. orzeka, że podjęcie przez pozwane państwo środków w celu zapewnienia wznowienia postępowania przed Sądem Kasacyjnym, jeśli skarżący tego zażąda, stanowiłoby odpowiednie zadośćuczynienie za naruszenie praw skarżącego.

(...)

Abstract

Judgment of the Chamber of the European Court of Human Rights of 14 March 2023 in the case of Georgiou v. Greece, Application No. 57378/18

In March 2023, the European Court of Human Rights issued a judgment concerning the former President of the Greek Statistical Office. The case was described as a test of the Greek justice system, and the issue at stake was the reliability of published statistics relating to the functioning of both the national and the Community economy. Andreas Georgiou was President of ELSTAT, the Greek equivalent of the Polish Central Statistical Office, from 2010 to 2015. In its first year of office, it provided the European Statistical Office with statistics relating to the budget deficit in Greece for 2009. According to Greek law, the competence to make statistics public rested with the Executive Board of ELSTAT, not with the President himself. The Greek authorities accused him of having committed the offence of abuse of power. Georgiou, on the other hand, claimed that he had acted in accordance with the principles of the European Statistical Code of Practice. It provides that the heads of statistical offices are solely responsible for decisions on the content and timing of the publication of statistical information. The defendant faced up to 10 years in prison. The Court of First Instance found Georgiou not guilty. However, the court of second instance sentenced him to two years imprisonment. The Court of Cassation rejected the appeal against the judgment of the Court of Appeal without, however, referring to the defendant's objections relating to the need to refer a question to the Court of Justice of the EU for a preliminary ruling. Before the sentence came into force, Georgiou left for the United States. In the present judgment, the ECtHR found a violation of the Convention. The judgment is expected to restore confidence in Greek statistics and demonstrate the independence of the statistical office from pressure from the authorities.

Keywords: European Court of Human Rights, The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 6 of the ECHR, right to a fair trial

WIKTOR SZUKIS  <https://orcid.org/0009-0006-5032-5040>

Uniwersytet Warszawski.