

Procedura wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na etapie ponadnarodowym¹ — ocena przez pryzmat postulatów społeczeństwa obywatelskiego

Artykuł powstał na podstawie materiałów z konferencji „Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European courts”², która odbyła się 4 listopada 2013 r. w Kolegium Europejskim w Brugii.

Procedura wyboru sędziów zarówno do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), jak i do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) została objęta szeregiem reform w ostatnich latach. Zmiany te dotyczyły zarówno etapu wskazywania kandydatów przez państwa członkowskie, jak i późniejszego wyboru konkretnej osoby na forum ponadnarodowym. Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na uwarunkowania prawne i niedoskonałości praktyki na poziomie ponadnarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem postulatów społeczeństwa obywatelskiego. Wybór sędziów powinien być transparentny i jawny, a kryteria wyboru precyzyjne. Postulaty te dotyczą etapu narodowego, jak również ponadnarodowego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Jeśli chodzi o wybory sędziów do ETPCz, to państwa-strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³ przedstawiają listę składającą się z trzech kandydatów, a następnie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy dokonuje wyboru sędziego większością głosów. Podstawa prawna procedury to artykuły 21–23 Konwencji, jednakże regulacja ta jest dość lakoniczna. Określone są cechy, które kandydat musi spełniać, a także długość kadencji (9 lat, przed wejściem w życie Protokołu 14⁴ było to 6 lat) i brak możliwości ponownego wyboru na to stanowisko (zmianę tę wprowadzono również na mocy Protokołu 14).

¹ Ze względu na porównawczy charakter tekstu będę korzystała z określenia „ponadnarodowy” jako dotyczący zarówno Unii Europejskiej, jak i Rady Europy.

² Wybór europejskich sędziów: krytyczna ocena procedury wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.

⁴ Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji z 13 maja 2004 r.

Dalsze uszczegółowienia procedury zostały wprowadzone przez kolejne rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego, a całość zmian została podsumowana w dokumencie przygotowanym przez Sekretariat Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁵. Dotychczas opracowano wzór *curriculum* używanego przy zgłaszaniu kandydatów⁶, tak aby możliwe było porównanie tego samego zakresu informacji. Dodatkowo każda lista kandydatów powinna uwzględniać przedstawicieli obu płci⁷ i być sporządzona w kolejności alfabetycznej, tak aby nie uwzględniać preferencji państwa. Dodatkowo wszyscy kandydaci biorą udział w rozmowach prowadzonych przez Komitet⁸, ale sprawozdania z rozmów dostarczane są jedynie poszczególnym członkom Zgromadzenia Parlamentarnego i nie są przekazywane do wiadomości publicznej.

W grudniu 2010 r. Komitet Ministrów zdecydował się powołać Panel Ekspertki mający za zadanie wesprzeć proces przygotowywania listy kandydatów poprzez ewaluację proponowanych kandydatur. Panel składa się z 7 prawników i w rzeczywistości nie ma żadnych realnych uprawnień — obrady odbywają się za zamkniętymi drzwiami, prawnicy nie mogą wysłuchiwać kandydatów, całe postępowanie jest pisemne, członkowie Panelu mogą zwracać się jedynie do przedstawicieli władz państwa, a nie bezpośrednio do kandydatów. Rolą Panelu jest dawanie państwom opinii zwrotnej na temat kompetencji kandydatów, jednakże te uwagi nie są wiążące⁹. W trakcie konferencji wskazywano potrzebę wzmocnienia roli Panelu np. poprzez przekazywanie opinii o wszystkich kandydatach nie tylko władzom państwa, które daną listę przedstawiło, ale też pozostałym państwom członkowskim, aby te opinie mogły wpływać też na wynik głosowania w ramach Zgromadzenia Parlamentarnego.

⁵ Dokument z 27 października 2011 r., AS/Jur/Inf (2011)02 rev 4.

⁶ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1646(2009).

⁷ Oczywiście przewidziane są „specjalne okoliczności” wyłączające ten obowiązek (punkt 6.3. Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego 1841(2011)), jak to było w przypadku wyboru sędziego z Belgii w 2012 r., gdy zgłoszona została lista składająca się z trzech mężczyzn.

⁸ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1082(1996).

⁹ W 2012 r. pomimo negatywnej opinii Panelu Ales Pejchal (z Czech) został wybrany na sędziego Trybunału.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Sędziowie TSUE wybierani są w wyniku porozumienia pomiędzy rządami państw członkowskich. Praktyką jest, że państwa członkowskie przedstawiają po jednym kandydacie. Kadencja sędziego trwa 6 lat i może być ponowiona. Podstawę prawną procedury stanowią artykuły 253–255 Traktatu o Unii Europejskiej.

Traktat lizboński wprowadził pewną, pozornie istotną, zmianę proceduralną dotyczącą wyboru sędziów do TSUE. W artykule 255 powołano siedmioosobowy Komitet, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego. Zasady funkcjonowania Komitetu zostały doprecyzowane przez Radę UE¹⁰. Opinia na temat kandydatów przedstawiana jest jedynie członkom Rady UE — warto jednak podkreślić, że otrzymują ją wszystkie kraj członkowskie — także rola Komitetu jest inna niż rola Panelu Ekspertki przy Komitecie Ministrów Rady Europy, który wspiera jedynie proces nominacji kandydatów na szczeblu krajowym i nie ma żadnego realnego wpływu na decyzję dotyczącą kandydata na szczeblu ponadnarodowym. W przypadku Unii Europejskiej opinie Komitetu, jeśli nawet nie są wiążące, mają wpływ na postępowanie państw członkowskich¹¹.

Należy jednak podkreślić pozornosc kompetencji Komitetu. Państwa członkowskie zwyczajowo przedstawiają jednego kandydata, dlatego też rola Komitetu pozostaje jedynie doradcza, a Komitet w żaden sposób nie może wpływać na kształtowanie składu Trybunału (zarówno jeśli chodzi o kompetencje, specjalizacje, jak i płeć sędziów). Dodatkowo Komitet w żaden sposób nie może wpływać na decyzje krajów członkowskich o ponownym przedstawieniu kandydatury sędziego sprawującego już urząd.

¹⁰ Decyzja Rady UE z 25 lutego 2010 r., 2010/125/EU.

¹¹ Do tej pory Komitet wydał 4 negatywne opinie, w przypadku osób zaproponowanych przez Grecję, Węgry, Maltę i Włochy – kraje te zgłosiły innych kandydatów.

Podsumowanie

Zarówno w przypadku ETPCz, jak i TSUE kryteria, które musi spełniać sędzia zgłoszony na stanowisko, są wyrażone w sposób bardzo ogólnikowy w tekstach traktatów. Jednakże Rada Europy poprzez rezolucje zdecydowała się wprowadzić dodatkowe kryteria dotyczące zarówno kandydatów na sędziów, jak i samej procedury wyboru kandydatów na szczeblu krajowym. Unia Europejska w tym zakresie jest bardziej zachowawcza. Na chwilę obecną zmiany omówione powyżej zostały wprowadzone na tyle niedawno, że nie można jednoznacznie ocenić, który system jest bardziej funkcjonalny. Niewątpliwie jednak procedura przedstawiania listy trzech kandydatów i dokonywania ostatecznego wyboru przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy gwarantuje większą legitymizację wyboru z perspektywy funkcjonowania organizacji ponadnarodowej. Oczywiście należy również zadawać sobie pytanie, na ile procedury omawiane powyżej są wyborami (dokonywanie ostatecznego wyboru przez Zgromadzenie Parlamentarne), a na ile nominacjami sędziów (polityczny konsensus rządów w UE).

W dyskusji na temat wyboru sędziów do obu europejskich Trybunałów podniesiono wiele kwestii istotnych z uwagi na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Kwestie te w niedalekiej przyszłości muszą zostać wzięte pod uwagę w dyskusjach zarówno na forum międzynarodowym, jak i krajowym. Nadal w żaden sposób nieuregulowana jest kwestia konfliktu interesów pomiędzy kandydatami a osobami dokonującymi wyboru. Kwestia kompetencji zawodowych i językowych kandydatów pozostaje nieokreślona, a górna i dolna granica wieku kandydatów nie jest sprecyzowana. W porównaniu do wyborów sędziów do najwyższych organów władzy sądowniczej w poszczególnych krajach, standardy luksemburskie i strasburskie są zadziwiająco ogólnikowe.

Kwestią budzącą największe kontrowersje jest transparentność i jawność procedur wyboru sędziów. Zarówno Rada Europy, jak i Unia Europejska zazwyczaj wysoko cenią wspomniane wartości, jednak w wypadku wyboru sędziów do Trybunałów z niezrozumiałych przyczyn zdecydowały się na głównie tajny charakter poszczególnych etapów. Podnoszone są argumenty dotyczące ochrony prywatności oraz „efektu odstrasżającego” jawnej procedury, jednakże moim zdaniem nie są to

argumenty, które mogą być zaakceptowane, jeśli się bierze pod uwagę standardy transparentności, legitymacji i kontroli społecznej. Co więcej, jeśli chcemy, aby sędziowie zasiadający w obu Trybunałach byli nieskazitelnego i silnego charakteru, nie powinni oni obawiać się publicznych ocen. W wyniku szczególnej troski o dane osobowe kandydatów uniemożliwiono społeczeństwu obywatelskiemu jakąkolwiek kontrolę społeczną nad wyborem sędziów, co spowodowało zmniejszenie legitymacji demokratycznej dokonanych wyborów. Interesujące było spostrzeżenie jednego z uczestników debaty, a mianowicie głos, że dla młodego pokolenia transparentność jest wartością nadrzędną i priorytetową, dlatego też zmiana procedury to tylko kwestia czasu.

W tekście omówione zostały procedury wyboru sędziów na płaszczyźnie ponadnarodowej — odrębnym zagadnieniem jest wybór kandydatów w poszczególnych krajach członkowskich. Procedury te również wzbudzają kontrowersje i wymagają zmian natury systemowej.

Natalia Mileszyk, INPRIS