

Nota techniczna w odpowiedzi na meksykańską reformę konstytucyjną

Brasília, 5 grudnia 2024 r.

Do Jego Ekscelencji
Dr Giacomo Oberto
Sekretarza Generalnego Międzynarodowego
Stowarzyszenia Sędziów (IAJ)
Rzym, Republika Włoska

Przedmiot: Nota techniczna w odpowiedzi na meksykańską reformę konstytucyjną, która ustanowiła wybory powszechne jako sposób rozpoczęcia kariery sędziowskiej (sędziego) w Meksyku

Wasza Ekscelencjo,

Brazylijskie Stowarzyszenie Sędziów – AMB, podmiot reprezentujący interesy brazylijskich sędziów na szczeblu krajowym, zwraca się do Pana w celu przedstawienia Noty Technicznej, załączonej do niniejszego pisma, przygotowanej na wniosek Stowarzyszenia Sędziów Sądownictwa Wojskowego Unii – Amajum, podmiotu stowarzyszonego AMB, w której wyraża zaniepokojenie aspektami związanymi z reformą konstytucyjną Meksyku, która zmieniła sposób wejścia do sądownictwa, ustanawiając, że sędziowie tego kraju, na wszystkich szczeblach, rozpoczną karierę w drodze wyborów powszechnych.

W niniejszej notce technicznej AMB wyraża swoje zrozumienie dla tej reformy i odrzuca wszelkie podobne zamiary w Brazylii, ponieważ jest to środek, który podważa niezależność sądownictwa, podważając jego zdolność do bycia skuteczną instytucją chroniącą podstawowe prawa i gwarancje oraz chroniącą porządek demokratyczny.

Ponieważ leży to w interesie wszystkich stowarzyszeń sędziowskich, przesyłamy wersję angielską i hiszpańską wraz z oryginałem w języku portugalskim.

To wszystko na tę chwilę, ponawiamy zapewnienie o naszym wysokim szacunku i poważaniu i pozostajemy do Państwa dyspozycji.

Frederico Mendes Júnior
Prezes Brazylijskiego Stowarzyszenia Sędziów (AMB)

Geraldo Dutra de Andrade Neto
Sędzia Sekretarz ds. stosunków międzynarodowych
Brazylijskiego Stowarzyszenia Sędziów (AMB)

Nota techniczna

Przedmiot: Reforma konstytucyjna w Meksyku, która ustanowiła wybory powszechne jako sposób na rozpoczęcie kariery sędziowskiej (sędziego).

Stanowisko AMB: Wyraża zaniepokojenie sytuacją meksykańskiego sądownictwa.

BRAZYLIJSKIE STOWARZYSZENIE SĘDZIÓW – AMB, mające osobowość prawną, reprezentujące interesy sędziów na szczeblu krajowym i zrzeszające około 14 000 sędziów ze wszystkich gałęzi i szczebli sądownictwa, niniejszym wyraża zaniepokojenie sytuacją sądownictwa w Stanach Zjednoczo-

nych Meksyku, którego struktura została głęboko zmieniona przez reformę konstytucyjną z 15.9.2024 r., a która przestawiła sposób wejścia do sądownictwa, ustanawiając, że sędziowie tego kraju, na wszystkich szczeblach, rozpoczną karierę w drodze wyborów powszechnych.

I. Rozważania wstępne

Meksykański parlament zatwierdził niedawno poprawkę do konstytucji zaproponowaną przez ówczesnego prezydenta kraju, *Andrésa Manuela Lópeza Obradora*. Poprawka ta głęboko zmieniła dynamikę wejścia do sądownictwa, ustanawiając powszechne wybory sędziów na wszystkich szczeblach sądownictwa federalnego i stanowego. W związku z tym,

po zatwierdzeniu reformy, wszyscy sędziowie w Meksyku, federalni i stanowi, od pierwszej do ostatniej instancji, będą wybierani. Poniżej przedstawiono odpowiednie przepisy:

Poziom federalny

Art. 96. Sędziowie Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Narodu, sędziowie Izby Wyższej i Izby Regionalnych Trybunałów Wyborczego Władzy Sądowniczej Federacji, sędziowie Trybunału Dyscyplinarnego Sądownictwa, sędziowie pokoju i sędziowie okręgowi oraz sędziowie rejonowi są wybierani w sposób wolny, bezpośredni i tajny przez naród w dniu, w którym odbywają się zwykłe wybory federalne w danym roku, zgodnie z następującą procedurą:

Poziom stanowy

Art. 116. Władza publiczna państw jest podzielona, w celu jej sprawowania, na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, przy czym żadne dwie lub więcej z tych władz nie mogą być połączone w jednej osobie lub korporacji, ani też władza ustawodawcza nie może być powierzona jednej osobie.

III. Władza sądownicza Stanów będzie wykonywana przez sądy ustanowione przez odpowiednie Konstytucje. Niezawisłość sędziów i sędziów w wykonywaniu ich obowiązków musi być zagwarantowana przez Konstytucje i Ustawy Ustrojowe (każdego ze) Stanów, które **ustanawiają warunki ich wyboru w bezpośrednim i tajnym głosowaniu obywateli**; utworzenie Sądu Dyscypliny Sądowej i organu administracji sądowej z niezależnością techniczną, niezależnością zarządzania i niezależnością w wydawaniu uchwał, **zgodnie z podstawami ustanowionymi w niniejszej Konstytucji dla władzy sądowniczej Federacji**; jak również wejście, szkolenie i trwałość tych, którzy służą władzy sądowniczej Stanów.

Ponadto wprowadzony zostanie filtr określający, kto będzie mógł ubiegać się o stanowisko sędziego, wymagający od kandydatów wiedzy technicznej, uczciwości, dobrej reputacji publicznej, kompetencji oraz wykształcenia akademickiego i zawodowego. Każda gałąź rządu utworzy komisję oceniającą, składającą się z pięciu (5) członków, której zadaniem będzie wybranie określonej liczby kandydatów, w zależności od stanowiska, o które się ubiegają. Komisja oceniająca musi następnie przesłać listę do odpowiedniego organu władzy w celu zatwierdzenia, a następnie do Senatu Federalnego, który musi skonsolidować i przesłać listy do Narodowego Instytutu Wyborczego. Odpowiednie przepisy konstytucyjne są następujące:

Art. 96 [...]

II. Władze Unii nominują liczbę kandydatów odpowiadającą każdemu stanowisku zgodnie z drugim i trzecim ustępem niniejszego artykułu.

Przy ocenie i wyborze swoich kandydatur będą przestrzegać następujących zasad:

- b) **Każda gałąź rządu będzie posiadać Komisję Oceniającą składającą się z pięciu osób** uznanych w środowisku prawniczym, **która będzie przyjmować zgłoszenia od kandydatów, oceniać spełnienie wymogów konstytucyjnych i prawnych oraz wskazywać najlepiej ocenione osoby**, które posiadają wiedzę techniczną wymaganą na danym stanowisku i wyróżniły się uczciwością, nieposzlakowaną opinią publiczną, kompetencjami oraz dorobkiem naukowym i zawodowym w wykonywaniu działalności prawniczej, oraz
- c) Komisje Oceniające sporządzają listę dziesięciu najlepiej ocenionych osób na każde stanowisko w przypadku Sędziów Sądu Najwyższego, Sędziów Wyższej Izby i Izby Regionalnych Sądu Wyborczego oraz członków Sądu Dyscyplinarnego oraz sześciu najlepiej ocenionych osób na każde stanowisko w przypadku Sędziów Okręgowych i Sędziów Rejonowych. Następnie, w drodze publicznego ogłoszenia, lista ta zostanie oczyszczona w celu dostosowania jej do liczby zgłoszeń na każde stanowisko, z zachowaniem parytetu płci. **Po dostosowaniu list, Komitety prześlą je do organu reprezentującego każdą z gałęzi Unii w celu zatwierdzenia i przedłożenia Senatowi.**

III. **Senat Republiki otrzyma nominacje i prześle listy do Narodowego Instytutu Wyborczego** nie później niż 12 lutego roku odpowiednich wyborów, aby mógł zorganizować proces wyborczy.

Wreszcie, w odniesieniu do meksykańskiej reformy konstytucyjnej, warto podkreślić przepisy przejściowe, które stanowią, że wszyscy obecnie urzędujący sędziowie zostaną umieszczeni na listach startowych w nadzwyczajnych wyborach powszechnych w 2025 r., jeśli więc nie zostaną wybrani, stracą swoje stanowiska. Oznacza to zatem, że reforma konstytucyjna będzie miała skutki retroaktywne, wpływając na już urzędujących sędziów. Oto zasada przejściowa:

Po drugie, Nadzwyczajny Proces Wyborczy 2024–2025 rozpocznie się w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu. W wyborach tych zostanie wybrana całość stanowisk sędziów Sądu Najwyższego Narodu, nieobsadzone stanowiska sędziów Izby Wyższej oraz całość stanowisk sędziów izb regionalnych Sądu Wyborczego Władzy Sądowniczej Federacji, członków Sądu Dyscyplinarnego, a także połowa stanowisk sędziów okręgowych i rejonowych, na warunkach określonych w niniejszym artykule.

Osoby, które sprawują urząd na stanowiskach wymienionych w poprzednim ustępie w momencie zamknięcia zaproszenia do zgłaszania kandydatur ogłoszonego przez Senat, zostaną dodane do osób wymienionych na liście do udziału w wyborach nadzwyczajnych na rok 2025, z wyjątkiem sytuacji, gdy zgłoszą swoją kandydaturę przed zamknięciem zaproszenia do zgłaszania kandydatur lub zostaną nominowane na inne stanowi-

sko lub do innego okręgu sądowego. W przypadku, gdy nie zostaną wybrani przez obywateli do sprawowania urzędu na nową kadencję, urzędnicy państwowi, którzy zostaną wybrani w wyborach nadzwyczajnych zgodnie z obowiązującymi przepisami przejściowymi niniejszego dekretu, zakończą sprawowanie urzędu w dniu objęcia urzędu.

Są to główne założenia meksykańskiej reformy konstytucyjnej.

Podobny pomysł został już przedstawiony w Brazylii w proponowanej poprawce do konstytucji (PEC) Nr 507 z 2006 r., która miała na celu nadanie następującego brzmienia jednemu ustępowi art. 2 i głównemu art. 2 konstytucji. 2 i nagłówkowi art. 93:

Art. 2 [...]

Przedstawiciele narodu w trzech władzach wybierani są w głosowaniu bezpośrednim, tajnym, powszechnym i okresowym.

Art. 93: Ustawa uzupełniająca, zainicjowana przez Federalny Sąd Najwyższy, przewiduje Statut Sądownictwa, który reguluje proces wyborczy w celu wyboru sędziów, przestrzegając następujących zasad

Projekt został jednak zwrócony autorowi, ówczesnemu deputowanemu federalnemu *Carlosowi Mota*, z powodu zebrania niewystarczającej liczby podpisów, by mógł zostać rozpatrzony.

Jest to kolejny czynnik zwiększający zaniepokojenie AMB meksykańską reformą konstytucyjną, która ustanowiła powszechne wybory dla wszystkich sędziów w kraju, w tym dla obecnych sędziów, którzy mogliby zostać zastąpieni przez tych wybranych w nadzwyczajnych wyborach w 2025 r.

AMB wyraziła już swoje zaniepokojenie i jest absolutnie przeciwna tego rodzaju propozycjom, które zagrażają autonomii sądownictwa i ostatecznie podważają samą demokrację.

III. Kontekst meksykańskiej reformy

Meksykańska reforma konstytucyjna miała miejsce na tle starć między ówczesnym prezydentem, *Andrésem Manuelem Lopezem Obradorem* a Sądem Najwyższym. *Obrador* posunął się nawet do stwierdzenia, że reforma ta będzie przykładem dla świata i że bardzo ważne będzie „położenie kresu korupcji i bezkarności”.

Według niektórych analityków, reforma jest odwetem ówczesnego prezydenta Meksyku za orzeczenia sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego, które były sprzeczne z interesami *Obradora*. Jedną z takich decyzji było np. stwierdzenie niekonstytucyjności dekretu prezydenckiego, który usunął Gwardię Narodową z Sekretariatu Bezpieczeństwa Publicznego i umieścił ją w Sekretariacie Obrony Narodowej, innymi słowy, była to próba militaryzacji bezpieczeństwa publicznego.

IV. Atak na autonomię sądownictwa i demokrację

IV.1. Erozja demokracji

W 1989 r., w kontekście postzimnowojennego triumfu kapitalizmu nad socjalizmem, *Francis Fukuyama* opublikował w czasopiśmie „The National Interest” swój słynny artykuł „The End of History?” (Koniec historii?), w którym bronił, w oparciu o filozofię heglowską, tezy, że historia ludzkości dobiegła końca wraz z afirmacją zachodniej demokracji liberalnej – która miałaby być ostateczną i najdoskonalszą formą ludzkich rządów.

Była to zuchwała prognoza, przepełniona optymizmem. Jednak ostatnia dekada pokazała, że *Fukuyama* – a przynajmniej początkowa analiza jego pracy – nie mógł się bardziej mylić. To, co obserwujemy coraz częściej, to swego rodzaju erozja demokracji wraz z pojawianiem się różnych autorytarnych reżimów na całym świecie.

Różni politolodzy zaobserwowali to zjawisko, które *Joshua Kurlantzick* nazwał demokracją w odwrocie. Są to przykłady niektórych teoretyków, którzy poświęcili się badaniu tego zjawiska stopniowego odradzania się reżimów autorytarnych – teraz jednak w zupełnie innym formacie niż autorytaryzm z okresu od lat 60. do 80., który został narzucony przy użyciu siły.

Teoria nadużywającego konstytucjonalizmu, stworzona przez *Davidę Landaua*, jest szczególnie interesująca dla celów niniejszej noty technicznej. Według tego teoretyka, ostatnia dekada była okresem nadużywania mechanizmów zmian konstytucyjnych w celu podważenia demokracji. Dla *Landaua* tradycyjne metody obalania porządku demokratycznego gwałtownie tracą na znaczeniu. To, co widzimy dzisiaj, jego zdaniem, to potężni prezydenci i partie polityczne, które projektują „zmiany konstytucyjne w taki sposób, aby bardzo trudno było je usunąć i aby rozbroić instytucje takie jak sądy, które mają na celu kontrolowanie sprawowanej przez nich władzy”, tj. stan, w którym ochrona praw mniejszości i konkurencyjność wyborcza są zagrożone. Innymi słowy, konstytucjonalizm nadużywający charakteryzuje się stosowaniem reform konstytucyjnych, które przy poszanowaniu zasad proceduralnych mają na celu wyłącznie podważenie demokracji, osłabienie zdolności opozycji do konkurowania i narażenie na szwank ochrony praw podstawowych. Pomimo pozorów legitymizacji, pożądanym celem jest utrwalenie władzy.

Jedną z cech charakterystycznych tego typu reżimu jest próba demontażu instytucji kontroli. Dominujące siły polityczne mają tendencję do kontrolowania nie tylko gałęzi rządu, ale także mechanizmów odpowiedzialności. W rezultacie, według *Landaua*, instytucje takie jak sądy, prokuratorzy i komisje wyborcze „mają tendencję do bycia kontrolowanymi przez zasiedziały polityków” i zamiast „służyć jako

niezależne mechanizmy kontroli władzy rządowej, instytucje te aktywnie działają na rzecz ich projektów politycznych”.

Sytuacja w Meksyku wydaje się idealnie pasować do tych teoretycznych ram, co zostanie przedstawione w kolejnych podtematach. Meksyk ma silny rząd, z większością parlamentarną, który podjął reformę konstytucyjną, jaka, choć przestrzega formalnych zasad proceduralnych, zagraża niezależności i zdolności sądownictwa do bycia skuteczną instytucją kontrolującą i nadzorującą działania rządu, co w konsekwencji zagraża również demokracji i ochronie praw podstawowych. Rzeczywistość jest zatem zupełnie inna niż prozelityzm i uwodzicielska mowa o „demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości”.

IV.2. Naruszenie niezależności sądownictwa i podziału władzy

Sądownictwo jest ostatnim bastionem obrony podstawowych praw i gwarancji obywatelskich, a naruszenia lub groźby naruszenia tych praw nie mogą być wyłączone z jego rozpatrywania. Tak stanowi Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (ACHR), która została ratyfikowana przez kraje takie jak Brazylia i Meksyk. Zgodnie z nią, każdy ma prawo do prostego i szybkiego środka odwoławczego lub innego skutecznego środka przed kompetentnymi sędziami lub sądami, w celu ochrony przed działaniami naruszającymi jego podstawowe prawa uznane przez konstytucję, ustawę lub niniejszą konwencję, nawet jeśli takie naruszenie zostało popełnione przez osoby działające w ramach wykonywania swoich funkcji urzędowych (art. 25 ust. 1 ACHR). Mając za zadanie ostateczną obronę podstawowych praw i gwarancji obywateli, w tym przede wszystkim w obliczu władzy państwowej, sądownictwo nie może podlegać kontroli innych władz. Z tego powodu Konwencja gwarantuje również niezawisłość i bezstronność sędziów i sądów (art. 8 ust. 1). To samo dotyczy konstytucji Brazylii, która wyraźnie określa całą strukturę mającą na celu zagwarantowanie samostanowienia sądownictwa, czy to poprzez uznanie jego niezależności (art. 2), ochronę jego autonomii administracyjnej i finansowej (art. 99), uprawnienia sądów do samoorganizacji (art. 96) czy poprzez uregulowanie prerogatyw sędziów (art. 95). Podobne przepisy można znaleźć w Konstytucji Meksyku, jak widać na przykład w art. 17.

Meksykańska reforma konstytucyjna destabilizuje całą tę strukturę, która zapewnia istnienie silnego i dumnego sądownictwa, zdolnego do skutecznego wypełniania swojej misji ochrony praw podstawowych.

Poprawka konstytucyjna jest drastyczna i uderza w serce niezależnego wymiaru sprawiedliwości, to jest w sposób, w jaki ludzie rozpoczynają karierę sędziowską. W wyniku tej reformy wszyscy sędziowie w kraju, federalni i stanowi, od pierwszej instancji do Sądu Najwyższego, będą wybierani w wyborach powszechnych. A to jeszcze nie wszystko.

Sposób, w jaki te powszechne wybory są regulowane, czyni poprawkę jeszcze bardziej problematyczną.

Po pierwsze, nie każdy, kto spełnia wymagania, będzie mógł kandydować w wyborach, ponieważ będzie istniał filtr dokonany przez władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Dlatego tylko wcześniej wybrane osoby będą mogły kandydować. Chociaż władza sądownicza może również wybierać swoich kandydatów, naturalną tendencją jest wybieranie kandydatów wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, ponieważ mają one największą siłę polityczną, aby wpływać na elektorat. Nie są to zatem wolne wybory, ale wybory kierowane przez samą władzę polityczną, co prowadzi nas do wniosku, że meksykańskimi sędziami będą osoby wybrane przez rząd i parlament.

Ponadto wszyscy obecnie urzędujący sędziowie, prawidłowo wykonujący swoje obowiązki, mogą stracić swoje stanowiska, jeśli nie zostaną wybrani w nadzwyczajnych wyborach, które odbędą się w 2025 r. Innymi słowy, obecni sędziowie będą mogli kandydować w wyborach, ale jeśli nie zostaną wybrani, stracą swoje stanowiska.

Te dwa środki wprowadzone przez meksykańską reformę konstytucyjną kładą kres niezależności sądownictwa. Należy zauważyć, że niezadowolony z decyzji sądowych ówczesny prezydent kraju, przy wsparciu większości parlamentarnej, zatwierdził poprawkę do konstytucji, która usunęłaby wszystkich obecnych sędziów ze stanowisk i mianowała osoby wybrane przez rząd i parlament. Sądownictwo, które może zostać wymienione, jeśli podejmuje decyzje niezgodne z interesami dominujących grup politycznych, nie może twierdzić, że jest niezależne i autonomiczne.

Niezależne sądownictwo nie jest też możliwe, biorąc pod uwagę głęboką ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej w proces wyboru sędziów. Dokładnie to stanie się w meksykańskim sądownictwie. Jak już wspomniano, tylko osoby wybrane wcześniej przez rząd i parlament będą mogły kandydować w wyborach do sądownictwa. Wynika to z tego, że rząd i parlament są nieskończenie bardziej politycznie zdolne do wpływania na elektorat na korzyść swoich kandydatów, ze szkodą dla kandydatów wybranych przez sądownictwo. Oznacza to zatem, że sądownictwo będzie składać się głównie z osób wybranych przez dominującą władzę polityczną, co unicestwia jakiegokolwiek pozory jego niezależności.

W związku z tym bezpośredni i szeroki wpływ innych sił na skład sądownictwa – jak miało to miejsce w Meksyku – oznacza głębokie naruszenie niezależności funkcji sądowniczej. To oczywisty atak na postulat rozdziału władz – klauzulę, która leży u podstaw każdej organizacji politycznej, która twierdzi, że jest prawdziwie demokratycznym państwem prawa.

IV.3. Kontrwiększościowa rola sądownictwa

Sędzia *Luís Roberto Barroso*, w artykule opublikowanym w *Revista EMERJ*, przedstawia precyzyjne podsumowanie

funkcji sądów konstytucyjnych, których aspekty, do pewnego stopnia, można rozszerzyć na sądownictwo jako całość. Odnosząc się do funkcji sądów konstytucyjnych, sędzia mówi o tzw. funkcji kontrwielkościowej.

Dla sędziego demokracja obejmuje dziś znacznie szersze pojęcie niż zwykle rządy wielkości. Istnieje materialny wymiar tego pojęcia, zgodnie z którym demokracja obejmuje również równość, wolność i sprawiedliwość, i to właśnie przekształca ją w zbiorowy projekt samorządności, „w którym nikt nie jest celowo pozostawiony w tyle”. Barroso mówi dalej, że „bardziej niż prawo do równego uczestnictwa, demokracja oznacza, że przegrani w procesie politycznym, a także mniejszości w ogóle, nie są bezradni i pozostawieni samym sobie”.

Rolę ochrony mniejszości powierzono przede wszystkim sądownictwu. Legitymacja władzy sądniczej nie opiera się zatem na głosowaniu powszechnym, ale na pełnieniu roli:

- a) „ochrony praw podstawowych, które odpowiadają minimum etycznemu i rezerwie sprawiedliwości wspólnoty politycznej, których nie można deptać w wyniku rozważań politycznych wielkości” oraz
- b) „ochrony reguł demokratycznej gry i kanałów uczestnictwa politycznego dla wszystkich”.

Według słów sędziego, sądownictwo jest „strażnikiem przed ryzykiem tyranii wielkości”; jest odpowiedzialne za zapobieganie „znieskształceniu procesu demokratycznego lub uciskowi mniejszości”.

Oczywiście funkcja ta jest zagrożona w obliczu sądownictwa, które odpowiada nie na pytania dotyczące zasad i rozumu prawnego, ale na pytania dotyczące woli ludu. Sądownictwo, które zależy od głosowania powszechnego i podlega pewnego rodzaju odpowiedzialności przed ludem, nie jest w stanie zająć stanowiska kontrwielkościowego. Dlatego też w organizacji politycznej, której sędziowie są wybierani w głosowaniu powszechnym, mamy do czynienia z sądownictwem, które jest bezsilne i niezdolne do wykonywania swojej funkcji kontrwielkościowej, do ochrony podstawowych praw mniejszości i zasad demokracji.

IV.4. Sądownictwa nie należy mylić z funkcjami rządowymi

Sądownictwa nie można mylić z funkcjami rządowymi. Władza sądnicza jest wykonywana na podstawie prawnych, wybitnie technicznych powodów. Legalność decyzji sądowych, jak już wskazano, opiera się na ich zgodności z Konstytucją i ustawami. Sądownictwo nie jest uprawnione do tworzenia polityki publicznej jako organ wykonawczy, obradujący, *prima facie*, nad kierunkiem życia politycznego państwa lub priorytetami rządu. Funkcje te są przede wszystkim obowiązkiem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Są to dwie władze państwa, których wykonywanie funkcji wymaga poparcia w głosowaniu powszechnym. Sądownictwo jest wybitnie techniczną funkcją państwa, która nie działa

zgodnie z dyktatem woli ludu *sensu stricto*, choć jest organem jego suwerenności, którego celem jest zagwarantowanie, w sposób niezależny i bezstronny, stabilnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

IV.5 Wybory w wymiarze sprawiedliwości i powiązanie wymiaru sprawiedliwości z przestępczością zorganizowaną

Innym czynnikiem, który należy rozważyć jest możliwość wykorzystania wymiaru sprawiedliwości przez przestępczość zorganizowaną. W 2024 r. podczas wyborów samorządowych w Brazylii szeroko informowano o sytuacjach, gdy kandydaci byli wspierani i finansowani przez przestępczość zorganizowaną. Na przykład, agencje wywiadu zgłosiły Regionalnemu Trybunałowi Wyborczemu (TRE-SP), że 12 (dwanaście) osób podejrzanych o powiązania z przestępczością zorganizowaną w kraju zostało wybranych.

Uzasadnione jest przypuszczenie, że analogiczny system rozprzestrzeniłby się w wymiarze sprawiedliwości w przypadku wyborów powszechnych na wszystkie stanowiska sędziowskie, a czynnikiem jeszcze bardziej pogarszającym sytuację byłoby to, że wiązałyby się one z władzą skazywania i osądzania ludzi oskarżonych o popełnienie przestępstw. W sposób poważny zagrożiliby to efektywności systemu ścigania, który skończyłby jako instytucja do ochrony rzekomych interesów kryminalnych grup. Z tego powodu nie jest rozsądnym ustanowienie powszechnych wyborów jako sposobu wejścia do zawodu sędziowskiego – którego wyróżnikiem są podstawowe atrybuty autonomii i bezstronności, bez których nie ma wymiaru sprawiedliwości.

IV.6. Wybory sędziów w Meksyku jako nietypowa koncepcja

Istotne jest, aby zaznaczyć, że wybory powszechne jako sposób wejścia do wymiaru sprawiedliwości, jak jest to rozważane w Meksyku, są nietypowym rozwiązaniem, które nie znajduje odpowiednika w żadnym systemie prawnym na świecie. Istnieją przypadki Stanów Zjednoczonych i Boliwii, gdzie wybory sędziów są przewidziane do pewnego stopnia, niemniej jednak są one głęboko odmiennym rozwiązaniem od rozważanego w Meksyku.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) w Artykule III ust. 1 przewiduje, że sędziowie Sądu Najwyższego oraz niższych sądów federalnych są mianowani przez Prezydenta, przy aprobachie Senatu, zgodnie z Artykułem II, ust. 2 pkt 1. Sędziowie ci, określane mianem Sędziów Artykułu III, pełnią swoją funkcję dożywotnio, pod warunkiem godnego postępowania, a ich wynagrodzenie nie może zostać obniżone podczas pełnienia urzędu, co gwarantuje sędziowską niezawisłość. Sądy federalne obejmują Sąd Najwyższy, sądy okręgowe, sądy apelacyjne oraz wyspecjalizowane sądy takie jak Międzynarodowy Trybunał Handlowy. Konstytu-

cja USA nie wymaga specjalnych kwalifikacji, ale nominaci zazwyczaj mają szerokie doświadczenie prawnicze. Wybory powszechne jako sposób wejścia do służby sędziowskiej mają miejsce w tym kraju jedynie lokalnie, w niektórych stanach Federacji.

Godzi się wspomnieć, że struktura sądownictwa w każdym kraju jest zawsze rezultatem długiego historycznego procesu, w którym możliwe rozwiązania adaptowane są do konkretnego społeczeństwa i w miarę upływu czasu stają się bardziej efektywne i wiarygodne dla tego społeczeństwa. Z tych względów fakt, że powszechne wybory dla obsadzenia stanowisk sędziowskich występują w poszczególnych stanach Federacji, w przypadku USA, nie oznacza, że zapożyczenie takiego systemu naboru sędziów jest właściwe dla innych krajów, z różnymi tradycjami, w tym prawnymi. Także w przypadku USA miało miejsce wiele dyskusji na temat negatywnej roli sił ekonomicznych oraz politycznych w wyborach sędziów w poszczególnych stanach, które to czynniki wpływają na ich niezawisłość i bezstronność, ze szkodliwym efektem dla decyzji sędziowskich i dla ochrony podstawowych praw i gwarancji dla sądów.

Boliwia z kolei przyjęła pluralistyczny system zdefiniowany przez Polityczną Konstytucję Państwa z 2009 r., która ustanowiła odrębne procedury dla sędziów poszczególnych szczebli. Sędziowie w sądach wyższego rzędu – Najwyższym Sądzie Sprawiedliwości, Wielonarodowym Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Rolniczo-Środowiskowym – są wybierani w powszechnym, bezpośrednim i obowiązkowym głosowaniu, po pre-selekcji Wielonarodowego Zgromadzenia Ustawodawczego, które analizuje kryteria merytoryczne, interkulturowości oraz parytetu płci (art. 182, 197 i 188 Konstytucji). Kadencja wynosi 6 lat, bez możliwości ponownego wyboru. Sędziowie, z których składają się Rejonowe Sądy Sprawiedliwości, są mianowani przez Sąd Najwyższy z list przedstawionych przez Radę Sądownictwa. Wreszcie, sędziowie odpowiedzialni za sądownictwo powszechne są wyłaniany przez Radę Sądownictwa, spośród absolwentów Szkoły Sędziów lub też w wyniku publicznego konkursu (ustawa Nr 025/2010).

Zatem w USA wybory mają miejsce jedynie lokalnie, w niektórych stanach Federacji, natomiast w Boliwii wybory są zarezerwowane tylko dla sądów wyższych instancji. Z tych względów model powszechnych wyborów planowany w Meksyku, w kształcie w jakim został zaprojektowany, nie ma podstawy w prawie porównawczym i może być uważany za realny atak na zasadę rozdziału władz w państwie.

V. Uwagi końcowe

Mając powyższe okoliczności na uwadze należy stwierdzić, że konstytucyjna reforma w Meksyku, która przewiduje powszechne wybory na stanowiska sędziowskie, ma szereg

mankamentów, wskazujących na to, że jest to prawdziwy przykład abuzywnego konstytucjonalizmu, co oznacza abuzywne użycie instrumentu reformy konstytucyjnej w celu degradacji demokracji, osłabienia zdolności do działania ciał kontrolnych oraz ochrony podstawowych praw i gwarancji dla społeczeństwa jako całości.

Co więcej, jak wskazano wyżej, powszechne wybory sędziów, w szczególności w kształcie rozważanym w Meksyku, głęboko naruszają niezależność i autonomię wymiaru sprawiedliwości, zarówno z powodu bezpośredniego wpływu pozostałych władz decydujących kto może stanąć do wyborów, jak i z powodu potencjalnej możliwości usunięcia wszystkich czynnych sędziów, którzy mają być zastąpieni przez wybranych w wyborach. Nie tylko z tego powodu, lecz także dlatego, że uczyni to niemożliwym, by wymiar sprawiedliwości wypełniał swoją główną funkcję, którą charakteryzuje ochrona podstawowych praw oraz reguł demokratycznej gry, w obliczu politycznych większości.

Ponadto, powszechne wybory, jako droga do objęcia funkcji sędziowskiej, wywołują potencjalne problemy, związane z wejściem do sądownictwa nie tylko sił politycznych czy ekonomicznych, ale możliwie także związanych z przestępczością zorganizowaną, która może inwestować w kandydatów powiązanych z interesami grup przestępczych.

Wreszcie, jak zostało to przedstawione, model rozważany w Meksyku nie ma odpowiednika w żadnym systemie wymiaru sprawiedliwości na świecie, nawet w USA i Boliwii, które to kraje przyjęły wybory sędziów jedynie w ograniczonym zakresie.

Z tych wszystkich względów, Brazylijskie Stowarzyszenie Sędziów (*Brazilian Magistrates Association* – AMB) wyraża zaniepokojenie sytuacją sądownictwa w Meksyku i zwraca uwagę na konieczność natychmiastowego odrzucenia propozycji tego rodzaju jakie mogą pojawić się w Brazylii, takich jak PEC/507/2006, w celu obrony niezależności sądownictwa, sędziów oraz, przede wszystkim, demokratycznego ustroju jako takiego.

Brasilia, DF, 5.12.2024 r.

Frederico Mendes Júnior

Prezes Brazylijskiego Stowarzyszenia Sędziów (AMB)

Geraldo Dutra de Andrade Neto

Sędzia Sekretarz ds. stosunków międzynarodowych
Brazylijskiego Stowarzyszenia Sędziów (AMB)