

Przejrzystość procedury wyboru kandydatów na sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na poziomie krajowym

Inspiracją do powstania artykułu była konferencja „Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European courts”¹, która odbyła się 4 listopada 2013 r. w Kolegium Europejskim w Brugii.

Zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 22 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wybierani są przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy z listy trzech kandydatów zaprezentowanych przez dane państwo członkowskie². W Konwencji brak jest jakichkolwiek wskazań czy rekomendacji jak powinna wyglądać procedura wyboru kandydatów. Kwestia ta regulowana jest jedynie w dokumentach Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów.

STANDARDY RADY EUROPY

Początkowo kwestia wskazania kandydatów na sędziego ETPC pozostawiona była całkowicie w rękach państw członkowskich, które przygotowywały listę wraz ze wskazaniem swoich preferencji. Po raz pierwszy Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło uwagę na problematykę wyboru kandydatów na sędziów przez państwa członkowskie w Rekomendacji 1649 (2004)³. Podkreślono wtedy potrzebę zachowania takich standardów jak rządy prawa, przejrzystość i niedyskryminacyjny charakter. W efekcie charakteru prawnego dokumentu (niewiązący) jedynie zarekomendowano Komitetowi Ministrów rozważenie następujących kwestii:

- wprowadzenie obowiązku publikowania ogłoszeń o procedurze wyboru kandydatów;
- dodanie wymagania, aby kandydaci mieli doświadczenie w zakresie systemu ochrony praw człowieka i biegłą znajomość przynajmniej jednego z języków oficjalnych oraz bierną drugiego;
- zagwarantowanie, że listy kandydatów sporządzane będą w porządku alfabetycznym i znajdą się na nich przedstawiciele obu płci.

Wymóg sporządzania listy kandydatów zawierającej przedstawicieli obu płci stał się wiążący poprzez Rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego 1426 (2005)⁴ (przewidziano również wyjątek od tej zasady, w przypadku gdy jedna z płci jest

¹ Wybór europejskich sędziów: krytyczna ocena procedury wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

² Więcej o etapie międzynarodowym wyboru sędziów ETPC w N. Mileszyk „Przejrzystość procedury wyboru przez Radę Europy sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/swiat/przejrzystosc-procedury-wyboru-przez-rade-europy-sedziow-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/>.

³ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm>.

⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1426.htm>.

reprezentowana wśród sędziów w liczbie mniejszej niż 40%). Pozostałe rekomendacje Zgromadzenia stały się wiążące poprzez Rezolucję ZP RE 1646 (2009)⁵. Kraje członkowskie zostały również wezwane do określenia jasnych procedur wyboru kandydatów, oraz do zapewnienia, aby organy dokonujące wyboru składały się z reprezentantów obu płci. W proponowanym harmonogramie wyboru sędziów przewidziano 3 miesiące na krajową procedurę wyboru kandydatów, z tym że procedura na szczeblu krajowym powinna rozpocząć się na 12 miesięcy przy upływie kadencji poprzedniego sędziego.

Wymienione standardy znalazły się również we wskazówkach Komitetu Ministrów CM(2012)40 z 2012⁶. Potwierdzono, że procedura wyboru kandydatów powinna być regulowana prawnie i podana do publicznej wiadomości. Ogłoszenie o wyborze kandydatów powinno być upublicznione, a w przypadku możliwości zgłaszania kandydatów przez stronę trzecią wprowadzone powinny zostać gwarancje dotyczące równego traktowania wszystkich kandydatów. Uwagę poświęcono również kolegium dokonującemu wyboru kandydatów – członkowie powinni być ekspertami w różnych obszarach i dokonywać wyboru niezawisłe. Zgłoszone osoby powinny być wysłuchiwane przez kolegialne ciało, nie tylko na okoliczność znajomości języków obcych, ale również w zakresie pozostałych kryteriów dla kandydatów. Zgodnie ze wskazówkami powinno się unikać wyboru kandydatów, którzy ze względu na wiek nie będą mogli sprawować urzędu przez minimum połowę trwania kadencji⁷. Ostateczna lista kandydatów powinna być podana do publicznej wiadomości.

Wskazanie kandydatów na sędziów jest elementem niezwykle ważnym, gdyż z jednej strony zawęża możliwość wyboru Zgromadzeniu Parlamentarnemu, z drugiej bazuje na zaufaniu pomiędzy Radą Europy a krajami członkowskimi (brak jest mechanizmu kontrolnego Rady nad procedurą krajową). Dlatego też brak przejrzystych i zgodnych z zasadami rządów prawa standardów na szczeblu krajowym doprowadzić może do takich sytuacji, jakie miały miejsce w przypadku Hiszpanii (jeden z zaproponowanych kandydatów wcale nie sprawował funkcji umożliwiającej mu spełnienie kryterium, aby zostać sędzią ETPC), Bułgarii (Minister Sprawiedliwości wysunął kandydaturę swojej żony), Ukrainy (zaproponowana w 2007 roku lista nie zawierała nazwiska ani jednego kandydata w pełni spełniającego kryteria)⁸.

⁵ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1646.htm>.

⁶ Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, 29 marca 2012.

⁷ Kadencja sędziego upływa w momencie ukończenia przez niego 70 roku życia, art. 23 EKPC, zmiana wprowadzona Protokołem 14.

⁸ Norbert Paul Engel, "More Transparency and Governmental Loyalty for Maintaining Professional Quality in the Election of Judges of the European Court of Human Rights", Human Rights Law Journal, vol. 32, no. 7-12.

PROCEDURA POLSKA

Polska procedura wyboru kandydatów na sędziów ETPC regulowana jest poprzez Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 13 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd sędziego ETPC. W skład zespołu nominacyjnego wchodzi: podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialny za sprawy prawne i traktatowe – jako Przewodniczący Zespołu; przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości w randze co najmniej podsekretarza stanu; dyrektor albo zastępca dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego w MSZ; dyrektor albo zastępca dyrektora Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka w MSZ; osoba wskazana przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa; Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPC albo jego Zastępca – jako sekretarz Zespołu bez prawa głosu. Na uwagę zasługuje fakt, że skład zespołu obejmuje wyłącznie przedstawicieli instytucji rządowych. Rozwiązania przyjęte w tej mierze w innych krajach bywają różne, włącznie z zaproszeniem do komitetu nominującego przedstawicieli instytucji niepublicznych (o czym niżej).

Minister Spraw Zagranicznych jest zobowiązany ogłosić w co najmniej dwóch dziennikach ogólnopolskich oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych ogłoszenie o procedurze wyboru kandydatów. Ogłoszenie musi zawierać informację o kryteriach, które musi spełniać przyszły kandydat na sędziego, termin składania zgłoszeń oraz listę wymaganych dokumentów aplikacyjnych. Zespół dokonuje wyboru na podstawie analizy dokumentów i przeprowadzonych z kandydatami rozmów, sprawdzając ich kompetencje, w tym znajomość tematyki praw człowieka, rozległość wiedzy prawniczej, dorobek naukowy i kompetencje językowe. Zespół przeprowadza rozmowy na posiedzeniach zamkniętych. W wyniku rozmów zostaje przygotowana lista 3 kandydatów i 2 kandydatów rezerwowych, która zostaje przedstawiona Ministrowi Spraw Zagranicznych, który to po zatwierdzeniu listy informuje o tym Prezesa Rady Ministrów oraz przesyła listę do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Jedynym upublicznonym dokumentem z całego procesu wyboru jest lista kandydatów wysłana do Zgromadzenia Parlamentarnego.

Zgodnie z ogłoszeniem MSZ z dnia 18 stycznia 2012⁹, kandydat na stanowisko sędziego ETPC powinien spełniać następujące warunki:

- posiadać obywatelstwo polskie,
- korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- być osobą o wysokim poziomie moralnym,
- spełniać warunki wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego albo być prawnikiem o uznanej kompetencji,

9

- mieć ukończone wyższe studia prawnicze w Polsce lub zagranicą i uzyskany tytuł magistra lub równorzędny,
- posiadać rozległą wiedzę prawniczą, w tym zwłaszcza w zakresie prawa polskiego, i doświadczenie związane z jego praktycznym stosowaniem,
- posiadać biegłą znajomość jednego z języków urzędowych Rady Europy oraz bierną znajomość drugiego języka,
- odznaczać się stanem zdrowia umożliwiającym pełnienie obowiązków sędziego.

Na złożenie dokumentów potencjalni kandydaci mieli 30 dni. W wyniku przeprowadzonej procedury przedstawiono Zgromadzeniu Parlamentarnemu następujących kandydatów: prof. Krzysztof Drzewicki, prof. Krzysztof Wojtyczek (wybrany potem na sędziego przez Zgromadzenie większością 69 głosów) i prof. Anna Wyrozumka.

WYBRANE PRZYKŁADY PROCEDUR W INNYCH KRAJACH¹⁰

Czynnikiem najbardziej różnicującym procedury w poszczególnych krajach rady Europy jest skład zespołów nominacyjnych. W Szwecji w skład zespołu wchodzi - były sędzia ETPC, byli sędziowie SN, NSA i sądów apelacyjnych, przedstawiciel Prokuratury Generalnej i przedstawiciel adwokatury. W Norwegii są to przedstawiciele prokuratora generalnego, rady adwokackiej, Sądu Najwyższego oraz Centrum Praw Człowieka Uniwersytetu w Oslo. Również w Wielkiej Brytanii panel oceniający i nominujący kandydatów składa się nie tylko z przedstawicieli rządu, ale także władzy sądowniczej. Na Węgrzech wskazany przez rząd kandydat podlega przesłuchaniu na forum komisji parlamentarnej. Na Łotwie przedstawiciel parlamentu zasiada w Komitecie nominującym kandydatów na sędziego ETPC. Jedynie w Polsce i Czechach komitety składają się wyłącznie z przedstawicieli rządu.

W większości krajów potencjalni kandydaci na sędziów mogą zgłaszać się sami, tak jak w Polsce. Istnieją od takiego podejścia jednak wyjątki, np. w Portugalii Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Finansowy mogą nominować po dwóch kandydatów, a na Słowacji brani pod uwagę są jedynie kandydaci zgłoszeni przez członków Rady Sądowniczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, organizacje prawników i sędziów.

¹⁰ Rozdział został opracowany na podstawie: memorandum wyjaśniającego do wskazówek Komitetu Ministrów - Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights – Explanatory Memorandum, [CM\(2012\)40 addendum](#) z 29 marca 2012; dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – informacji nt. procedury tworzenia listy kandydatów dostarczana przez kraje wraz z listą kandydatów oraz dokumentów z V kolokwium Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej “Wybór sędziów do SN, TSUE I ETPC” (<http://www.stj.pt/coloquios/participados/469-cinquieme-colloque-du-reseu-des-presidents-des-cours-supremes-judiciaires-de-lunion-europeenne>).

Przejrzystość wyborów nie jest niestety szeroko dyskutowanym problemem i zazwyczaj regulacje krajowe są bardzo oszczędne w upublicznianiu dostępu do dokumentów związanych z procesem wyboru. Standardem jest ogłoszenie informacji o procedurze wyboru różnymi kanałami, np. przez prasę specjalistyczną i codzienną, biuletyny informacji publicznej, stowarzyszenia sędziowskie, uniwersytety, organizacje pozarządowe. Wszystkie kraje są również zobligowane do upublicznienia listy kandydatów przedstawionych ZP RE. Tylko niektóre kraje zdecydowały się wprowadzić dodatkowe wymagania w zakresie przejrzystości, np. w Rumunii wyniki prac zespołu nominującego są jawne, a na Słowacji posiedzenia Rady Sądowniczej na których prowadzone są rozmowy z kandydatami są dostępne dla publiczności.

Brak szczegółowych regulacji dotyczących przejrzystości wyborów nie oznacza jednak, że jest to sytuacja zawsze akceptowalna. W październiku 2007 Zgromadzenie Parlamentarne odrzuciło w całości listę kandydatów przedstawioną przez rząd bułgarski¹¹. Decyzja ta była pochodną m.in. kampanii prowadzonej przez bułgarskie organizacje pozarządowe, które w otwartym liście do Zgromadzenia zarzuciły rządowi brak przejrzystości i uregulowania procesu wyboru kandydatów.

Porównując procedury wyboru kandydatów na sędziów ETPC w różnych krajach zauważyć można również różny stopień konkretności i dookreśloności wymagań stawianym potencjalnym kandydatom. Wymogi dotyczące znajomości języków oficjalnych Rady Europy (jeden biegle, drugi pasywnie) zazwyczaj określone są tak samo, jednak znajomość obu stanowi dodatkowy atut np. w Serbii i w Czechach. W niektórych krajach, zgodnie z rezolucjami ZP RE, wprowadzono dodatkowy wymóg dotyczący znajomości prawa międzynarodowego publicznego (Albania), europejskiego systemu ochrony praw człowieka (Monako) czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Holandia). Różnie odniesiono się również do wieku 70 lat jako momentu, gdy kończy się kadencja sędziego ETPC: w Holandii preferowany wśród równorzędnych kandydatów będzie ten, który będzie mógł zasiadać na stanowisku przez dłuższy okres, natomiast w Wielkiej Brytanii kandydaci, którzy ze względu na wiek nie będą mogli pełnić funkcji przez 9 lat, dodatkowo proszeni są o wyjaśnienie, w jaki sposób zamierzają w znaczący sposób przysłużyć się w działalności Trybunału.

REKOMENDACJE KIERUNKU ZMIAN

Analizując standardy Rady Europy oraz procedury w innych krajach członkowskich, wydaje się, że należy rozważyć zmiany polskiej procedury dotyczącej m.in.: składu zespołu nominacyjnego, wymagań stawianych kandydatom oraz transparentności samego procesu.

¹¹ <http://lex.bg/bulletin/?isu=202&tp=n&id=3670>.

Skład zespołu nominacyjnego

Ustalenie składu zespołu nominacyjnego zostało pozostawione do uznania państw członkowskich. W Polsce zespół jest ciałem wyłącznie rządowym, co jednak nie jest praktyką szeroko przyjętą w innych krajach europejskich. Na przykładzie innych państw widać, że nawet jeśli to rząd pełni główną rolę w procedurze nominacyjnej, dobrym zwyczajem jest włączenie w proces wyboru przedstawicieli innych instytucji. Dlatego też warto rozważyć rozszerzenie składu zespołu o osoby nie będące przedstawicielami rządu, co po pierwsze wzmocni wybór najbardziej kompetentnych kandydatów, a po drugie utrudni krytykom systemu twierdzenie, że sędzia w Strasbourgu jest wyłącznie przedstawicielem polskiego rządu. Osoby, które można rozważyć jako potencjalnych nowych członków zespołu to przedstawiciele władzy sądowniczej, parlamentu, korporacji prawniczych, środowisk naukowych i eksperckich czy organizacji pozarządowych.

Przejrzystość procesu

Przejrzystość to jedna z podstawowych zasad współczesnego *good governance*¹², która nie znajduje pełnego odbicia w standardach wyboru kandydatów na sędziów ETPC. Jedynymi jawnymi dokumentami są ostateczna lista kandydatów zgłoszona do ZP RE oraz protokoły z prac zespołu na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami toczą się już jednak za zamkniętymi drzwiami, lista zgłoszonych „kandydatów na kandydatów” nie podlega ujawnieniu, ich życiorysy również nie są upubliczniane.

Brak przejrzystości procesu skutkuje zmniejszoną legitymizacją wyboru – rozstrzygnięcia podejmowane w procedurach prowadzonych wedle przejrzystych reguł cieszą się z reguły uznaniem dużo szerszej grupy osób¹³. Oczywiście, ochrona danych osobowych i prywatności są ważnymi wartościami, ale w przypadku, gdy ktoś ubiega się o tak wysokie stanowisko jak sędzia ETPC powinien być przygotowany na wzmożone zainteresowanie i kontrolę różnego rodzaju faktów dotyczących jego osoby. Wydaje się zatem, że można rozważyć następujące zmiany proceduralne: wprowadzenie obowiązku upublicznienia listy „kandydatów na kandydatów” i przesłanych przez nich dokumentów oraz otwarty charakter posiedzeń zespołu (np. wprowadzenie możliwości udziału osób spoza zespołu bez prawa głosu, oczywiście po uprzednim zgłoszeniu), na których przeprowadzane są rozmowy z kandydatami.

¹² United Nations, “Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens”, 2006.

¹³ Są to argumenty obecne już w polskiej debacie publicznej, np. poseł Biedroń powołał się na nie w interpelacji nr 4978 w sprawie wyborów kandydatów na stanowisko polskiego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, http://mojepanstwo.pl/dane/sejm_interpelacje/5352/10539.

Kryteria wyboru

Porównując dokumenty Rady Europy i procedury w innych krajach warto rozważyć dodanie do polskiej listy kryteriów wyboru następujących wymagań: znajomość obu języków oficjalnych powinna być traktowana jako dodatkowy atut, należy dookreślić kwalifikacje kandydatów, włączając w to system ochrony praw człowieka, warto wprowadzić rozwiązania zmniejszające ryzyko wybrania kandydata, który nie będzie w stanie ze względu na wiek sprawować funkcji przez minimum połowę okresu trwania mandatu. Dodatkowo, biorąc pod uwagę polską charakterystykę procedury i otwartość zgłoszeń (kandydaci sami się zgłaszają), warto rozważyć możliwość załączania rekomendacji od instytucji naukowych i eksperckich do dokumentacji składanej przez kandydata.