

Kilka refleksji na temat wyboru i awansu sędziów w kontekście prawa europejskiego. Pięć kolejnych kroków w obronie niezależnego wymiaru sprawiedliwości¹

Kees Sterk*

Panie Prorektorze!

Panie i Panowie!

1. Wstęp

Było to w roku 2007, kiedy na moim biurku w gabinecie w Sądzie Apelacyjnym zadzwonił telefon. Podniosłem słuchawkę i się przedstawiłem. Głos z drugiej strony oznajmił: Tu mówi Prezes Sądu Najwyższego. Został pan wskazany jako kandydat na sędziego Sądu Najwyższego. Czy pan akceptuje wybór? Po tych kilku zdaniach zamarłem. W pierwszej chwili nie rozpoznałem rozmówcy po głosie. Szczerze mówiąc, moja pierwsza myśl była taka, że moi drodzy koledzy robią sobie ze mnie żarty, jak to już wcześniej się zdarzało. Tym razem jednak było inaczej: nie rozpoznałem głosu żadnego z kolegów. Postanowiłem więc zachować ostrożność i odpowiedziałem: Przykro mi panie prezesie, ale nie przypominam sobie, abym ubiegał się o to stanowisko. To prawda – odparł głos – w naszym sądzie nie składa się takich podań. Reszta jest już historią.

Tak to wyglądało w Holandii w 2007 r. i prawdę mówiąc, od tego czasu w wyborze sędziów Sądu Najwyższego zaszły pewne zmiany. A Holandia nie jest jedynym krajem w Europie, w którym kwestia wyboru i awansu sędziów jest przedmiotem istotnych zmian i przekształceń.

Jak wynika z badań przeprowadzonych w ciągu ostatnich siedmiu lat przez ENCJ sędziowie krajowi w Europie wydają się być krytyczni wobec swoich krajowych procesów selekcji i naboru na stanowisko sędziego. W tych badaniach sędziowie krajowi z całej Europy odpowiadali na pytania dotyczące wyboru i awansu sędziów w ich krajach.

Odpowiadając na pytanie dotyczące pierwszych nominacji w badaniu ENCJ z 2022 r., duża liczba respondentów uważała, że sędziowie nie są wybierani wyłącznie na podstawie ich wiedzy i doświadczenia: odpowiedziało tak 35% respondentów w Bośni i Hercegowinie, 39% w Chorwacji,

42% na Węgrzech i 32% w Bułgarii. Średnio 20% respondentów zdecydowanie uważało, że sędziowie są awansowani z powodu innych kryteriów niż na podstawie ich umiejętności i doświadczenia, przy czym prawie 40% respondentów na Węgrzech, we Włoszech, w Portugalii i Hiszpanii odpowiedziało negatywnie, natomiast 65% respondentów z Hiszpanii i 52% z Węgier wyraziło opinię, że nominacje do sądów najwyższych instancji nie są oparte wyłącznie na zdolnościach i doświadczeniu, a w Niemczech (34%), we Włoszech (36%) i w Portugalii (38%) odsetek ten jest również wysoki.

Na podstawie tych badań można stwierdzić, że procesy selekcji sędziów krajowych w Europie budzą wątpliwości, czy aby zawsze zapewniają wiarygodne sposoby identyfikacji osób posiadających odpowiednie cechy i kwalifikacje wymagane na stanowisku sędziego.

W dzisiejszym przemówieniu inauguracyjnym na Uniwersytecie w Maastricht, pragnąc odwdziżyć się za objęcie nowo utworzonej katedry Administracji Sprawiedliwości Europejskiej, zamierzam poświęcić temu zagadnieniu nieco uwagi.

Skupię się na kwestiach wstępnego mianowania i awansu sędziów do sądów apelacyjnych i sądów najwyższych, ponieważ, moim zdaniem, kluczem do długoterminowej kontroli politycznej nad sądownictwem jest polityczna dominacja nad procesami wyboru i mianowania sędziów i prezesów sądów.

Na wstępie mojego wystąpienia przedstawię kilka uwag na temat europejskiego kontekstu, w którym muszą działać sędziowie: ataków na sędziów krajowych działających jako sędziowie europejscy, nieskutecznego egzekwowania unijnych standardów dotyczących niezależności sądownictwa oraz innych kontekstów krajowych w Europie. Następnie przejdę do sedna sprawy: wymogów prawa europejskiego dotyczących wyboru sędziów i prezesów. Swoje wystąpienie zakończę wskazaniem pięciu kolejnych kroków, które, moim zdaniem, są niezbędne dla obrony niezależnego europejskiego wymiaru sprawiedliwości.

2. Trzy uwagi na temat kontekstu, w którym funkcjonują traktaty europejskie

2.1. Wprowadzenie

Zarówno Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja), jak i traktaty o Unii Europejskiej (prawo UE) wyma-

* Autor jest prof. dr Uniwersytetu w Maastricht, byłym przewodniczącym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), honorowym członkiem SSP „Iustitia”.

¹ Przemówienie inauguracyjne wygłoszone na Uniwersytecie w Maastricht 10.3.2023 r. Tłumaczenie: Zespół ds. Międzynarodowych SSP „Iustitia”.

gają jednolitego stosowania prawa europejskiego (Konwencji i prawa UE). Dla funkcjonowania Traktatów istotne jest, aby sędziowie europejscy byli niezależni i niezawisli. Ponieważ prawie wszyscy sędziowie europejscy są wybierani w ramach krajowych procesów selekcji, krajowe procesy wyboru sędziów muszą również służyć celowi wyboru niezależnych sędziów europejskich. Dlatego też ważne jest poznanie zasad selekcji i sposobu, w jaki zasady te funkcjonują w praktyce krajowej. Można to zrobić jedynie w kontekście krajów, w których zasady selekcji funkcjonują. Dlatego też rozpocznę moje wystąpienie od krótkiego omówienia trzech ważnych kontekstów w Europie, które mają wpływ na zasady wyboru sędziów europejskich.

2.2. Ataki na sędziów krajowych występujących w roli sędziów europejskich

Aby zapobiec powtórzeniu się katastrofy II wojny światowej, spowodowanej przez faszyzm lub komunizm, państwa postanowiły stworzyć system międzynarodowy mający na celu zapewnienie pokoju i sprawiedliwości za pomocą porządku opartego na regułach, który skutecznie chroni podstawowe prawa każdego człowieka. Zgodnie z tą ideą powstała Rada Europy i Unia Europejska, w której Trybunał w Strasburgu jest ostatecznym arbitrem praw człowieka zapisanych w Konwencji, a Trybunał w Luksemburgu – praw człowieka w Unii Europejskiej.

Przez lata rządów państw nie podobały się wyniki orzecznictwa Trybunałów i inicjowały strategie, które podważały koncepcję porządku opartego na regułach sprawiedliwości i pokoju. Po inwazji na Ukrainę, 24.2.2022 r., Rosja całkowicie odeszła od opartego na regułach systemu dla pokoju i sprawiedliwości w Europie.

Węgry i Polska mają strategię pozostawiania stroną traktatów, prawdopodobnie z powodów finansowych, ale poprzez tzw. reformy sądownictwa oba kraje znacząco podważały kluczową dla systemów europejskich koncepcję, że krajowe sądy muszą być niezależne, aby system był skuteczny. W rezultacie w Polsce Trybunał Konstytucyjny uznał, że całe orzecznictwo obu sądów europejskich dotyczące wymogów niezależności sądownictwa jest nieważne w polskim krajowym porządku prawnym. Ostatnio polski rząd poinformował Trybunał w Strasburgu, że środki tymczasowe dotyczące polskich sędziów nie będą respektowane.

Trzecia strategia pochodzi z Wielkiej Brytanii, ma inny charakter, ale nadal jest niebezpieczna dla systemu. W 2020 r. Wielka Brytania opuściła Unię, ale nadal jest stroną Konwencji. Jednak jednostronnie próbuje zmienić jej skuteczność poprzez ustawodawstwo krajowe ograniczające wpływ wyroków Trybunału w Strasburgu na krajowe orzeczenia sędziów brytyjskich. Według słów *Lorda Dysona*: „(...) niektóre z postanowień projektu ustawy, jeśli zostaną uchwalone, w istotny sposób zmniejszą ochronę praw człowieka”.

2.3. Systemowa luka w egzekwowaniu standardów unijnych dotyczących niezależności sądownictwa

Oba traktaty zasadniczo opierają się na egzekwowaniu prawa na szczeblu krajowym przez państwa, które są stronami jednego z nich lub obu. Komisja odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu prawa unijnego w Unii. Ma do dyspozycji wiele instrumentów, w tym wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym państwa członkowskiego, nakładanie kar pieniężnych w przypadku nieprzestrzegania wyroków Trybunału w Luksemburgu oraz stawianie niezawisłości sądownictwa jako warunku wstępnego dla płatności z funduszy unijnych. Chciałbym krótko zwrócić uwagę na dwa aspekty egzekwowania prawa przez Komisję: dyskrecjonalne uprawnienia do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz dyskrecjonalne uprawnienia do wykonywania wyroków Trybunału w Luksemburgu w zakresie niezawisłości sądownictwa.

2.3.1. Dyskrecjonalne uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów

Pierwsza kwestia dotyczy korzystania przez Komisję z uprawnień do wszczynania postępowań w sprawie naruszenia przepisów, w celu powstrzymania i odwrócenia ataków na niezawisłość sądów w niektórych państwach członkowskich. Powszechnie uważa się, że strategia egzekwowania prawa stosowana przez Komisję jest nieskuteczna.

Komisja przyznała się do nieskuteczności swojej strategii egzekwowania prawa i tłumaczy to albo brakiem niezbędnych narzędzi do obrony niezawisłości sądów, albo tym, że nie mogła sobie pozwolić na przegranie sprawy przed Trybunałem w Luksemburgu, albo tym, że rozwiązywała inne ważne kryzysy. W swoim wykładzie inauguracyjnym z 2022 r. prof. *John Morijn* odniósł się do tej kwestii i mówi jasno: „Nie, nie ma problemu zbyt małej liczby instrumentów”. Wręcz przeciwnie „(...) jest to głównie problem używania narzędzi, które są skuteczne w konfrontacji z nieliberalnymi rządami krajowymi (...), a po prostu nieużywania innych potencjalnie skutecznych opcji, które są już dostępne”. Mówiąc to moimi słowami: to nie brak instrumentów hamuje Komisję, ale brak odwagi prawnej i brak woli politycznej. Jako wyjaśnienie braku woli politycznej *Keleman* i *Pavone* podają, że Komisja obawia się utraty międzyrządowego poparcia dla swoich propozycji politycznych, gdyby agresywnie egzekwowała standardy.

Niezależnie od tego, jakie są dokładne przyczyny nieskutecznego egzekwowania standardów dotyczących niezależności sądownictwa, obecnie nie ma wątpliwości, że (geo) polityka odgrywa dużą rolę. Decyzja Unii z 2022 r. o odblokowaniu 36 mld euro dla Polski na warunkach nieuwzględniających trwałego niszczenia niezależności sądów w tym

kraju, wyraźnie to pokazuje: Unia ceniła swoją jedność wobec Rosji bardziej niż ochronę polskich niezależnych sędziów.

Z geopolitycznego punktu widzenia może to być mądre, ale taka rola Komisji, przedkładającej geopolitykę nad zgodność z zawartym w karcie [praw podstawowych UE] i traktatach obowiązkiem stania na straży standardów niezależności sądownictwa, zwłaszcza wobec systemowych naruszeń, takich jak na Węgrzech i w Polsce, powoduje „systemową lukę w egzekwowaniu prawa” w kwestii, która ma fundamentalne znaczenie dla tożsamości i funkcjonowania Unii. Z powodu tej systemowej luki stawiam pytanie, czy nadal uzasadnione jest, aby Komisja miała głównie uprawnienia do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności sądownictwa. Niebezpieczeństwo niewypełnienia tej luki polega na tym, że w dłuższej perspektywie podważa ona samą tożsamość i funkcjonowanie Unii jako związku demokratycznych państw prawa. Paradoks polegający na obronie naszej tożsamości jako demokratycznych państw prawa przed Rosją, przy jednoczesnym niszczeniu niezależnych sądów w samej Unii, wymaga pilnego rozwiązania. Czy częścią rozwiązania tego paradoksu jest utworzenie organu (a) politycznego, którego zadaniem jest obrona niezależności sądownictwa, aby (również) wszczynanie postępowania w sprawie naruszenia przepisów w obronie niezależnego wymiaru sprawiedliwości? A może istnieją inne rozwiązania?

2.3.2. Dyskrecjonalne uprawnienia do wykonywania orzeczeń sądów

W ten sposób dochodzę do drugiego punktu: dyskrecjonalnej władzy wykonywania wyroków sądów w zakresie niezawisłości sędziowskiej. Punkt ten wymaga pewnego wprowadzenia. Z dniem 1.1.2021 r. Unia ustanowiła nowy instrument egzekwowania praworządności: uczyniła niezależność sądownictwa warunkiem wstępnym płatności z funduszy unijnych. W wyniku zastosowania tego instrumentu zamrożono Polsce 36 mld euro z Narodowego Planu Odbudowy i Odporności. 17.6.2022 r. Rada Europejska zatwierdziła wniosek Komisji o uwolnienie tych pieniędzy pod warunkiem, że Polska zrealizuje trzy kamienie milowe.

Co szokujące, wśród kamieni milowych nie ma obowiązku reformy organu wybierającego sędziów, choć orzecznictwo strasburskie niezwykle wyraźnie wskazuje, że organ ten jest zdominowany politycznie. Czy powodem tego pominięcia jest to, że tylko Trybunał w Strasburgu jest jednoznaczny w swoim orzecznictwie w tej kwestii, a nie Trybunał w Luksemburgu? Jeśli tak, to zaprzeczyłoby to istniejącej od wielu lat zasadzie prawa unijnego, że prawa dotyczące niezawisłości sędziowskiej w prawie unijnym mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zawarte w konwencji. Innymi słowy: orzecznictwo Trybunału w Strasburgu dotyczące systemowego braku niezawisłości sędziów jest częścią prawa unijnego. Moim zdaniem,

obowiązek zreformowania organu wybierającego sędziów powinien być wyraźnie jednym z kamieni milowych, ponieważ zdominowany politycznie organ wybierający sędziów ma największe znaczenie dla długotrwałej politycznej kontroli władzy sądowniczej przez władzę wykonawczą.

Wracając do kamieni milowych. Jednym z nich jest przywrócenie do pracy polskich sędziów, zawieszonych bezprawnie przez „Izbę Dyscyplinarną” polskiego Sądu Najwyższego. W umowie pomiędzy Komisją a Polską ten kamień milowy jest opracowany jako procedura przeglądu sędziów, trwająca co najmniej rok lub dłużej, bez gwarancji rezultatu w postaci przywrócenia sędziów. Ten kamień milowy jest oczywiście sprzeczny z wyrokiem Trybunału Luksemburskiego, który nakazał przywrócenie sędziów do pracy od razu, bez żadnego przeglądu, i stanowi przykład tego, że Komisja nie egzekwuje zdecydowanie wyroków Trybunału Luksemburskiego w zakresie niezawisłości sędziowskiej. Ponownie pokazuje to niebezpieczeństwo posiadania przez Komisję uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie egzekwowania jasnych wyroków w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla tożsamości i funkcjonowania Unii.

Jednym z wymogów rządów prawa jest to, że władza wykonawcza musi wykonywać wyroki niezawisłych sądów. Dlatego należy zaradzić systemowej luce w egzekwowaniu prawa. Trybunał w Luksemburgu może przyczynić się do wypełnienia tej luki, wprowadzając ścisły obowiązek Komisji (i innych instytucji Unii) do wykonywania tych wyroków w całości, bez zwłoki i za pomocą wszelkich dostępnych instrumentów. Trybunał mógłby wprowadzić taki obowiązek, biorąc pod uwagę, że luka systemowa pojawiła się z przyczyn politycznych w ostatniej dekadzie, nigdy nie była przewidziana w traktatach w pierwszej kolejności oraz że przedmiot dotyczy kwestii fundamentalnej dla tożsamości i funkcjonowania Unii.

Innym sposobem na zapewnienie, że instytucje unijne wykonują wyroki sądów dotyczące niezależności sądownictwa, jest przyznanie zainteresowanym stronom, takim jak przedstawiciele europejskich sądów, których Trybunał w Strasburgu określił mianem „strażników praworządności”, dostępu do Trybunału w Luksemburgu. Taki jest cel pozwu złożonego 27.8.2022 r. przez cztery europejskie organizacje sędziowskie. W świetle systemowej luki w egzekwowaniu prawa, pozew ten daje Trybunałowi możliwość podjęcia kolejnego, moim zdaniem, niezbędnego kroku w celu zapewnienia ochrony prawnej w prawie unijnym, gdzie Komisja Europejska i Rada nie wywiązują się ze swojego obowiązku egzekwowania.

2.4. Wiele różnych kontekstów krajowych w Europie

Kraje europejskie różnią się znacznie pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego, jak również pod względem historii, kultury prawnej i koncepcji prawnych. Odmiennie konteksty mogą powodować, że normy europejskie

będą inaczej funkcjonować w różnych krajach. Należy o tym pamiętać, oceniając zastosowanie standardów do (procesów selekcji) niezależnych sędziów w Europie. W konsekwencji, porównanie standardów europejskich wyłącznie w oparciu o tekst prawa krajowego może dać zniekształcone wyniki. Metoda ta jest zatem zazwyczaj niewystarczająca lub często wprowadza zamieszanie. Ścisłe, dogmatyczne podejście nie może służyć Europie w tej dziedzinie. To sprawia, że porównanie systemów selekcji sędziów w Europie nie jest łatwe, ale tym bardziej interesujące. W tej dziedzinie należy przeprowadzić wiele badań, zwłaszcza w odniesieniu do rzeczywistego funkcjonowania procedur selekcji.

Wyjaśnię teraz moje stanowisko na przykładzie z dziedziny wyboru prezesów sądów: aktywnego udziału Ministra Sprawiedliwości w wyborze tak wysokich urzędników sądowych. W 2017 r. polski rząd uzasadniał aktywny udział Ministra Sprawiedliwości w wyborze prezesów sądów, powołując się na aktywny udział ministrów sprawiedliwości w Niemczech w przypadku tych samych stanowisk. Uprawnienia prezesów sądów w Polsce i w Niemczech różnią się jednak dość istotnie co do możliwości i praktyki wpływu prezesa sądu na wynik spraw sądowych. Prezesi polskich sądów mają niemal nieograniczone uprawnienia do tworzenia składów orzekających, przydzielania spraw do tych składów czy przenoszenia sędziów, podczas gdy niemieccy prezesi są związani składem senatów sądu oraz zasadami wyboru członków do tych senatów. Co więcej, od przeniesienia sędziego można się odwołać do komisji sędziów sądu, która może uchylić decyzję prezesa. Innymi słowy: dla prezesa niemieckiego sądu nie jest łatwo wpłynąć na wynik spraw toczących się przed sądem, korzystając ze swoich uprawnień, ale nie jest tak samo w przypadku prezesa polskiego sądu i on z tych uprawnień korzysta. Kontekst tych różnych uprawnień prezesów sądów w obu krajach sprawia, że aktywny udział ministra sprawiedliwości w Polsce jest nie do przyjęcia z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej, a aktywny udział ministrów sprawiedliwości w Niemczech jest zapewne z tej samej perspektywy niepożądany, ale nie niedopuszczalny, jeśli dobrze funkcjonują gwarancje przeciwko wpływom politycznym na wynik konkretnych spraw sądowych.

Po inne przykłady odsyłam do tekstu mojego wystąpienia dostępnego online².

3. Wymogi prawa europejskiego w zakresie wyboru i awansu sędziów

Przejdę teraz do sedna sprawy: wymogów prawnych dotyczących wyboru i awansu sędziów. Aby umiejscowić te zasady i wyjaśnić ich charakter, zacznę od trzech uwag wstępnych.

3.1. Uwagi wstępne

Zarówno Trybunał w Luksemburgu, jak i Trybunał w Strasburgu nie dążą do przebudowy sądownictwa kra-

jowego. Ograniczają się do badania czy przepisy dotyczące organizacji i funkcjonowania sądów krajowych są zgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Sądy biorą pod uwagę wszystkie istotne czynniki indywidualnie, a jednocześnie oceniają je holistycznie.

Najbardziej fundamentalne w tej ocenie jest to, czy wymagania dotyczące niezależności sądownictwa są wystarczająco jasne co do rezultatów. Tak więc historia, kultura czy system prawny kraju europejskiego nigdy nie mogą być usprawiedliwieniem dla niewypełnienia obowiązku osiągnięcia rezultatów w postaci niezależnego sądownictwa; historia, kultura czy system prawny danego kraju są istotne jedynie dla odpowiedzi na pytanie, jakie instrumenty najlepiej nadają się do wypełnienia tego obowiązku. Czasami politycy lub dyplomaci zdają się o tym zapominać i wykorzystują względy kulturowe lub ekonomiczne, aby obniżyć wymagania prawne dla niektórych krajów. To zapomnienie jest jednak niebezpiecznie błędne: wymogi dotyczące niezależności sądownictwa są obowiązującym prawem europejskim i jako takie muszą być stosowane i egzekwowane.

Wymóg prawny dotyczący niezależności sądów obowiązuje bez względu na to, ile lub jakie kompetencje państwa członkowskie przekazały Unii. Wyjaśnię to nieco szerzej. Niektóre sądy konstytucyjne uważają, że Trybunał w Luksemburgu tworzy coraz więcej uprawnień dla Unii i chcą zatrzymać ten trend. W kręgach politycznych gorąco dyskutuje się o poziomie integracji. Nie będę zagłębiał się w meritum tych dyskusji, ale chodzi o to, że niezależnie od tego, na jaki poziom integracji w Unii zgodzą się państwa członkowskie, na każdym uzgodnionym poziomie Unia potrzebuje niezależności sądów krajowych, aby dobrze funkcjonować, ponieważ Unia opiera się na koncepcji, że prawo unijne jest stosowane jednolicie w każdym państwie członkowskim.

3.2. Europejskie wymogi prawne dotyczące wyboru i powoływania sędziów

Procesy selekcji i mianowania mają na celu wyłonienie osób posiadających odpowiednie cechy sędziego, zgodnie z wymogami prawa europejskiego (niezależność i bezstronność) oraz dokonanie tego w sposób uzasadniony dla podtrzymania zaufania publicznego do sądownictwa. Zajmę się teraz identyfikacją i omówieniem czynników w orzecznictwie obu sądów istotnych dla osiągnięcia tego celu.

3.2.1. Obiektywne kryteria dotyczące kwalifikacji merytorycznych, czystości moralnej i odwagi

Pierwsze pytanie, jakie należy zadać, to jakie są właściwe cechy sędziów, wymagane przez prawo europejskie? Trybunał w Strasburgu wymienia kwalifikacje merytoryczne, czystość moralną i kompetencje w zakresie ochrony praworządności. Uważa, że im wyższe miejsce w hierarchii sądowej, tym bar-

² Zob. <https://www.boomportaal.nl/boek/9789462365292>.

dziej wymagające powinny być stosowane kryteria wyboru. Podkreśla on nadrzędne znaczenie rygorystycznego procesu wyboru sędziów, aby zapewnić, że mianowani są najbardziej wykwalifikowani kandydaci.

Problem z tymi kryteriami selekcji polega na tym, że kraje europejskie nie mają wspólnej definicji ani wspólnej tradycji dotyczącej roli sędziego w społeczeństwie. Niektóre traktują sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jako pracę. W takim przypadku liczą się tylko zawodowe kompetencje prawnicze. Niektóre patrzą na nie przede wszystkim jako na funkcję publiczną, która wymaga kompetencji pozwalających na zaangażowanie w większym wymiarze społecznym i politycznym. Niektóre kraje podkreślają konieczność skuteczności w wymierzaniu sprawiedliwości: bycie sędzią jako służba społeczeństwu.

Różne poglądy na rolę sędziego/sędziów mają oczywiście wpływ na pytanie, kto powinien być członkiem organu selekcyjnego. Na przykład w Holandii panuje pogląd, że sądownictwo jest także służbą społeczeństwu, a różnorodność sędziów podnosi jakość sądownictwa. Jednak w holenderskim systemie selekcji społeczeństwo jest reprezentowane jedynie w organie dokonującym wstępnej selekcji sędziów, podczas gdy organy dokonujące kwalifikacji do awansu składają się wyłącznie z sędziów bez żadnej reprezentacji społeczeństwa. Jest to odmienne od Anglii i Walii, gdzie „cywilny” członek Komisji do spraw Powoływania Sędziów jest członkiem z prawem głosu w organach wybierających do awansów.

Do tej pory Trybunały w większości pozostawiały szczegółowe kryteria selekcji w gestii prawa wewnętrznego. Tak będzie zapewne jeszcze przez jakiś czas, dopóki nie powstanie wspólna tradycja w tej dziedzinie, pod warunkiem, że państwa ustanowią w prawie krajowym obiektywne kryteria i wykażą, że postępują zgodnie z nimi. O ile oczywiście prawo wewnętrzne nie jest zgodne z przedmiotem i celem Konwencji. W takim przypadku do akcji wkroczą sądy.

3.2.2. Zmiana obiektywnych kryteriów wyboru

Odsyłam do tekstu wystąpienia opublikowanego w Internecie³.

3.2.3. Standard dla organów selekcyjnych: większość sędziów, wybieranych przez sędziów

Zarówno europejskie organizacje polityczne, jak i sędziowskie stoją na stanowisku, że ciała selekcyjne sędziów powinny składać się przynajmniej w połowie z sędziów wybieranych przez sędziów, aby zagwarantować niezależność ciała od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

W trzech sprawach przeciwko Polsce, Trybunał w Strasburgu uznał, że polskiemu organowi dokonującemu wyboru sędziów brakowało wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, mimo że składał się on z większości sędziów. Trybunał podał kilka powodów, jednym z nich było to, że sędziowie wchodzący w skład or-

ganu selekcyjnego nie byli wybierani przez innych sędziów, lecz mianowani przez polski parlament. Zgodnie ze swoją tradycyjną metodologią, Trybunał ocenił powody jako całość.

Rezultaty tych wyroków należy przyjąć z zadowoleniem. W przyszłości potrzebne jest jednak, moim zdaniem, bardziej rygorystyczne rozumowanie Trybunału. Na przykład wyroki oparte na domniemaniu, że nieuwzględnienie europejskiego standardu „wybrani przez innych sędziów” ustanawia nieuzasadniony wpływ innych władz państwowych, chyba że zostanie udowodnione inaczej. Z dwóch powodów nadałoby to skuteczność zmieniającemu się kontekstowi w Europie. Po pierwsze, jednomyślne poparcie dla standardów przez najważniejsze europejskie organizacje polityczne i sądownicze. Ale ważniejszy jest fakt, że coraz więcej państw zmienia prawo wewnętrzne – Luksemburg i Czeszczenia to ostatnie przykłady – w celu dostosowania się do standardu, podczas gdy już teraz spora część państw europejskich – zwłaszcza w Unii – jest z nim zgodna. Innymi słowy, szybko tworzy się nowa europejska wspólna tradycja konstytucyjna w Unii.

3.2.4. Wybór prezesów sądów

Prezesi sądów mają w Europie różne kompetencje, ale zazwyczaj mają pewien wpływ na skład składów orzekających, powoływanie przewodniczących, przydział sędziów do izb, przydział spraw, przenoszenie sędziów, awansowanie sędziów oraz w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów. Uprawnienia te mogą być wykorzystywane, a w niektórych krajach są wykorzystywane do wywierania presji w celu uzyskania kontroli politycznej nad sędziami. Polska jest najbardziej widocznym i brutalnym przykładem tej presji, ale w innych krajach, np. na Węgrzech, jest ona bardziej ukryta i nikczemna.

Fakt, że prezesi sądów mogą potencjalnie wpływać na niezawisłość sędziowską, jest, moim zdaniem, jeszcze większym powodem do stosowania standardu, zgodnie z którym organ dokonujący wyboru sędziów musi składać się w większości z sędziów wybranych przez innych sędziów.

Przykładem naruszenia tej zasady jest z pewnością polska ustawa o ustroju sądów powszechnych. W 2017 r. ustawa ta została zmieniona, dając Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia – na okres sześciu miesięcy – do dowolnego zwalniania prezesów sądów i powoływania nowych prezesów bez udziału jakiegokolwiek organu dokonującego wyboru sędziów. W dniu 13.2.2018 r. Minister Sprawiedliwości odwołał 137 prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych oraz rozpoznał powoływanie nowych prezesów.

Na Węgrzech system wyboru prezesów sądów teoretycznie obejmuje sędziów, ale w praktyce system ten pomija udział sędziów. Wyjaśnię, jak to działa. W każdym sądzie jego sędziowie głosują na kandydatów na prezesa tego sądu

³ Tamże.

i informują zarząd o wyniku głosowania. Władza wykonawcza może nie zastosować się do wyniku głosowania, ale nie może wskazać kandydata, który nie uzyskał większości głosów sędziów tego sądu, chyba że za zgodą Rady Sądownictwa. Ilekroć władzy wykonawczej nie podoba się wynik procesu wyboru i wie, że nie uzyska większości głosów w Radzie Sądownictwa, unieważnia proces wyboru i corocznie powołuje prezesów tymczasowych, bez udziału sędziów. Trwa to już od lat, tworząc praktykę systemowego omijania zwykłych procesów wyłaniania prezesów sądów i daje władzy wykonawczej ogromny wpływ na tych prezesów, a za ich pośrednictwem na sędziów, bo prezesów *ad interim* trzeba wybierać co roku.

W Austrii prezesi sądów administracyjnych są wybierani przez Ministra Sprawiedliwości bez jakiegokolwiek udziału środowiska sędziowskiego. W styczniu 2022 r. opublikowano tzw. pisma poboczne, w których partie koalicji rządzącej uzgodniły podział nominacji na najwyższe stanowiska, w tym w sądownictwie, między różne partie polityczne. Stanowi to oczywiste naruszenie prawa europejskiego, co do zasady, że wybór sędziów powinien opierać się na kryteriach merytorycznych, tym bardziej w przypadku wyboru prezesów sądów.

3.2.5. Organy dokonujące wyboru sędziów pozostające pod nieuzasadnionym wpływem stowarzyszeń sędziowskich

Odsyłam do tekstu mojego wystąpienia opublikowanego w Internecie⁴.

3.2.6. Decyzje o wyborze muszą być uzasadnione

Niektóre kraje europejskie mają tradycję konstytucyjną, jak Gruzja, zgodnie z którą organy konstytucyjne nie muszą uzasadniać swoich decyzji. W 2020 r. Trybunał Konstytucyjny Gruzji orzekł, że zasada ta ma zastosowanie również do konstytucyjnego organu dokonującego wyboru sędziów. Skutkiem tego orzeczenia jest to, że wynik procesu selekcji nie jest przejrzysty, a brak przejrzystości może podważyć zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Aby poprawić przejrzystość, OBWE-ODIHR proponuje uzupełnienie Zaleceń Kijowskich standardem pokazującym społeczeństwu, że obiektywne kryteria mianowania są postrzegane jako stosowane w drodze uzasadnionych decyzji. Jeżeli prawo krajowe, tak jak w Gruzji, nie wymaga uzasadnionych decyzji organów dokonujących wyboru sędziów, Trybunał w Strasburgu nie będzie w stanie wypełnić zadania oceny czy przedmiot i cel Konwencji są osiągnane. Ponieważ jednak ma taki obowiązek, moim zdaniem, nałoży obowiązek uzasadniania decyzji na organy dokonujące wyboru sędziów.

3.2.7. Obowiązek władzy wykonawczej wobec rekomendacji organów dokonujących wyboru sędziów

Decydujące uprawnienie władzy wykonawczej w procesie powoływania sędziów nie musi budzić w jednostkach uzasadnionych wątpliwości co do odporności powołanych sędziów

na wpływy władzy wykonawczej i co do neutralności wobec interesów przed nimi. Jednak w pewnych okolicznościach takie sprawowanie władzy przez władzę wykonawczą może budzić takie wątpliwości. Jakie okoliczności sądy biorą pod uwagę przy ocenie wątpliwości, o których mowa w tym paragrafie? Wspomnę o siedmiu. Jako przykłady odsyłam do tekstu mojego wystąpienia opublikowanego w Internecie.

1. Władza wykonawcza nie ma prawa odmowy.
2. Władza wykonawcza odmawia bez respektowania prawa krajowego co do obiektywnych kryteriów.
3. Władza wykonawcza odmawia bez uwzględnienia opinii niezależnego organu dokonującego wyboru sędziów.
4. Władza wykonawcza odmawia bez podania przyczyn.
5. Władza wykonawcza odmawia nie tylko w zupełnie wyjątkowych okolicznościach.
6. Władza wykonawcza odmawia bez możliwości kontroli sądowej.
7. Władza wykonawcza mianuje, podczas gdy kontrola sądowa wciąż toczy się przed sądem krajowym.

Z przykładów w moim tekście online wnioskuję, że sprawy węgierskie i polskie wydają się dość oczywistymi przykładami nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces wyboru sędziów. Systemowo chyba ciekawszy jest wyrok w sprawie Islandii. W tamtej sprawie Trybunał w Strasburgu nałożył na władzę wykonawczą konwencyjny obowiązek bardzo szczegółowego uzasadnienia w przypadku odmowy powołania sędziego rekomendowanego, ponieważ uzasadnienie nie może zagrażać obiektywności procesu wyboru. Sędzia *Pinto de Albuquerque* argumentuje w swoim – w tej kwestii – zdaniu odrębnym, że Trybunał powinien był ustanowić zasadę, zgodnie z którą manipulacja powołaniem sędziego do sądu z naruszeniem odpowiednich kryteriów kwalifikacji jest bezwzględnie błędem proceduralnym, którego nie można naprawić. Moje pytanie brzmi, czy Trybunał, wprowadzając obowiązek – skutecznie – nie orzekł, że władza wykonawcza może odrzucić jedynie zalecenie organu dokonującego wyboru sędziów oparte na istotnych powodach dotyczących obiektywnych kryteriów (prawa krajowego) procesu selekcji? Twierdzę, że tak, ale zgadzam się z sędzią, że Trybunał mógł wyrazić się jaśniej w tej sprawie.

4. Podsumowanie

Ważnym obowiązkiem prawników akademickich jest analizowanie, wyjaśnianie i krytyka orzeczeń sądowych. Jednak nie jest to jedyne zadanie akademickich prawników. Powinni oni także rozpoznawać problemy społeczne i wypracowywać sposoby ich rozwiązywania. W dziedzinie niezależności sądownictwa wymaga to określenia, jakie następne kroki są konieczne dla ochrony niezależnego wymiaru sprawiedliwości w europejskim kontekście.

⁴ Tamże.

Dorobek Sądów Europejskich w odniesieniu do tego zagadnienia jest imponujący, lecz z przykrością muszę stwierdzić, że nie jest to jeszcze wystarczające, aby ochronić niezależność sądownictwa. W mojej ocenie, klucz do długoterminowej kontroli politycznej nad sądownictwem leży w dominacji polityków w wyborze i nominacjach sędziów oraz Prezesów Sądów. Ta polityczna kontrola musi zostać zatrzymana przy użyciu wszelkich środków. Oto powód, dla którego określiłem pięć kroków, aby osiągnąć ten cel. Pokróćce je podsumuję:

- 1) rozpocząć usunięcie systemowej luki w wykonywaniu orzeczeń.

Nałożyć na Unijne Instytucje mocne zobowiązanie do wdrażania w pełni, bez żadnej zwłoki oraz przy użyciu wszelkich dostępnych instrumentów, orzeczeń Trybunałów Luksemburskiego i Strasburskiego w przedmiocie niezależności sądownictwa w Unii;

- 2) wzmocnić w sposób efektywny obowiązki wdrażania orzeczeń.

Aby wzmocnić efektywnie obowiązek wymieniony w pkt 1), zainteresowane strony takie jak europejskie organizacje sędziowskie powinny być uprawnione do uczestnictwa jako organizacje społeczne w postępowaniach przed Trybunałem w Luksemburgu dla realizacji tego celu;

- 3) przyznać więcej skuteczności standardowi „większości sędziów, wybranych przez sędziów”.

Wspólna europejska tradycja konstytucyjna szybko zbliża się do standardu, gdzie ciała dokonujące wyboru kandydatów na sędziów oraz Prezesów Sądów powinny mieć większość składającą się z sędziów, wybranych przez sędziów. Ten moment w tradycji konstytucyjnej został ustabilizowany a Europejskie Trybunały powinny obecnie go egzekwować. Ten wymóg powinien – co najmniej – oznaczać, że jeśli organ dokonujący wyboru kandydatów na sędziów nie ma składu zgodnego z powyższym standardem, to domniemywa się, że pozostaje pod kontrolą polityczną, chyba że co innego zostanie udowodnione;

- 4) organy dokonujące wyboru kandydatów na sędziów powinny uzasadniać swoje decyzje.

Aby uzyskać zdolność do właściwej oceny czy proces nominacji sędziów jest zgodny z prawem europejskim, Trybunały Europejskie powinny żądać od państw członkowskich, żeby decyzje o wyborze kandydatów były uzasadniane, nawet jeśli jest to wbrew dotychczasowym zwyczajom konstytucyjnym niektórych państw;

- 5) brak uprawnień władzy wykonawczej do odmowy powołania rekomendowanych kandydatów z przyczyn politycznych.

Europejskie Trybunały powinny wyłożyć w sposób jednoznaczny, że dyskrecyjne uprawnienia władzy wykonawczej do odmowy powołania na sędziów i Prezesów Sądów rekomendowanych przez organy powołane

do wyboru kandydatów, są ograniczone do przypadków niespełnienia przez te organy obiektywnych kryteriów wyboru. Odmowa powinna przedstawić konkretne powody z tej przyczyny.

Panie Prorektorze, szanowne Panie i Panowie,

w podsumowaniu pragnę wyrazić wdzięczność Radzie Dziekanów uniwersytetu w Maastricht za utworzenie stanowiska kierownika Administracji Europejskim Sądownictwem w tych bardzo trudnych czasach, oraz – nawet w większym stopniu – za zaufanie w powierzeniu mi tej funkcji.

Specjalne podziękowania kieruję do wszystkich kolegów sędziów i przyjaciół ze wszystkich zakątków Europy, z którymi tak ściśle współpracowałem przez ostatnich 8 lat, aby zrozumieć co oznacza być sędzią europejskim oraz nauczyć się, szczególnie od polskich kolegów, czym jest prawdziwa odwaga i opór w walce o niezależność sądownictwa. Dziękuję Wam za wasze zaufanie, koleżeństwo, mądrość i ducha walki. Jestem gotowy na dalszą współpracę. Jestem pewien, że w przyszłości więcej będzie sukcesów niż upadków.

Pragnę wspomnieć kolegów z holenderskiego wymiaru sprawiedliwości za wsparcie i przyjaźń w czasach, gdy sprawy osobiste były mniej pozytywne. W kolejności alfabetycznej: *Marc Loth*, *Herma Rappa*, *Huib de Ruijter* i mój przełożony *Jaap Spier*.

Szczególne podziękowania kieruję do mojej koleżanki i przyjaciela *Judith Gleeson* za pomoc w dopracowaniu tekstu niniejszego przemówienia.

Przez 6 z ostatnich 8 lat, mogłem być zaangażowany w Europejski wymiar sprawiedliwości dzięki temu, że moi koledzy z Niderlandzkiej Rady Sądownictwa wspomniałomyślnie mi to umożliwili. Specjalne podziękowania dla nich. Za ostatnie 2 lata, dla kierownictwa, zarządzających i kolegów z dumnego sądu Zeeland-Zachodnia Brabancja za ich uprzejme przysługi w ułatwieniu moich prac europejskich. Dziękuję Wam bardzo.

Na końcu, ale z pewnością nie najmniej ważne, kieruję podziękowania dla mojej żony *Liesbeth* oraz dzieci *Lieke* i *Janne* za ich miłość i wsparcie.

Panie Prorektorze, Szanowne Panie i Panowie,

chciałbym zakończyć moją mowę inauguracyjną mottem na bazie cytatu z jednego z moich ulubionych pisarzy węgierskich, *Sandora Marai*. Dotyczy on zdrady i utraty przyjaźni, ale może także odnosić się do utraty niezależności sądownictwa. Brzmi on następująco:

„Nie jest prawdą, że los wślizguje się niepostrzeżenie w nasze życia, ono wchodzi wprost przez drzwi, które pozostawiliśmy otwarte i my sami zaprosiliśmy go, aby przez nie wszedł”.

Panie i Panowie, chciałbym zaapelować do was wszystkich, aby przejść dodatkową milę, by zamknąć te drzwi, w obronie niezależnego sądownictwa.

Dziękuję za uwagę.

SUMMARY

**Some Reflections on the Selection and Appointment of Judges in the European law.
Five Next Steps in Defence of Independent Justice**

For the identity and well-functioning of Europe, independent national judiciaries are key, and the selection processes of judges and Court Presidents essential. During the last decade, however, several European Governments have been undermining this by trying to establish political control over national judges, especially through political dominance over the selection and appointment processes for judges and Court Presidents.

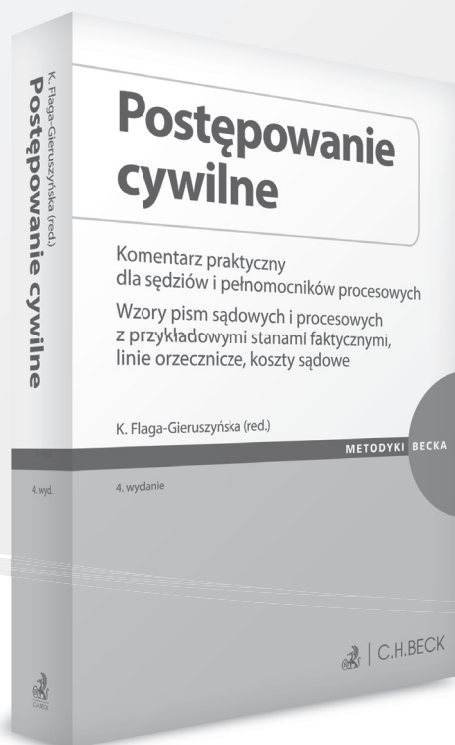
In his inaugural speech, Kees Sterk addresses the topic of selection processes, both on substance as well as on procedure. He analyses the case law of the European Court of Human Rights, and the enforcement policies of the European Commission. At the beginning of his presentation, Sterk makes three remarks on the European context in which judiciaries have to operate: attacks on national judges acting as European judges, the ineffective enforcement of EU standards regarding the independence of the judiciary, and the many different national contexts Europe has. Then he turns to the heart of the matter: the requirements of European law concerning the election of judges and presidents. He concludes his speech by pointing out the five next steps which are, in his view, necessary to defend an independent European judiciary. including the systemic enforcement gap, an effective enforcement duty, the standars for selection bodies, a duty to reason selection decisions, and on limiting the power of the executive to refuse candidates selected by selection bodies.

Key words: independent national judiciaries, appointment of judges in the European law, selection processes of judges and presidents.

REKLAMA



Metodyki Becka



ksiegarnia.beck.pl

▪ Tel.: 81 46 13 300 ▪ E-mail: kontakt@beck.pl