

EUROPEJSKIE TRYBUNAŁY – KRAJOWE WYBORY

Krajowe postępowania w przedmiocie
wyłonienia kandydatów na sędziów
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka



Europejskie Trybunały – krajowe wybory. Krajowe postępowania w przedmiocie wyłonienia kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Autor

Krzysztof Jarzmus

Redakcja naukowa

dr Piotr Kładoczny

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Warszawa, maj 2022

Wydanie I

Wydawca

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport został opracowany dzięki środkom finansowym z Funduszu Obywatelskiego im. H. Wujca.

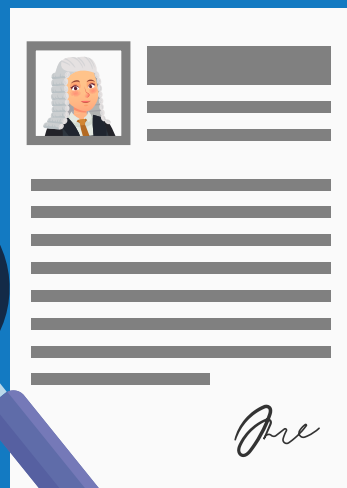
Inicjatywę wspiera



**Fundusz Obywatelski
im. Henryka Wujca**

Wstęp

Niniejsze opracowanie jest podsumowaniem monitoringu postępowań wyboru kandydatów na sędziów europejskich trybunałów, który Helsińska Fundacja Praw Człowieka rozpoczęła w lutym 2020 roku, a którego kontynuacja była możliwa dzięki środkom z Funduszu Obywatelskiego im. H. Wujca. Podstawową motywacją do podjęcia tego typu działań przez Fundację była świadomość ogromnej wagi, jaką Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odgrywają w budowaniu i skutecznym funkcjonowaniu europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Fundamentalne znaczenie możliwości dochodzenia swoich praw przed tymi instytucjami jest w ostatnich latach odczuwalne w Polsce jeszcze wyraźniej z uwagi na kryzys praworządności w naszym kraju. Natomiast u podstaw właściwego działania obu europejskich trybunałów leżą procedury niszowe dla szerszej opinii publicznej, w toku których wybierane są postacie kluczowe dla prawidłowego przebiegu postępowań, które się przed nimi toczą – sędziowie. Dokonanie wyboru właściwych kandydatów z ramienia Polski na te urzędy gwarantuje, że finalnie w trybunale zasiądzie osoba kompetentna i gotowa wzmacniać nasz regionalny system ochrony prawno-człowieczej, a tym samym ułatwiać polskim obywatelom sprawne i skuteczne egzekwowanie przysługujących im praw. Dlatego w tym raporcie pragniemy przybliżyć pokrótce ramy proceduralne krajowych postępowań w przedmiocie selekcji kandydatów, podsumować przebieg tych, które obecnie się toczą oraz podzielić się naszymi wnioskami płynącymi z monitoringu prowadzonego już ponad dwa lata.



Spis treści

Wstęp	1
1. Selekcja kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce	3
1.1. Europejski Trybunał Praw Człowieka	4
1.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	10
2. Przebieg obecnie trwających postępowań	15
2.1. Europejski Trybunał Praw Człowieka	16
2.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	18
3. Obserwacje i wnioski	21
3.1. Europejski Trybunał Praw Człowieka.....	22
3.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	29
Zakończenie	32



1. Selekcja kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce

1.1. EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Punktem inicjującym całe postępowanie w sprawie wyboru sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) jest list przesyłany przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (dalej: ZPRE) do stałego przedstawicielstwa państwa członkowskiego przy Radzie Europy w Strasburgu. W piśmie Sekretarz Generalny wskazuje termin, do którego dane państwo powinno przedstawić listę kandydatów na sędziego Trybunału. Zaproszenie zostaje wystosowane do danego państwa członkowskiego na około rok przed zamierzoną datą wyboru nowego sędziego¹, natomiast sam termin jest zakreślany tak, aby strona rządowa, Doradczy Panel Ekspertów Rady Europy do spraw wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego ETPC, Komitet ds. wyboru sędziego ETPC, a na końcu samo ZPRE miały wystarczająco czasu na przeprowadzenie całej procedury (w praktyce pierwszy termin jest zazwyczaj wyznaczany na około pół roku przed końcem kadencji danego sędziego)².

Zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów Rady Europy³ jeszcze przed podjęciem faktycznych działań prowadzących do wyłonienia kandydatów, wypracowane powinno zostać stałe, właściwe postępowanie krajowe w tym zakresie. W Polsce rzeczoną problematykę reguluje Zarządzenie nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia 2012 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które w ostatnim okresie było dwukrotnie modyfikowane (w październiku 2020 roku i lipcu 2021 roku)⁴, m.in. w odpowiedzi na zastrzeżenia podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe.

Najważniejszym podmiotem w procedurze wyłonienia kandydatów na sędziego ETPC z ramienia Polski jest Zespół ds. wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Zespół ds. kandydatów ETPC). Z nim też związane są najpoważniejsze zastrzeżenia dotyczące polskiego postępowania – zostaną one jednak szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego opracowania.

1 Zob. <https://assembly.coe.int/LifeRay/CDH/Pdf/ProcedureElectionJudges-EN.pdf>.

2 Zob. <https://assembly.coe.int/LifeRay/CDH/Pdf/TableForthcomingJudgesElections-EN.pdf>.

3 CM(2012)40.

4 Zarządzenie wraz z nowelizacjami dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/regulacje-prawne>.

Skład osobowy Zespołu ds. kandydatów ETPC jest ustalany wyłącznie przez egzekutywę, bądź podmioty jej podległe, zgodnie z następującym kluczem:⁵

- ④ jednym z członków, a zarazem przewodniczącym zespołu, jest sekretarz stanu albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialny za sprawy prawne i traktatowe;
- ④ jedną osobę wskazuje Minister Sprawiedliwości;
- ④ dwie osoby wskazuje Minister Spraw Zagranicznych;
- ④ jedną osobę wskazuje Prezes Prokuratury Generalnej RP;
- ④ jedną osobę wskazuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ④ natomiast sekretarzem, bez prawa głosu, jest pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPC bądź jego zastępca⁶.

Zadaniem tego organu jest wyłonienie kandydatów na urząd sędziego ETPC. Każdy z członków podejmuje decyzje w tym zakresie bezstronnie i według własnego przekonania, na podstawie rzetelnej analizy kandydatur pod kątem formalnym i merytorycznym⁷.

Pierwszym krokiem na drodze opisywanego, krajowego postępowania jest ogólnodostępne powiadomienie o rozpoczęciu procedury wyłaniania kandydatów. Zgodnie z zarządzeniem, Minister Spraw Zagranicznych zamieszcza takie ogłoszenie w co najmniej trzech dziennikach ogólnopolskich oraz na stronie internetowej MSZ⁸. W praktyce ministerstwo rozsyła również informację o zainicjowaniu konkursu do szerszego grona podmiotów, w tym m.in. do organizacji pozarządowych oraz uczelni wyższych, z prośbą o jej rozpowszechnienie. Ogłoszenie zawiera wskazanie: wymogów formalnych, które muszą spełnić potencjalni kandydaci na

5 Zgodnie z nowelizacją postępowania z dn. 2 października 2020 roku.

6 Aktualnie w skład Zespołu ds. kandydatów ETPC wchodzi: 1) dr hab. Piotr Wawrzyk, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych –przewodniczący Zespołu; 2) dr hab. Paweł Sobczyk, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego – wskazany przez Ministra Sprawiedliwości; 3) dr Izabela Hasińska, pełnomocnik terenowy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w Poznaniu – wskazana przez Ministra Spraw Zagranicznych; 4) Agnieszka Gracz, przedstawiciel Fundacji Centrum Wspierania Inicjatyw Dla Życia i Rodziny – wskazana przez Ministra Spraw Zagranicznych; 5) dr hab. Bogusław Przywora, kierownik Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie – wskazany przez Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; 6) dr hab. Krzysztof Szczucki, prezes Rządowego Centrum Legislacji – wskazany przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 7) Jan Sobczak, pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – sekretarz Zespołu bez prawa głosu.

7 Zarządzenie nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia 2012 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, § 4.

8 *Ibidem.*, § 5 ust. 1.

sędziego, terminu składania zgłoszeń, a także listy dokumentów i oświadczeń niezbędnych do złożenia przez osoby zgłaszające swój udział w konkursie.

W tym miejscu warto wskazać, jakie wymagania powinni spełniać kandydaci na sędziego ETPC. Zgodnie z art. 21 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁹ sędziowie powinni cechować się najwyższym poziomem moralnym¹⁰ i muszą posiadać kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego lub być prawnikami o uznanej kompetencji¹¹. Natomiast zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, kandydaci na sędziów powinni mieć mniej niż 65 lat życia w dniu, w którym lista kandydatów zostaje przedstawiona Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy. Ponadto, zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009)¹², sędziowie powinni legitymować się co najmniej aktywną znajomością jednego z oficjalnych języków urzędowych Rady Europy¹³ oraz bierną drugiego z nich.

Wymagania stawiane potencjalnym kandydatom w krajowej procedurze selekcji, i co za tym idzie wymagana dokumentacja oraz oświadczenia, są co do zasady zgodne z kryteriami określonymi w art. 21 EKPC. Niemniej, na poziomie krajowym dochodzi do nieznacznego rozszerzenia warunków stawianych potencjalnym kandydatom. Muszą oni m.in. posiadać polskie obywatelstwo, posiadać tytuł magistra prawa (bądź równorzędny tytuł zagraniczny). Co ciekawe wspomniane wymogi nie wynikają wprost z uregulowań proceduralnych, a z przyjętej w Polsce praktyki¹⁴.

9 https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf.

10 Zgodnie ze sprawozdaniami Doradczego Panelu Ekspertów ds. wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oceniając ten aspekt powinno się zwrócić uwagę na takie cechy jak oczywiście niezawistość i bezstronność, ale również za kluczowe dla tego wymogu należy uznać: wierność zasadom osobistym, wysokie poczucie odpowiedzialności, odwaga, godność, staranność, uczciwość, dyskrecja, szacunek dla innych i brak bycia osobą skazaną za przestępstwo.

11 Wymóg ten, z uwagi na dość ogólne określenie, jest często potocznie rozumiany mniej restrykcyjnie niż wskazuje na to praktyka Doradczego Panelu Ekspertów ds. wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W przeszłości podmiot ten uznawał za niespełniających tego standardu wielu znakomitych akademików i uczonych ekspertów prawa, cieszących się dobrą reputacją w swoich kręgach, jako że nie mieli odpowiednio długiego i szerokiego doświadczenia. W przypadku przedstawicieli środowisk akademickich za wyznacznik osiągnięcia poziomu „uznanej kompetencji” przyjmuje się bowiem dopiero pełnienie funkcji profesora renomowanego uniwersytetu w połączeniu z wieloletnim stażem i ważnymi publikacjami. Oczywiście wybór osób spoza środowisk akademickich jest również możliwy, ale zawsze konieczne będzie spełnienie wymogu znacznej dojrzałości doświadczenia zawodowego.

12 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17704&lang=en>.

13 Oficjalnymi językami urzędowymi Rady Europy są angielski i francuski.

14 Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/msz-rozpowszechnilo-ogloszenie-ws-naboru-kandydatow-na-sedziego-etpc>.

Następnym krokiem w procedurze jest pierwsze posiedzenie Zespołu ds. kandydatów ETPC. Jest ono poświęcone przede wszystkim kwestiom organizacyjnym – m.in. uzgadniany jest termin przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, porządek ich przebiegu, zbierane są propozycje dotyczące pytań, które zostaną zadane osobom startującym w konkursie. Ponadto na pierwszym posiedzeniu Zespół ds. kandydatów ETPC bada zgłoszenia nadesłane w konkursie pod względem formalnym (i w razie potrzeby wzywa dane osoby do uzupełnienia przesłanej dokumentacji bądź przedstawienia stosownych wyjaśnień)¹⁵ oraz weryfikuje, czy w przypadku któregoś z członków Zespołu ds. kandydatów ETPC występuje konflikt interesów względem którejś z osób startujących w konkursie na urząd sędziego strasburskiego Trybunału¹⁶.

Na kolejnym posiedzeniu Zespół ds. kandydatów ETPC przeprowadza kluczową czynność dla całego postępowania – rozmowy kwalifikacyjne. To, w ile dni przeprowadzone są rozmowy, zależy całkowicie od liczby przesłuchiowanych osób. W przypadku ostatnich konkursów były to dwa dni. Rozmowa z każdym z potencjalnych kandydatów trwa maksymalnie 30 minut, w ciągu których¹⁷:

1. na wstępie potencjalny kandydat ma 5–10 minut na wolną wypowiedź, w czasie której ma szansę przedstawić swoją kandydaturę, swoją wizję pełnienia funkcji sędziego ETPC oraz swoje zdanie na temat roli i znaczenia ETPC oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
2. następnie potencjalny kandydat ma ok. 4 minut, aby odpowiedzieć na pięć pytań zadawanych przez Zespół – jedno z nich jest zadawane w języku angielskim, a jedno w języku francuskim (odpowiedź może zostać udzielona w dowolnym języku urzędowym Rady Europy).

15 W terminie 14 dni pod rygorem pominięcia kandydata w przypadku nieuzupełnienia dokumentacji (zgodnie z § 1 ust. 4 Regulaminu Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który stanowi część załącznika nr 2 do zarządzenia nr 1 MSZ z dn. 13.01.2012 r.).

16 Wzór oświadczenia o braku konfliktu interesów, który stanowi część załącznika nr 2 do zarządzenia nr 1 MSZ z dn. 13.01.2012 r. jako potencjalne źródła takiego konfliktu wskazuje: 1) bycie dla potencjalnego kandydata osobą najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego; 2) wykonywanie przez potencjalnego kandydata usług prawnych na rzecz członka Zespołu ds. kandydatów ETPC w okresie ostatnich trzech lat; 3) zasiadanie przez potencjalnego kandydata w składzie sędziowskim w postępowaniu, którego stroną był członek Zespołu ds. kandydatów ETPC; 4) inne okoliczności wywołujące uzasadnione wątpliwości co do bezstronności członka Zespołu ds. kandydatów ETPC.

17 Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rozmowy-kwalifikacyjne-z-kandydatami-na-sedziego-etpc>.

Rozmowy kwalifikacyjne mają fundamentalne znaczenie dla całego postępowania, jako że pozwalają na merytoryczną ocenę znajomości zagadnień związanych z ochroną praw człowieka potencjalnego kandydata, rozległość jego/jej wiedzy prawniczej, w tym zwłaszcza w zakresie prawa polskiego, a także na rzetelną weryfikację poziomu biegłości w posługiwaniu się językami urzędowymi Rady Europy, który prezentuje potencjalny kandydat. Przeprowadzona w taki sposób rzetelna ewaluacja, dokonana jednocześnie pod kątem pozostałych wymogów stawianych przez art. 21 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w połączeniu z oceną dorobku naukowego potencjalnego kandydata, pozwala na wyselekcjonowanie osób, które na podstawie merytorycznych przesłanek, będą najlepszymi kandydatami na stanowisko sędziego ETPC.

Po przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych Zespół dokonuje wyboru trójki kandydatów¹⁸ oraz dwójki kandydatów rezerwowych. Wybór ten może zostać dokonany w drodze porozumienia lub w przypadku jego braku, w drodze głosowania (w przypadku równej ilości głosów, głos rozstrzygający należy do przewodniczącego Zespołu ds. kandydatów ETPC). Warto również zauważyć, że w sytuacji, gdy jeden z członków Zespołu ds. kandydatów ETPC złożył oświadczenie co do istnienia okoliczności wywołującej uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności wobec któregoś z kandydatów, nie bierze on udziału w procesie głosowania (bądź uzgodnienia stanowiska) i zastępuje go inny członek tego podmiotu z prawem głosu rozstrzygającego. Na liście musi znajdować się co najmniej jeden z przedstawicieli każdej z płci, co jest uwarunkowane zarówno standardami Rady Europy¹⁹, jak i zostało uregulowane w samej polskiej procedurze²⁰. Zgodnie ze standardami Rady Europy przedstawienie listy składającej się z przedstawicieli jednej płci jest dopuszczalne tylko, jeżeli są to osoby płci niedostatecznie reprezentowanej w ETPC (aktualnie są to kobiety) bądź w przypadku wystąpienia innych wyjątkowych okoliczności²¹.

Zespół ds. ETPC informuje Ministra Spraw Zagranicznych o wyłonieniu listy, który z kolei przesyła ją, wraz z informacjami na temat przebiegu procedury krajowej²², do zaopiniowania przez

18 Przedstawienie Zgromadzeniu Parlamentarnemu trójki kandydatów spełniających wymogi do sprawowania urzędu sędziego ETPC jest bowiem niezbędnym warunkiem przyjęcia listy.

19 Zob. Rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1366 (2004) z późn. zm.

20 § 3 Regulaminu Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

21 Tj., gdy pomimo podjęcia wszelkich stosownych i niezbędnych starań dane państwo nie było w stanie wyselekcjonować w konkursie osób obojga płci, które spełniałyby wymogi do pełnienia stanowiska sędziego ETPC wskazane w art. 21 Konwencji.

22 Zob. np. *Doradczy Panel Ekspertów ds. wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Krótki przewodnik dotyczący roli Panelu i minimalnych kwalifikacji wymaganych od kandydatów.*, Rada Europy, październik 2020, s. 5.

Doradczy Panel Ekspertów Rady Europy ds. wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowiek (dalej: Doradczy Panel). Doradczy Panel jest wyłącznie podmiotem eksperckim, którego zadaniem jest udzielać rekomendacji państwom co do stosowności kandydatur przedstawionych przez dane państwo. Państwa-Strony Konwencji, w toku procedury wyboru sędziego ETPC, mają obowiązek podjęcia takich konsultacji²³ – lista kandydatów powinna zostać przesłana do Doradczego Panelu co najmniej na trzy miesiące przed terminem, do którego dane państwo zostało zaproszone do przesłania listy Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy²⁴. Doradczy Panel przedstawia swoją opinię względem kandydatur danemu państwu i w przypadku, gdy jeden lub więcej z kandydatów został uznany za niespełniającego wymogów do pełnienia urzędu sędziego ETPC, oczekuje się, że to miejsce na liście zajmą kandydaci rezerwowi (których kandydatury oczywiście również będą podlegały odpowiedniemu zaopiniowaniu). Jednakże warto zwrócić uwagę, że w teorii państwa nie mają obowiązku zastosowania się do zaleceń Doradczego Panelu²⁵. W praktyce takie zachowanie poważnie zwiększa szansę na odrzucenie listy przez Zgromadzenie Parlamentarne i w konsekwencji konieczność ponownego przeprowadzenia całej procedury.

Po konsultacjach z Doradczym Panelem lista kandydatów zostaje przedłożona Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy i w tym miejscu kończy się krajowy etap procesu wyboru sędziego ETPC, który stanowi przedmiot rozważań tego raportu. Niemniej, dla spójności niniejszych rozważań pokrótce przedstawimy dalszy tok przebiegu procedury.

Po przedłożeniu finalnej listy kandydatów przez stronę rządową Doradczy Panel informuje Zgromadzenie Parlamentarne o swoim ostatecznym stanowisku, a weryfikację listy rozpoczyna wyspecjalizowana Komisja ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁶. Na pierwszym posiedzeniu-odprawie²⁷ komisja ta ocenia w pierwszej kolejności,

23 W przeszłości dochodziło do sytuacji, w których np. jedno z państw przedstawiło listę równocześnie Doradczemu Panelowi i Zgromadzeniu Parlamentarnemu RE – w konsekwencji Zgromadzenie Parlamentarne zawiesiło swoją weryfikację otrzymanej listy. Obecnie nieskonsultowanie listy z Doradczym Panelem wprost stanowi jedną z przesłanek proceduralnych do odrzucenia listy (zob. Rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2278 (2019), pkt. 2.4.2.).

24 Art. 2 Rezolucji Komitetu Ministrów RE (CM/Res(2014)44) zmieniającej Rezolucję CM/Res(2010)26.

25 Zob. np.: *Doradczy Panel Ekspertów ds. wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, op.cit., s. 6.

26 Jest to komisja działająca w ramach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w której zasiada 22 parlamentarzystów (skład ustalona jest proporcjonalnie do rozkładu sił poszczególnych ugrupowań politycznych w ZPRE).

27 Na posiedzenie te zaprasza się również Przewodniczącego bądź jednego z członków Doradczego Panelu w celu wyjaśnienia powodów, dla których podmiot ten zajął określone stanowisko w sprawie kandydatów.

czy występują podstawy merytoryczne bądź proceduralne, na podstawie których lista powinna zostać odrzucona bez przeprowadzenia przesłuchań kandydatów. Jeżeli występowanie takich przesłanek nie zostanie stwierdzone, Komisja ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeprowadza przesłuchanie kandydatów, na którym mają oni ponowną możliwość krótkiego (5 minut) przedstawienia swojej kandydatury oraz odpowiadają na 1-2 pytania komisji²⁸.

Komisja przekazuje następnie swoją rekomendację²⁹ Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy zawierającą wskazanie kandydata, który zdaniem Komisji ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka najbardziej zasługuje na wybór³⁰. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wybiera nowego sędziego ETPC w drodze głosowania – jeżeli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości głosów, następnego dnia Zgromadzenie głosuje po raz kolejny przy czym tym razem do wyboru wystarczy zwykła większość głosów³¹.

1.2. TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Sama procedura wyboru sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) pozostaje uregulowana w znacznie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w przypadku sędziów ETPC. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) nie przewidział zaangażowania w ten proces instytucji unijnych, w szczególności Komisji i Parlamentu Europejskiego³² – ustalanie składu TSUE leży w całości w kompetencji rządów państw członkowskich UE (patrz art. 253 TFUE – wybór poprzez wspólne porozumienie rządów państw członkowskich). Niemniej, krajowa procedura wyboru kandydatów na ten urząd została uregulowana w Zarządzeniu nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw wyłaniania kandydatów na urząd

28 Opracowanie objaśniające przygotowane przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 2022, s.5, dostępne pod adresem: <https://assembly.coe.int/LifeRay/CDH/Pdf/ProcedureElectionJudges-EN.pdf>.

29 Po przesłuchaniach komisja może dojść do wniosku, że nie wszyscy kandydaci spełniają wymogi do sprawowania urzędu sędziego ETPC. W takim wypadku, podobnie jak w przypadku stwierdzenia przesłanek proceduralnych bądź merytorycznych na wcześniejszym etapie postępowania – komisja rekomenduje Zgromadzeniu Parlamentarnemu odrzucenie listy.

30 Rekomendacja komisji nie wiąże Zgromadzenia Parlamentarnego.

31 Zob. A. Drzemczewski, *Wybór sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, EPS 2021, nr 10, s. 5-14.

32 M. Szwarc-Kuczer [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 253.

sędziego i urząd rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz urząd sędziego Sądu Unii Europejskiej (dalej: Zarządzenie ds. wyborów TSUE)³³.

Kluczowym podmiotem w procedurze selekcji kandydatów na sędziego TSUE jest Międzyresortowy Zespół do spraw wyłaniania kandydatów na urząd sędziego i urząd rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz urząd sędziego Sądu Unii Europejskiej (dalej: Międzyresortowy Zespół ds. kandydatów TSUE). Z nim też wiążą się najpoważniejsze zastrzeżenia Fundacji (o których jednak więcej w rozdziale 4.). Podobnie bowiem jak w przypadku wyborów do ETPC, o kompozycji tego podmiotu decyduje wyłącznie egzekutywa wedle następującego klucza:

- ④ jednym z członków i zarazem przewodniczącym zespołu jest Minister do Spraw Unii Europejskiej;
- ④ dwóch przedstawicieli wskazuje Minister Sprawiedliwości;
- ④ dwóch przedstawicieli wskazuje Minister Spraw Zagranicznych;
- ④ jednego przedstawiciela wskazuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ④ (!) ponadto, przewodniczący ma prawo zaprosić do udziału w pracach Zespołu osobę o niekwestionowanym autorytecie w zakresie nauk prawnych lub stosowania prawa, która następnie bierze udział w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE na prawach członka;
- ④ natomiast funkcję sekretarza Zespołu – bez prawa głosu – pełni wyznaczony przez przewodniczącego pracownik Departamentu Prawa Unii Europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁴.

Zadaniem Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE jest wyłanianie kandydatów na podstawie formalnej oceny zgłoszeń oraz rozmów kwalifikacyjnych.

33 Dostępne pod adresem: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000592/O/M20210592.pdf>.

34 Aktualnie w skład Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE wchodzi: 1) Konrad Szymański, Minister do spraw Unii Europejskiej (przewodniczący); 2) Paweł Jabłoński, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych); 3) Piotr Wawrzyk, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych); 4) Sebastian Kaleta, sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości); 5) Marcin Romanowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości); 6) Krzysztof Szczucki, Prezes Rządowego Centrum Legislacji (przedstawiciel Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów); 7) Bogusław Majczyna, zastępca dyrektora Departamentu Prawa Unii Europejskiej w KPRM (przedstawiciel Ministra do Spraw Unii Europejskiej).

Zgodnie z Zarządzeniem ds. wyborów TSUE przewodniczący Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE ogłasza konkurs w co najmniej jednym dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W przypadku ostatniej procedury takie ogłoszenie zostało opublikowane w dwóch dziennikach o zasięgu ogólnopolskim, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz zostało rozesłane z prośbą do grona podmiotów i instytucji ze środowiska prawniczego (m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, samorządy prawnicze, Instytut Nauk Prawnych PAN, dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury)³⁵. Ogłoszenie zawiera informacje o wymogach, jakie muszą spełniać potencjalni kandydaci, listę niezbędnych do przedłożenia dokumentów i oświadczeń oraz informację na temat terminu i sposobu dokonania zgłoszenia.

W tym miejscu warto wskazać wymogi, jakie powinni spełniać kandydaci TSUE. Zapis art. 253 TFUE należy traktować jako wyczerpujący, choć z pewnością brak mu pewnego rozwinienia i doprecyzowania, jakie w przypadku art. 21 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeprowadziły organy Rady Europy, dzięki czemu możemy obecnie traktować kolejne kryteria jako wynikające *implicite* z art. 21 ust. 1³⁶. Niemniej, zgodnie z zapisami TFUE sędzią TSUE może zostać wyłącznie osoba:

1. o niekwestionowanej niezależności;
2. mająca kwalifikacje do pełnienia najwyższych stanowisk lub będąca prawnikiem o uznanej kompetencji.

Rozważając te kwestie warto jednak dodatkowo posiłkować się kryteriami weryfikacji kandydatów dokonywanej przez Komitet opiniujący przewidziany art. 255 TFUE (dalej: Komitet 255), a są to³⁷:

- ④ umiejętności prawnicze;
- ④ doświadczenie zawodowe³⁸;
- ④ zdolności do pełnienia funkcji sędziowskich;

35 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/8147F7B9380903FEC12587950043C083/%24File/0194909.pdf>.

36 Zob. Opinia doradcza ETPC z 12 lutego 2008 roku w sprawie niektórych kwestii prawnych dotyczących list kandydatów przedstawianych w związku z wyborem sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pkt 47.

37 Sixth Activity Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Luksemburg, 2019, s. 17; dostępny pod adresem: <https://comite255.europa.eu/documents/5642886/5678369/6eme+Rapport+d%27activit%C3%A9+du+D255+-+EN.pdf>.

38 Zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Komitet 255, mniej niż 20 lat doświadczenia na stanowisku wymagającym wysokich kompetencji znacząco zmniejsza szanse na uzyskanie pozytywnej opinii przez kandydata na sędziego TSUE (patrz Sixth Activity Report of the panel..., op.cit., s. 17). W praktyce sędziami TSUE są często profesorowie nauk prawnych (patrz M. Szwarc-Kuczer [w:] *Traktat o funkcjonowaniu*

- ④ umiejętności językowe³⁹;
- ④ zdolność do pracowania w międzynarodowym zespole, w którym reprezentowanych jest wiele systemów prawnych.

Komitet 255 wydaje wyłącznie całościową opinię co do kandydata, jednakże wyraźne braki w jednym z wymienionych powyżej wymagań mogą być wystarczającą podstawą do wydania negatywnej opinii. W praktyce – jako że nie jest to materia bezpośrednio uregulowana w Zarządzeniu ds. wyborów TSUE – przewodniczący Zespołu ds. kandydatów TSUE do pewnego stopnia wziął wspomniane kryteria pod uwagę, jako że w opublikowanym ogłoszeniu o naborze na urząd sędziego TSUE jako wymogi wskazano m.in. rozległą wiedzę w zakresie prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego, znajomość dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości, biegłą znajomość języka francuskiego oraz znajomość jeszcze jednego lub więcej języków urzędowych UE, a także odpowiednie doświadczenie zawodowe (co najmniej 10 lat doświadczenia jako adwokat, radca prawny, notariusz, albo prezes, wiceprezes, starszy radca lub radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – wymóg ten nie dotyczył osób posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień doktora habilitowanego nauk prawnych) lub dorobek naukowy.

Pierwsze posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE zwołuje jego przewodniczący najpóźniej 21 dni po upływie terminu do zgłaszania kandydatur⁴⁰. Jest ono poświęcone przede wszystkim sprawom organizacyjnym oraz ocenie formalnej zgłoszeń. W przypadku wątpliwości co do spełniania przez potencjalnego kandydata określonych w ogłoszeniu wymagań formalnych bądź innych braków w dokumentacji przewodniczący Zespołu ds. kandydatów TSUE wzywa tę osobę do przedstawienia wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentów w terminie 7 dni⁴¹.

Następnym krokiem w procedurze jest przeprowadzenie rozmów kwalifikacyjnych, podczas których członkowie Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE dokonują merytorycznej oceny kompetencji potencjalnych kandydatów. Zgodnie z Zarządzeniem ds. wyborów TSUE podczas przesłuchania oceniane są: rozległość wiedzy prawniczej w zakresie prawa Unii Europejskiej oraz doświadczenie związane z jego wdrażaniem do polskiego porządku prawnego oraz stosowaniem, znajomość dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii

Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 253).

39 Zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Komitet 255 biegła, bądź chociaż bierna znajomość kilku języków urzędowych UE, bądź też zdolność do nabycia takich umiejętności w stosunkowo krótkim czasie, jest ważnym aspektem podlegającym ocenie, jako że umiejętność to pozwala na jak najpełniejszy wkład potencjalnego przyszłego sędziego TSUE w rozważaniach prowadzonych przez członków trybunału.

40 § 8 ust. 1 Zarządzenie ds. wyborów TSUE.

41 § 10 ust. 1 Zarządzenie ds. wyborów TSUE.

Europejskiej, znajomość prawa polskiego oraz doświadczenie związane z jego stosowaniem, a także dorobek naukowy danej osoby. Ponadto, ocena może (ale nie musi obejmować) umiejętności posługiwania się językiem francuskim (jest to oficjalny język urzędowy TSUE)⁴². Warto również podkreślić, że członkowie Zespołu ds. kandydatów TSUE powinni dokonywać oceny z zachowaniem niezależności i bezstronności oraz, co ważne, wedle własnego przekonania⁴³.

Wyboru Zespół ds. kandydatów TSUE dokonuje w drodze uzgodnienia stanowisk, a jeżeli nie jest to możliwe, w drodze systemu, zgodnie z którym każdy członek zespołu wskazuje nie więcej niż trzech kandydatów, przyznając im kolejno nie więcej niż trzy, dwa i jeden punktów, punkty te następnie podlegają zsumowaniu, a za wyłonionych uznaje się trzech kandydatów z największą ilością punktów (w przypadku równej liczby punktów organizowane jest dodatkowe głosowanie). Natomiast większością głosów członkowie zespołu mogą zdecydować o wyłonieniu wyłącznie dwóch bądź jednego kandydata z największą liczbą punktów.

Po zakończeniu rozmów kwalifikacyjnych wyłoniona zostaje nie więcej niż trójka kandydatów – a więc, jak już wspomniano powyżej, w odróżnieniu od wyborów do ETPC, może być to np. tylko jeden kandydat (wynika to z braku wymogów proceduralnych analogicznych do tych stawianych przez organy Rady Europy), a o wynikach przewodniczący Zespołu ds. kandydatów TSUE zawiadamia Komitet do spraw Europejskich oraz Radę Ministrów, która następnie zatwierdza jednego kandydata. Kandydatura zatwierdzona przez Radę Ministrów wymaga zaopiniowania przez właściwą komisję sejmową (aktualnie jest to Komisja do Spraw Unii Europejskiej) po czym zatwierdzonego kandydata rząd zgłasza Sekretarzowi Generalnemu Rady Unii Europejskiej. Na tym kończy się krajowy etap procedury wyboru sędziego TSUE.

Już ponad poziomem krajowym weryfikacji przedstawionej kandydatury dokonuje wspomniane powyżej ciało eksperckie, tj. Komitet 255. Kluczowym elementem rzeczowej weryfikacji jest przesłuchanie kandydata. Komitet zapoznaje się również z procesem, w toku którego kandydat został wyłoniony. Zadaniem Komitetu 255 jest przedstawienie opinii na temat zaprezentowanej kandydatury przed uzgodnieniami rządów państw członkowskich⁴⁴. Opinia ta nie ma jednak charakteru wiążącego⁴⁵.

42 § 11 ust. 2 Zarządzenie ds. wyborów TSUE.

43 § 11 ust. 3 Zarządzenie ds. wyborów TSUE.

44 Sixth Activity Report of the panel..., op.cit., s. 5.

45 Zob. np. M. Szwarc-Kuczer [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 255.



2. Przebieg obecnie trwających postępowań

2.1. EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

31 października 2021 roku upłynąć miała kadencja sędziego ETPC z ramienia Polski – prof. dr hab. Krzysztofa Wojtyczka. Dlatego 21 lutego 2020 roku Sekretarz Generalny Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy skierował od polskiego rządu pismo zawierające zaproszenie do przedłożenia listy kandydatów na urząd sędziego ETPC do dnia 8 marca 2021 roku. Niestety, pomimo upływu tego terminu oraz kolejnego roku w dalszym ciągu nie udało się wybrać jego następcy, a krajowy konkurs na to stanowisko został rozpisany już po raz trzeci, po dwukrotnym odrzuceniu polskiej listy przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka – wraz z Krajową Radą Radców Prawnych oraz Naczelną Radą Adwokacką – już 21 maja 2020 roku, a więc ponad cztery miesiące przed pierwszym ogłoszeniem konkursu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (rzeczone ogłoszenie zostało opublikowane 9 października 2020 roku)⁴⁶, wystosowały do MSZ pismo, w którym podniosły, iż obowiązująca procedura selekcji kandydatów nie spełnia wymogów i standardów wytyczonych przez organy Rady Europy (podnoszone zastrzeżenia zostaną szczegółowo opisane w rozdziale 4.). Niestety, strona rządowa nie zdecydowała się na rekomendowaną nowelizację procedury – Zarządzenie nr 31 z dnia 2 października 2020 roku zmieniające Zarządzenie nr 1 MSZ z dnia 13 stycznia 2012 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu nie wprowadzało żadnych z zalecanych zmian – a na spotkaniu z przedstawicielami Fundacji w dniu 20 listopada 2020 roku dwoje członków Zespołu ds. kandydatów ETPC podniosło, że na tym etapie jest już za późno na implementowanie jakichkolwiek zmian w procedurze.

W pierwszym konkursie udział zgłosiło 18 osób, z czego trzy wycofały swoją kandydaturę jeszcze przed przeprowadzeniem rozmów kwalifikacyjnych. Rozmowy te zostały przeprowadzone za zamkniętymi drzwiami w dniach 1 i 2 grudnia 2020 roku. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w trybie dostępu do informacji publicznej lista kandydatów została wyłonią w drodze uzgodnienia stanowisk przez członków Zespołu ds. ETPC. Imiona i nazwiska wybranych kandydatów, pomimo wniosków składanych przez Fundację, zostały opublikowane dopiero po przedłożeniu listy Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, tj. w dniu 8 marca 2021 roku, a były to:

- ④ prof. dr hab. Elżbieta Karska
- ④ prof. dr hab. Aleksander Stępkowski
- ④ dr Agnieszka Szklanna

46 Zob. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rozpowszechnienie-naboru-kandydatow-na-sedziego-etpc>.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Naczelna Rada Adwokacka mając na uwadze braki formalne procedury zgłaszane rządowi już w maju 2020 roku, wystosowały pisma zawierające tożsame zastrzeżenia do Doradczego Panelu (21 grudnia 2020 roku) oraz do Komisji ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (31 marca 2021 roku).

14 kwietnia 2021 roku Komisja ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zarekomendowała Zgromadzeniu Parlamentarnemu odrzucenie listy kandydatów przesłanej przez polski rząd wskazując, iż krajowa procedura jej wyłonienia nie była zgodna ze standardami wymaganymi przez Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów Rady Europy i 19 kwietnia 2021 roku doszło do odrzucenia listy przez Zgromadzenie Parlamentarne właśnie na tej podstawie⁴⁷.

W związku z powyższym Polska została ponownie zaproszona do przedstawienia listy kandydatów – do dnia 3 grudnia 2021 roku. MSZ rozpowszechniło informację o konkursie w dniu 6 sierpnia 2021 roku. W konkursie swój udział zgłosiło 8 kandydatek i 11 kandydatów, a w rozmowach, które odbyły się w dniach 20 i 21 października 2021 roku, dzięki nowelizacji procedury z dnia 7 lipca 2021 roku, wziąć udział mogli obserwatorzy z ramienia organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka (ostatecznie obserwatorów wyznaczyło 15 podmiotów). Przed rozpoczęciem rozmów swoje kandydatury wycofały trzy osoby⁴⁸. Ponadto, jeden z członków Zespołu ds. kandydatów ETPC poinformował o możliwym konflikcie interesów w odniesieniu do dwóch kandydatów⁴⁹ (ostatecznie problem ten wystąpił tylko w odniesieniu do jednej osoby – druga wycofała swoją kandydaturę – względem której członek Zespołu ds. kandydatów ETPC wyłączył się z procesu decyzyjnego)⁵⁰. Po przeprowadzeniu rozmów grupa 11 obserwatorów (w tym obserwator HFPC) skierowało do Ministra Spraw Zagranicznych pismo ze swoimi uwagami⁵¹. Zespół ds. kandydatów ETPC wyłonił w konkursie troje dokładnie tych samych kandydatów, co w marcu 2021 roku (tj.

47 Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/stanowisko-msz-ws-odrzucenia-listy-kandydatow-przez-zpre>.

48 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rozmowy-kwalifikacyjne-z-kandydatami-na-sedziego-etpc>.

49 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/decyzje-podjete-na-pierwszym-posiedzeniu-zespołu-ds-wy-lonienia-kandydatow-na-urząd-sedziego-etpc>.

50 Zgodnie z odpowiedzią udzieloną przez MSZ w dniu 10 listopada 2021 roku na wniosek HFPC o dostęp do informacji publicznej.

51 Zob. <https://www.hfhr.pl/wybory-kandydatow-na-sedziego-trybunalu-w-strasburgu-co-mowia-obszatorzy-rozmow-kwalifikacyjnych/>.

prof. Karska, prof. Stępkowski i dr Szklanna). Polska lista została przedłożona Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy 16 grudnia 2021 roku⁵².

Pomimo wspomnianej powyżej nowelizacji i pewnej poprawy standardów związanych z przeprowadzeniem postępowania, najpoważniejsze zastrzeżenia do procedury zgłaszane już w maju 2020 roku w dalszym ciągu pozostawały aktualne. Dlatego 10 listopada 2021 roku grupa 11 podmiotów, które wyznaczyły obserwatorów rozmów kwalifikacyjnych (w tym HFPC) wystosowała pismo z uwagami do Doradczego Panelu, a 15 grudnia 2021 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka przesała podobne pismo Komisji ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

14 stycznia 2022 roku Komisja ds. wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zarekomendowała odrzucenie listy kandydatów wskazując, że nie wszyscy zaproponowani kandydaci spełniają wymogi wyboru na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazane w art. 21 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵³. 24 stycznia 2022 roku Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uwzględniło tę rekomendację i po raz kolejny odrzuciło listę kandydatów przedstawioną przez polski rząd.

W związku z powyższym Polska po raz kolejny została zaproszona do przedstawienia listy kandydatów – w terminie do 25 sierpnia 2022 roku. Swój udział w konkursie zgłosiło 7 kandydatek i 13 kandydatów⁵⁴, a do obserwacji rozmów kwalifikacyjnych, które mają odbyć się w dniach 7-8 czerwca 2022 roku⁵⁵ swoich przedstawicieli wyznaczyło 13 podmiotów (w tym HFPC)⁵⁶.

2.2. TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

6 października 2021 roku miała upłynąć kadencja sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z ramienia Polski – prof. dr hab. Marka Safjana. Dlatego 5 lipca 2021 roku Minister ds. Unii Europejskiej, a zarazem przewodniczący Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów

52 Zob. <https://assembly.coe.int/LifeRay/CDH/Pdf/TableForthcomingJudgesElections-EN.pdf>.

53 Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/odrzucenie-listy-kandydatow-na-sedziego-etpc-przez-zpre>.

54 Fakt kandydowania w trwającym aktualnie konkursie ujawnili: dr hab., prof. KAAFM Monika Augustyniak, dr hab., prof. UMK Michał Balcerzak, dr hab. Marcin Górski, dr hab., prof. INP PAN Ireneusz C. Kamiński, prof. dr hab. Marek Piechowiak, dr hab., prof. VMU Arkadiusz Radwan oraz dr Kamil Strzępek.

55 Zgodnie z zawiadomieniem MSZ z dnia 13 maja 2022 roku.

56 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zgloszenia-otrzymane-od-kandydatow-w-konkursie-na-sedziego-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka>.

TSUE, ogłosił konkurs na ten urząd. Warto zauważyć, że termin wyznaczony na przesłanie zgłoszenia przez osoby chcące ubiegać się o nominację – do 17 lipca⁵⁷ (a więc mniej niż dwa tygodnie od ogłoszenia konkursu) – był dość krótki.

Swoją kandydaturę zgłosiło siedem osób, z czego jedna ostatecznie wycofała się z konkursu, a sześć spełniło wymogi formalne – ich imiona i nazwiska zostały opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów:

- dr hab. Tomasz Demendecki;
- dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska;
- dr hab. Tomasz Tadeusz Koncewicz;
- dr hab. Celina Nowak;
- dr hab. Grzegorz Pastuszko;
- dr hab. Rafał Wojciechowski.

30 lipca 2021 r. Fundacja wystąpiła z wnioskiem o zaproszenie do udziału w pracach Zespołu dr Piotra Kładocznego, wiceprezesa HFPC. Procedura dopuszcza bowiem możliwość zaproszenia do udziału w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE osobę o niekwestionowanym autorytecie w zakresie nauk prawnych lub stosowania prawa. Niestety, pomimo, iż wniosek został poparty przez grupę organizacji pozarządowych, nie zyskał on aprobaty przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE.

W dniach 28 września oraz 1 października 2021 roku odbyły się rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami, po których 28 października 2021 roku Międzyresortowy Zespół ds. kandydatów TSUE wyłonił dr hab. Rafała Wojciechowskiego jako polskiego kandydata na urząd sędziego Trybunału Sprawiedliwości. Kandydatura ta została zatwierdzona 9 listopada 2021 roku decyzją Rady Ministrów, a 16 listopada 2021 roku uzyskała ona pozytywną opinię sejmowej komisji ds. UE (przy 21 głosach za oraz 15 przeciw)⁵⁸. W konsekwencji kandydatura dr hab. Wojciechowskiego została w dniu 10 grudnia 2021 roku zgłoszona Sekretarzowi Generalnemu Rady Unii Europejskiej.

25 lutego 2022 roku polski kandydat został przesłuchany przez Komitet 255 i zgodnie z informacjami medialnymi nie uzyskał on pozytywnej opinii komitetu (same opinie nie są

57 Zob. np. <https://www.adwokatura.pl/ogolnoprprawne/ruszy-l-nabor-na-urad-sedziego-tsue-z-polski/>.

58 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/8147F7B9380903FEC12587950043C083/%24File/0194909.pdf>.

upubliczniane z uwagi na ochronę prywatności kandydatów)⁵⁹. Oczywiście należy pamiętać, iż, jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, opinie Komitetu 255 nie mają charakteru wiążącego, a decyzja o powołaniu sędziego TSUE zapada za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich.

W momencie pisania niniejszego raportu nie są dostępne żadne dalsze informacje na temat losów polskiej kandydatury na sędziego TSUE, a w odpowiedzi na wniosek HFPC o udostępnienie informacji publicznej przewodniczący Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE wskazał, że terminy dalszych działań związanych z wyłanianiem polskich kandydatów na stanowiska sędziowskie w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie UE nie zostały dotychczas wyznaczone.

59 Zob. N. Mileszyk, *Rola Komitetu 255 w procedurze wyboru sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, dostępne pod adresem: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/TRUST/TSUE-komitet_255_OST.pdf.



3. Obserwacje i wnioski

3.1. EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA.

Za punkt wyjścia do niniejszych rozważań warto przyjąć moment wystosowania przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, Krajową Radę Radców Prawnych oraz Naczelną Radę Adwokacką pierwszego pisma do MSZ zawierającego zastrzeżenia względem krajowego postępowania w przedmiocie wyłaniania kandydatów na urząd sędziego ETPC, tj. maj 2020 roku⁶⁰. Po pierwsze już wtedy udało się zidentyfikować jej najpoważniejsze mankamenty, a po drugie pozwoli to lepiej zobrazować pewną ewolucję w praktyce procedowania w tym zakresie, jak i jej formalnych ram.

Zgodnie ze standardami wypracowanymi przez Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów Rady Europy procedura selekcji kandydatów powinna być:

- ④ demokratyczna,
- ④ transparentna i
- ④ sprawiedliwa (równa dla wszystkich uczestników)⁶¹,

a do jej kluczowych, bardziej szczegółowych wymogów należą m.in.⁶²:

- ④ wymóg stabilności, tzn. procedura wyłaniania kandydatów powinna być uprzednio ustanowiona – czy to poprzez uregulowanie jej w akcie prawnym czy poprzez przyjętą, ustandaryzowaną praktykę;
- ④ wymóg publicznego i szeroko rozpowszechnionego ogłoszenia o otwartym naborze;
- ④ wymóg, aby podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie selekcji był wolny od jakichkolwiek bezprawnych nacisków, jego skład był zbalansowany, a jego członkowie posiadali niezbędną wiedzę techniczną oraz wzbudzali szacunek i zaufanie;
- ④ wymóg przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych z każdym poważnym (tj. spełniającym pewne odpowiednie wymogi formalne) kandydatem, a ponadto wymóg ustandaryzowanej formy przesłuchania;
- ④ wymóg zweryfikowania umiejętności językowych potencjalnych kandydatów;
- ④ wymóg skonsultowania listy kandydatów z Doradczym Panelem.

Ponadto, w swojej rezolucji nr 1646 (2009) Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zdecydowanie nalegało, aby państwa-strony Konwencji nie narażały autorytetu i wiarygodności

60 Pismo dostępne pod adresem: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/20200521_115739.pdf.

61 Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009), pkt. 2.

62 Zob. Opracowanie objaśniające przygotowane przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy..., *op.cit.*, s. 2.

ETPC poprzez wyłanianie kandydatów w upolitycznionych i przeprowadzanych *ad hoc* postępowaniach⁶³. Co więcej, Zgromadzenie zaprosiło państwa-strony Konwencji do komponowania składów podmiotów odpowiedzialnych za selekcje kandydatów w taki sposób, aby były one zbalansowane pod względem reprezentacji osób obojga płci⁶⁴.

Przywiązywanie tak dużej wagi do krajowego etapu procedury sędziów ETPC jest w pełni uzasadnione. Należy bowiem zgodzić się z opinią wyrażoną m.in. w opracowaniu Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zgodnie z którą jakość tej fazy postępowania ma fundamentalne znaczenie dla wyniku całej procedury⁶⁵. Jeżeli krajowa selekcja zostanie przeprowadzona prawidłowo i na liście znajdzie się trójka kandydatów odpowiednich do pełnienia funkcji sędziego ETPC, to niezależnie od ostatecznego wyboru Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zawsze efektem będzie wzmocnienie autorytetu i skuteczności ETPC, a co za tym idzie, całego regionalnego systemu ochrony praw człowieka. I odwrotnie – nieprawidłowo przeprowadzone krajowe postępowanie w przedmiocie selekcji kandydatów skutecznie zatruwa całą resztę procesu.

Mając powyższe na uwadze Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Naczelna Rada Adwokacka w przytaczanym piśmie z maja 2020 roku zwróciły uwagę na szereg nieprawidłowości obowiązującej procedury, z których najpoważniejszymi były:

- ④ sposób komponowania składu Zespołu ds. kandydatów ETPC, który w rezultacie czyni ten podmiot potencjalnie wrażliwym na naciski o charakterze politycznym;
- ④ brak proceduralnych gwarancji transparentności postępowania;
- ④ brak wystarczająco szczegółowych uregulowań dotyczących rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami, które gwarantowały przeprowadzenie ich w ustandaryzowanej formie;
- ④ brak proceduralnych gwarancji sprawiających, iż w składzie Zespołu ds. kandydatów ETPC będą odpowiednio reprezentowane osoby obojga płci.

Zacząć trzeba od pierwszego i zarazem najpoważniejszego zarzutu, tj. kwestii kompozycji Zespołu ds. kandydatów ETPC, który niestety w momencie pisania niniejszego raportu pozostaje równie aktualny, co w maju 2020 roku. Zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów

63 Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009), pkt. 5.

64 *Ibidem*.

65 Zob. Opracowanie objaśniające przygotowane przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy..., *op.cit.*, s. 1.

Rady Europy podmiot odpowiedzialny za wyłonienie listy kandydatów powinien mieć zrównoważony skład, jego członkowie winni reprezentować zróżnicowane środowiska zawodowe, posiadać zbliżoną, ugruntowaną pozycję zawodową i odpowiednią wiedzę techniczną oraz być osobami wzbudzającymi szacunek i zaufanie. Ponad wszystko jednak, powinni oni pozostawać wolnymi od jakiegokolwiek bezprawnego nacisku⁶⁶. Nie bez powodu też, jak już wspomniano powyżej, Zgromadzenie Parlamentarne szczególnie wyraźnie wezwało do odpolitycznienia postępowań w przedmiocie selekcji kandydatów⁶⁷. Naciski o takim charakterze są bowiem jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla krajowych postępowań w tym przedmiocie – zagrażają merytorycznemu charakterowi procesu selekcji oraz mogą odstraszać osoby o odpowiednich kwalifikacjach od zgłoszenia swojej kandydatury. Dlatego też Fundacja od samego początku apelowała o podjęcie działań legislacyjnych, których celem byłoby zagwarantowanie odpowiedniej struktury Zespołu ds. kandydatów ETPC, tj. aby był on apolitycznym ciałem eksperckim, w skład którego powinni wchodzić reprezentanci władzy sądowniczej i wykonawczej, jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i samorządów prawniczych. Przykładem dobrej praktyki jest w tym zakresie Norwegia, gdzie podmiot krajowy odpowiedzialny za wyłonienie kandydatów składał się z przedstawicieli: Sądu Najwyższego, biura Prokuratora Generalnego, Norweskiego Centrum Praw Człowieka, Norweskiego Instytutu Praw Człowieka, norweskiej izby adwokackiej oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie jest to jednak odosobniony przykład – w Chorwacji, Finlandii i Holandii w pracach takiego podmiotu biorą udział przedstawiciele środowisk akademickich lub eksperci z zakresu praw człowieka⁶⁸, a w Czechach i Estonii w wyłanianiu kandydatów bierze udział rzecznik praw obywatelskich⁶⁹.

Niestety postulat ten jest nieustannie ignorowany przez polski rząd. Skład Zespołu ds. kandydatów ETPC jest w całości ustalany przez egzekutywę bądź podmioty od niej zależne, a procedura nie gwarantuje w nim miejsca reprezentantom szerokiego wachlarza środowisk zawodowych wskazanego powyżej. HFPC zdaje sobie co prawda sprawę, że zgodnie ze standardami organów Rady Europy selekcje przeprowadzane przez podmioty składające się w całości z przedstawicieli władzy wykonawczej (np. Hiszpania) nie są automatycznie uważane za wadliwe. Niemniej, w ocenie Fundacji trwający aktualnie w Polsce kryzys praworządności

66 Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy ws. selekcji kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, CM (2012)40, pkt IV.1.

67 Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009), pkt. 5.

68 Zob. Raport wyjaśniający do wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy ws. selekcji kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, s. 14; dostępny pod adresem: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb080#_ftn26.

69 *Ibidem*.

w znacznym stopniu zwiększa ryzyko wystąpienia w takiej sytuacji bezprawnych nacisków. Ponadto, aktualnym przewodniczącym zespołu jest poseł partii rządzącej. W ocenie Fundacji podmiot ten jest w efekcie bardzo narażony na potencjalne naciski o charakterze politycznym⁷⁰, co może skutkować wyłonieniem kandydatów w oparciu o, w co najmniej znacznym stopniu, przesłanki niemerytoryczne. Zdaniem HFPC, problem ten ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia procesu selekcji kandydatów na urząd sędziego ETPC i dopóki pozostaje nierozwiązany, osiągnięcie celu, jakim jest wyłonienie w drodze merytorycznego (a nie politycznego) procesu trójki najbardziej kompetentnych kandydatów będzie niezwykle trudne, niezależnie od innych usprawnień procedury.

Będąc już przy kwestii kompozycji Zespołu ds. kandydatów ETPC warto również zauważyć, że procedura w żadnym stopniu nie gwarantuje zbalansowanej reprezentacji osób obojga płci. Fundacja jest świadoma, że w rezolucji nr 1646 (2009) Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wyłącznie zaprosiło do uformowania podmiotów odpowiedzialnych za selekcję kandydatów w taki sposób⁷¹. Niemniej rekomendacja ta wydaje się jak najbardziej zasadna, dlatego od samego początku HFPC podnosiła również i ten postulat – niestety bezskutecznie. Aktualnie spośród siedmiorga członków Zespołu ds. kandydatów ETPC tylko dwójka to kobiety.

Kolejny mankament związany z działalnością Zespołu ds. kandydatów ETPC został wykryty dzięki działalności obserwatorów rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami na urząd sędziego ETPC⁷². Otóż w ich toku nabrali oni pewnych wątpliwości co do kompetencji językowych członków zespołu. Potwierdziły się one w odpowiedzi MSZ na wniosek o dostęp do informacji publicznej, gdzie wskazano, że wszyscy członkowie legitymują się znajomością języka angielskiego, ale w przypadku języka francuskiego tylko czworo z nich jest biegła w stopniu pozwalającym na merytoryczną ocenę wypowiedzi kandydatów. Jednocześnie w odpowiedzi zaznaczono, „że dokumenty Rady Europy nie zawierają zaleceń w tym względzie”⁷³. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Niemniej, mając na uwadze § 4 Zarządzenia nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia 2012 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu,

70 Podobne obawy wyrażał również Rzecznik Praw Obywatelskich (patrz – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybor-sedziego-etpc-z-polski-powinien-byc-transparentny>).

71 Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009), pkt. 5.

72 Zob. <https://www.hfhr.pl/wybory-kandydatow-na-sedziego-trybunalu-w-strasburgu-co-mowia-observatorzy-rozmow-kwalifikacyjnych/>.

73 Odpowiedź na wniosek HFPC o dostęp do informacji publicznej z dnia 10 listopada 2021 r.

zgodnie z którym: „[c]łonkowie Zespołu oceniają pod względem formalnym i merytorycznym kwalifikacje kandydatów na stanowisko Sędziego bezstronnie, **według własnego przekonania**, na podstawie rzetelnej analizy zgłoszonych kandydatur” wydaje się oczywistym, że powinni oni być w stanie samodzielnie co najmniej zrozumieć każdą z odpowiedzi udzielanych przez potencjalnych kandydatów.

Kończąc rozważania na temat składu Zespołu ds. kandydatów ETPC warto jeszcze zaznaczyć, że zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów Rady Europy jego członkowie powinni wzbudzać szacunek i zaufanie⁷⁴. Wydaje się wątpliwe, czy ten warunek jest spełniony w sytuacji, gdy w skład Zespołu wchodzi przedstawiciel organizacji, której kampanie noszą takie tytuły jak np. „Dość homoagresji”⁷⁵, „UE chce narzucić Polsce uznanie „praw” osób LGBT”⁷⁶ czy „Nie dla homoreklam i promocji ideologii LGBT w telewizji”⁷⁷, a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku Fundacji Centrum Wspierania Inicjatyw Dla Życia i Rodziny.

Poruszona kwestia działalności obserwatorów nawiązuje do kolejnego aspektu badanego postępowania, a mianowicie jego transparentności. Zastrzeżenia w tym zakresie podnosił również Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując m.in. na obradowanie Zespołu ds. kandydatów ETPC wyłącznie na posiedzeniach zamkniętych oraz brak publicznych wystuchań kandydatów⁷⁸.

W maju 2020 r. HFPC, Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych podnosiły, że obowiązująca procedura nie nakłada żadnego obowiązku informowania opinii publicznej o przebiegu postępowania od momentu ogłoszenia konkursu, aż do chwili przedłożenia listy kandydatów Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy. Mimo stosownych apeli takie gwarancje proceduralne nie pojawiły się po dziś dzień. Niemniej, należy zauważyć, że w praktyce, w szczególności po pierwszym odrzuceniu polskiej listy, MSZ regularnie publikuje na swojej stronie, w zakładce dotyczącej wyborów do ETPC⁷⁹, szczegółowe informacje na temat przebiegu postępowania. W ocenie HFPC taka praktyka niewątpliwie zasługuje na

74 Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy ws. selekcji kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, CM (2012)40, pkt IV.1.

75 Zob. <https://czir.org/projekt/aktywisci-lgbt-sprofanowali-figure-chrystusa-zdecydowana-reakcja-centrum-zycia-i-rodziny/>.

76 Zob. https://czir.org/projekt/ue-chce-narzucic-polsce-uznanie-praw-osob-lgbt-centrum-zycia-i-rodziny-interweniuje-u-premiera.

77 Zob. <https://czir.org/projekt/nie-dla-homoreklam-i-promocji-lgbt-w-telewizji-podpisz-apel-do-kririt/>.

78 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybor-sedziego-etpc-z-polski-powinien-byc-transparentny>.

79 Zob. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/aktualnosci-etpcz>.

pozytywną ocenę, niemniej w dalszym ciągu stoimy na pozycji, iż zasadnym byłoby utrwalenie jej w formie zapisów proceduralnych.

Jak już wspomniano powyżej, posiedzenia Zespołu ds. kandydatów ETPC odbywają się za zamkniętymi drzwiami. Dlatego przytaczane już kilkakrotnie majowe wystąpienie zaadresowane do MSZ zawierało również apel o umożliwienie niezależnym obserwatorom udziału w rozmowach kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami. Po odrzuceniu pierwszej listy przedstawionej przez polski rząd doszło do nowelizacji procedury Zarządzeniem nr 9 MSZ z dnia 7 lipca 2021 r. Przewiduje ono możliwość obecności w czasie rozmów kwalifikacyjnych, w charakterze obserwatorów bez prawa głosu, przedstawicieli organizacji pozarządowych⁸⁰, „których działalność statutowa obejmuje działania w sferze upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich”⁸¹. Takie rozwiązanie zdecydowanie należy uznać za krok w dobrym kierunku.

Niestety kolejny z postulatów pozostaje w dalszym ciągu niezrealizowany, a nawet nie doczekał się komentarza ze strony rządowej. Chodzi tutaj o możliwość przeprowadzenia publicznego wysłuchania trójki kandydatów, choćby nawet w oparciu o ich dobrowolne stawieństwo. Warto zauważyć, że taka praktyka miała już zastosowanie w przeszłości – w 2010 roku kandydaci na urząd sędziego ETPC stawili się dobrowolnie przed komisją sejmową, której udzielili odpowiedzi na kilka pytań⁸².

HFPC, również w celu zapewnienia większej przejrzystości postępowania, postulowała o każdorazową publikację imion i nazwisk osób, które startują w danym konkursie. Zespół ds. kandydatów ETPC przyjął w tym zakresie praktykę zapraszania osób startujących do wyrażenia zgody na taką publikację. W praktyce występowały w tym zakresie pewne problemy – podczas drugiego konkursu, pomimo uzyskania zgody od części z potencjalnych kandydatów, ich imiona i nazwiska zostały ujawnione dopiero w drodze odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej złożony przez Fundację. W przypadku pierwszego oraz aktualnie trwającego konkursu nie doszło do takiej sytuacji – imiona i nazwiska osób, które wyraziły na to zgodę zostały opublikowane na oficjalnej stronie internetowej MSZ⁸³.

80 W praktyce do obserwacji rozmów kwalifikacyjnych dopuszczeni zostali również przedstawiciele podmiotów innych niż organizacje pozarządowe.

81 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/regulacje-prawne>.

82 HFPC, NRA i KRRP zwróciły się również w tym zakresie z bezpośrednim apelem do Marszałek Sejmu i Marszałka Senatu (zob. <https://www.hfhr.pl/hfpc-nra-i-kirp-prosza-marszalkow-o-wysluchanie-kandydatow-na-sedziego-etpc/>).

83 Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-na-temat-kandydatow>

Odnieść się jeszcze trzeba pokrótce do ostatniego z przytaczanych powyżej zastrzeżeń, tj. braku wystarczająco szczegółowych uregulowań dotyczących rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami, które gwarantowały przeprowadzenie ich w ustandaryzowanej formie. Mamy tutaj do czynienia z podobną sytuacją jak w przypadku obowiązku informowania o przebiegu postępowania. W dalszym ciągu brak niestety stosownych gwarancji proceduralnych, ale praktyka zasługuje na dość pozytywną ocenę – organizacja rozmów kwalifikacyjnych (ilość pytań, czas trwania, tryb sformułowania pytań) jest znana i podawana do wiadomości publicznej jeszcze przed przesłuchaniami potencjalnych kandydatów, same pytania są publikowane na stronie MSZ po zakończeniu rozmów kwalifikacyjnych, a obserwatorzy stwierdzili, że – z pewnymi wyjątkami⁸⁴ – przesłuchania są przeprowadzane w ustandaryzowany sposób.

W kontekście organizacji rozmów kwalifikacyjnych warto jeszcze wspomnieć, że w toku drugiego konkursu, tj. gdy po raz pierwszy w rozmowom mogli przysłuchiwać się obserwatorzy, przebywali oni w innym pomieszczeniu niż Zespół ds. kandydatów ETPC i potencjalni kandydaci, a przesłuchanie mogli śledzić wyłącznie za pośrednictwem transmisji na żywo⁸⁵. W październiku 2021 roku mogło to być usprawiedliwione względami pandemii COVID-19. Jednakże, z informacji udzielonej obserwatorom wynika, że organizacja rozmów kwalifikacyjnych w przypadku aktualnie trwającego konkursu nie ulegnie żadnej zmianie. Oznacza to, że po raz kolejni obserwatorzy będą przebywać w innym pomieszczeniu niż to, w którym faktycznie odbywają się rozmowy. W ocenie Fundacji, takie rozwiązanie zasługuje niestety na negatywną ocenę. Wpływa ono ujemnie na możliwość prowadzenia rzetelnych i szczegółowych obserwacji, a w obecnej sytuacji epidemiologicznej oraz przy możliwościach organizacyjnych MSZ trudno je racjonalnie uzasadnić.

84 Pomiedzy pierwszym a drugim dniem rozmów kwalifikacyjnych wystąpiła różnica w zakresie tego, które pytania były zadawane w języku obcym oraz w którym z nich. Mając na względzie, iż pytania niewątpliwie różniły się stopniem trudności, a udzielenie złożonej odpowiedzi w języku innym niż ojczysty zawsze będzie stanowiło dodatkową trudność, należy ocenić taką sytuację jako potencjalnie skutkującą przeprowadzeniem rozmów w sposób nierówny względem wszystkich potencjalnych kandydatów. Ponadto, w trakcie rozmów dochodziło do sytuacji, że gdy potencjalny kandydat nie zrozumiał pytania w jednym z języków obcych, pytanie było mu zadawane w drugim z języków urzędowych ETPC. W tym elemencie przeprowadzenie rozmów nie można nazwać ustandaryzowanym. Co więcej, takie podejścia nie spełnia funkcji właściwej weryfikacji kompetencji językowych potencjalnego kandydata (patrz <https://www.hfhr.pl/wybory-kandydatow-na-sedziego-trybunalu-w-strasburqu-co-mowia-obszatorzy-rozmow-kwalifikacyjnych>).

85 Zob. <https://www.hfhr.pl/wybory-kandydatow-na-sedziego-trybunalu-w-strasburqu-co-mowia-obszatorzy-rozmow-kwalifikacyjnych>

Podsumowując, należy stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich dwóch lat niewątpliwie doszło do poprawy krajowego postępowania w przedmiocie wyboru kandydatów na urząd sędziego ETPC, zwłaszcza w aspekcie jego transparentności. Niestety, jej najpoważniejszy mankament w dalszym ciągu pozostaje niezmienny. Zespół ds. kandydatów ETPC odgrywa kluczową rolę i dopóki jego skład będzie komponowany w taki sposób jak aktualnie, zawsze będzie on podmiotem szczególnie narażonym na naciski o charakterze politycznym. Potencjalnie może to prowadzić do opierania decyzji o wyborze danych kandydatów na przesłankach innych niż merytoryczne. Tym samym na listę nie trafią wtedy najbardziej kompetentni kandydaci, a zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów Rady Europy przedstawienie takich właśnie kandydatów stanowi fundamentalną rolę państw-stron Konwencji w procesie wyboru sędziego ETPC⁸⁶. W ocenie Fundacji dopóki Zespół ds. ETPC nie stanie się apolitycznym ciałem eksperckim, szansa na powodzenie procesu wyboru sędziego ETPC z ramienia Polski może okazać się niewielka. Nieprawidłowość ta, jako że automatycznie rzutuje na całą resztę krajowego postępowania, stanowi naruszenie fundamentalnych standardów wyznaczonych przez Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów Rady Europy.

3.2. TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, procedura wyboru sędziów TSUE jest znacznie słabiej uregulowana niż jej strasburski odpowiednik. Niestety różnica ta jest również wyraźnie widoczna w sposobie przeprowadzenia polskiego postępowania w przedmiocie wyboru kandydata na urząd sędziego TSUE. Na początek jednak warto pozytywnie ocenić fakt formalnego uregulowania postępowania konkursowego w tym zakresie⁸⁷. Jest to wyjście naprzeciw przynajmniej części z postulatów podnoszonych już w grudniu 2020 roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁸.

Niemniej, Komitet 255 celnie podkreśla rolę otwartej, transparentnej i ścisłej procedury selekcji kandydatów na urząd sędziego TSUE, którą przeprowadza bezstronny i niezależny panel⁸⁹. Natomiast w szczególności transparentność polskiego postępowania, jak i niezależność Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE budzą poważne zastrzeżenia.

86 Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy ws. selekcji kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, CM (2012)40, wstęp.

87 Tj. wydanie zarządzenia nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw wyłaniania kandydatów na urząd sędziego i urząd rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz urząd sędziego Sądu Unii Europejskiej.

88 Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_PRM_%20wybor_sedziego_TS_%204.12.2020.pdf.

89 Sixth Activity Report of the panel..., op.cit., s. 11.

Członkowie Międzyresortowego Zespołu ds. kandydatów TSUE reprezentują wyłącznie egzekutywę. Obok Ministra ds. UE zasiadają w nim bowiem dwaj sekretarze stanu, dwaj podsekretarze stanu, prezes Rządowego Centrum Legislacji (tj. państwowej jednostki organizacyjnej podległej Prezesowi Rady Ministrów) oraz zastępca dyrektora w Departamencie Prawa Unii Europejskiej MSZ. Co więcej spośród siedmiu członków, czterech jest członkami partii tworzących koalicję rządzącą (dwaj Prawo i Sprawiedliwość, dwaj Solidarna Polska). W oczywisty sposób bardzo trudno jest przypisać tak skomponowanemu podmiotowi przymiot bezstronności, a już z pewnością niezależności. Zdecydowanie zasadnym wydaje się więc poddanie pod poważną wątpliwość, iż postępowanie przeprowadzane przez taki podmiot będzie oparte wyłącznie na przesłankach merytorycznych, a nawet że przesłanki polityczne nie będą w jego procesie decyzyjnym przeważające. Nie podlega natomiast żadnej wątpliwości, że to właśnie przesłanki merytoryczne, oceniane przez pryzmat art. 253 TFUE oraz standardów wypracowanych przez Komitet 255, powinny stanowić podstawę wyboru kandydata na urząd sędziego TSUE.

Poważne zastrzeżenia budzi także niedostateczna transparentność analizowanego postępowania. Informacje publikowane były w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sporadycznie, niektóre były bardzo lakoniczne w treści i formie (np. dosłownie linijka tekstu w niesformatowanym w żaden sposób dokumencie Word), a sposób publikacji poważnie utrudniał ich odnalezienie (np. istotne dla przebiegu procedury informacje były tylko dodawane jako załącznik (plik Word) pod istniejącym już postem dotyczącym ogłoszenia naboru na urząd sędziego TSUE). Obecnie rzeczony informacje, publikowane w toku analizowanego postępowania, nie są już dostępne na stronie internetowej.

Podsumowując, należy zauważyć, że postępowanie w przedmiocie wyboru kandydata na urząd TSUE dotyczą podobne problemy, co krajowego procesu wyłonienia kandydatów na sędziego ETPC. O ile jednak w tym drugim przypadku można dostrzec jeszcze jakieś drobne kroki podejmowane przez rząd w dobrym kierunku, to procedura selekcji kandydata do luksemburskiego trybunału wymaga jak najszybszej nowelizacji, w szczególności w zakresie:

- ④ formalnego zagwarantowania eksperckiego i apolitycznego charakteru podmiotu odpowiedzialnego za wyłonienie kandydata;
- ④ wprowadzenie proceduralnych gwarancji transparentności postępowania, w szczególności w zakresie obowiązku informowania opinii publicznej o jego przebiegu;
- ④ szczegółowe określenie sposobu przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami, które zagwarantuje ich standaryzację.

Ponadto w ocenie Fundacji, zasadne byłoby również zagwarantowanie zbalansowanej reprezentacji osób obojga płci w składzie organu odpowiedzialnego za wyłonienie kandydata na urząd TSUE z ramienia Polski.

Na marginesie warto również zwrócić uwagę, iż ogłoszenie o naborze na urząd sędziego ETPC zawierało w odniesieniu do doświadczenia zawodowego potencjalnego kandydata wymóg formalny co najmniej 10 lat doświadczenia w zawodzie adwokata, radcy prawnego, notariusza, albo prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Natomiast zgodnie ze standardami wypracowanymi przez Komitet 255 mniej niż 20 lat doświadczenia na stanowisku wymagającym wysokich kompetencji znacząco zmniejsza szanse na uzyskanie pozytywnej opinii przez kandydata na sędziego TSUE⁹⁰. Warto, aby w przypadku ponownego konkursu na urząd sędziego TSUE wymogi formalne określone w ogłoszeniu nie były niższe niż te, których co do zasady oczekuje Komitet 255.

Wydaje się, że tak niesatysfakcjonujący sposób procedowania w przedmiocie wyboru polskiego kandydata na urząd sędziego TSUE wynika – w porównaniu z postępowaniem strasburskim – niestety pośrednio z regulacji UE, a dokładnie z braku kontroli instytucji unijnych nad krajową procedurą (wyłącznie niewiążąca opinia Komitetu 255). Niemniej, jedynie rzetelny proces selekcji, oparty na przesłankach merytorycznych, gwarantuje wyłonienie kandydata, który, jeżeli zostanie sędzią TSUE, wzmocni wspólnotowy system prawny, co wymiennie, pozytywnie wpływa na możliwość egzekwowania przez obywateli przysługujących im praw. Tym samym należy przyjąć, że dążenie w tym kierunku jest działaniem na rzecz interesu publicznego, co pozostaje jednym z fundamentalnych obowiązków polskiego rządu.

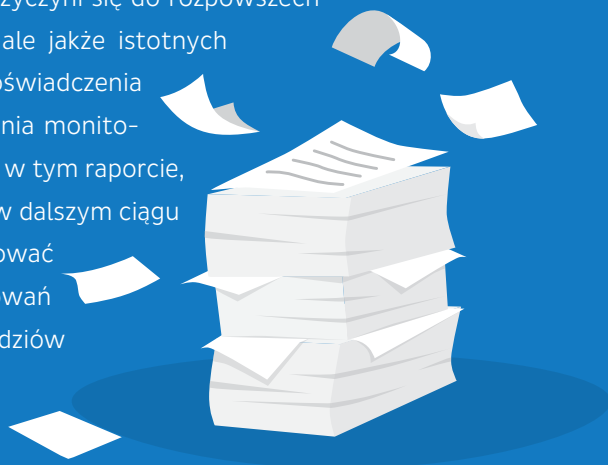
90 Sixth Activity Report of the panel..., op.cit., s. 17.

Zakończenie

W swoich działaniach Helsińska Fundacja Praw Człowieka od początku świadomie skupiała się wyłącznie na proceduralnych aspektach przedstawionych powyżej postępowań. Wypracowanie odpowiednich ram formalnych selekcji kandydatów, postawienie na apolityczność i niezależność podmiotów odpowiedzialnych za jej przeprowadzenie jest bowiem gwarantem tego, że na najważniejsze stanowiska sędziowskie w Europie będą zawsze wybierane osoby z uwagi na ich wybitne kompetencje, a nie polityczne preferencje. Bez znaczenia, które ugrupowania polityczne będzie akurat cieszyło się demokratyczną większością. Przekonania tego nie opieramy wyłącznie na teoretycznych założeniach, ale również na doświadczeniu – wiele z nieprawidłowości, którymi dotknięty jest polski proces wyłaniania kandydatów na sędziego ETPC wynika z niedoskonałości zarządzenia uchwalonego w 2012 r. Możliwe, że gdyby już w tamtym okresie zadbano o odpowiedni kształt postępowania, stosownie zabezpieczono je przed wpływami politycznymi, teraz nie musielibyśmy być świadkami sytuacji, w której Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy odrzuca kolejne polskie listy kandydatów.

Musimy pamiętać, że proponując na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bądź Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej osobę spełniającą wszelkie wymogi – niezależną, prezentującą najwyższy poziom moralny i wybitną wiedzę specjalistyczną, to my, polskie społeczeństwo, dokładamy cegiełkę do budowania silnego i efektywnego regionalnego systemu ochrony prawnoczłowieczej, a to z kolei leży w interesie każdego z nas z osobna.

Mamy nadzieję, iż niniejsze opracowanie przyczyni się do rozpowszechnienia wiedzy na temat tych niszowych, ale jakże istotnych procedur. Ponadto, w oparciu o wiedzę i doświadczenia zdobyte przez ostatnie dwa lata prowadzenia monitoringu, którymi podzieliliśmy się z Państwem w tym raporcie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka będzie w dalszym ciągu dokładała wszelkich starań, aby zagwarantować prawidłowy przebieg krajowych postępowań w przedmiocie wyłonienia kandydatów na sędziów europejskich trybunałów.





Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl