



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 09-11-2020 r.

Adam Bodnar

VII.070.12.2020.MKS

**Pan
Zbigniew Rau
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw
Zagranicznych
e-PUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ ochrony wolności i praw człowieka i obywatela z uwagą przygląda się procedurze wyboru kandydatów na urząd nowego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC). Wybór sędziego ETPC na kolejną 9-letnią kadencję ma bowiem niewątpliwy wpływ na kształtowanie systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Z tego względu, w ocenie Rzecznika, niezwykle istotne jest zapewnienie przez Ministra Spraw Zagranicznych – jako organu odpowiedzialnego za przedłożenie listy kandydatów na to stanowisko – przejrzystości i transparentności wyboru sędziego ETPC na etapie krajowym oraz zagwarantowanie zgodności procedury wyłaniania kandydatów ze standardami Rady Europy.

W związku z powyższym, w nawiązaniu do pisma Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 października 2020 r. dotyczącego ogłoszenia w sprawie naboru na sędziego ETPC w związku z upływem w dniu 31 października 2021 r. kadencji polskiego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu Pana prof. dra hab. Krzysztofa Wojtyczka, pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości odnośnie do krajowego etapu wyboru kandydatów na urząd sędziego, spośród których, w myśl art. 22 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy dokona wyboru nowego sędziego.

Należy podkreślić, że w procedurze wyboru sędziego ETPC, zgodnie z art. 21 EKPC, zarówno na państwach-stronach Konwencji, jak i na Zgromadzeniu Parlamentarnym, ciąży obowiązek realizacji kompetencji przewidzianych w art. 21 EKPC w dobrej wierze, z poszanowaniem nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu merytorycznego sędziów ETPC. Niewątpliwie znaczenie ma w tym względzie krajowa procedura nominacji kandydatów. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oczekuje, że nominacja kandydatów na sędziów będzie przebiegać zgodnie z ustalonymi standardami¹, m.in. z wytycznymi Komitetu Ministrów w sprawie selekcji kandydatów do stanowiska sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które zostały przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 28 marca 2012 r. oraz zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego z dnia 26 maja 2020².

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (Dz. Urz. Min. Spraw Zagr. z 2012 r. poz. 1 ze zm.; scalona wersja zarządzenia, dalej jako: zarządzenie), określające krajową procedurę wyboru sędziego, nie spełnia w pełni standardów Rady Europy w tym zakresie.

Przede wszystkim Rzecznik zwraca uwagę na strukturę Zespołu ds. wyłaniania kandydatów, będącego organem pomocniczym Ministra Spraw Zagranicznych. Zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów podmiot odpowiedzialny za rekomendowanie kandydatów powinien mieć zrównoważony skład, jego członkowie powinni dysponować odpowiednią wiedzą techniczną, cieszyć się poważaniem i zaufaniem oraz nie powinni być podatni na niewłaściwe wpływy. Należy przy tym zauważyć, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji 1646(2009) szczególnie mocno zalecało odpolitycznienie krajowej procedury selekcji kandydatów na sędziów ETPC³. **Wątpliwości Rzecznika budzi więc skład Zespołu ds. wyłaniania kandydatów, którego członkami są, w myśl § 3 zarządzenia, osoby wskazane przez organy wykonawcze⁴.** Decydujący głos

¹ M. Balcerzak, *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. XII, A.D. MMXIV.

² Dostępne na stronie internetowej MSZ: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dokumenty-rady-europy>

³ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1646 (2009) nt. nominowania kandydatów i wymierania sędziów Trybunału Praw Człowieka; pkt 5.

⁴ To jest: 1) sekretarz stanu albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialny za sprawy prawne i traktatowe – jako przewodniczący Zespołu; 2) osoba wskazana przez Ministra Sprawiedliwości; 3) dwie osoby

ma przy tym przewodniczący Zespołu, tj. sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w MSZ odpowiedzialny za sprawy prawne i traktatowe, zaś Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (albo jego Zastępca) uczestniczy w pracach Zespołu bez prawa głosu. Tak ukształtowany skład Zespołu nasuwa więc poważne wątpliwości co do pozostawania poza naciskiem politycznym.

Należy przy tym wskazać, że zarządzenie MSZ zostało zmienione w dniu 2 października 2020 r., a zatem na miesiąc przed upływem terminu zgłaszania kandydatów (zarządzenie weszło w życie 7 października, termin zgłaszania kandydatów mija 6 listopada br.). Zgodnie natomiast z wytycznymi Komitetu Ministrów procedura wyboru kandydatów powinna być stała i ustalona z wyprzedzeniem w drodze kodyfikacji lub utrwalonej praktyki administracyjnej. Istotne jest również to, że zmiany wprowadzone w zarządzeniu dotyczą kwestii wyznaczania składu Zespołu, tj. umożliwiają dowolność w wyborze członków, bez wymogu powołania osób zajmujących konkretne stanowisko w organie, tak jak to przewidywało wcześniej obowiązujące zarządzenie np. dyrektora, podsekretarza, prezesa⁵.

Pragnę również zwrócić uwagę na brak transparentności i przejrzystości procedury wyboru kandydata na tym etapie postępowania. Regulamin Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu stanowiący załącznik do zarządzenia przewiduje, że Zespół obraduje na posiedzeniach zamkniętych (§ 2 pkt 3 Regulaminu). Poza jawnością pozostaje więc kwestia przesłuchania kandydatów, sprawdzenia przez Zespół spełniania przez nich niezbędnych kwalifikacji językowych, doświadczenia czy kompetencji do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego. Nie jest również przewidziane publiczne wysłuchanie przyszłych

wskazane przez Ministra Spraw Zagranicznych; 4) osoba wskazana przez Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; 5) osoba wskazana przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 6) Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka albo jego Zastępca – jako sekretarz Zespołu bez prawa głosu

⁵ Zgodnie z § 3 zarządzenia z dnia 2 października 2020 r. w skład Zespołu wchodzi: 1) podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialny za sprawy prawne i traktatowe – jako przewodniczący Zespołu; 2) przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości w randze, co najmniej podsekretarza stanu; 3) dyrektor albo zastępca dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych; 4) dyrektor albo zastępca dyrektora Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych; 5) Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa; 6) osoba wskazana przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 7) Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka albo jego Zastępca – jako sekretarz Zespołu bez prawa głosu.

kandydatów tak jak miało to miejsce w 2010 r. przy wyborze sędziego ETPC⁶. Zgodnie natomiast z rekomendacją Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1429 (1999) zaleca się przeprowadzanie konsultacji parlamentarnych w trakcie tworzenia listy kandydatów w celu zapewnienia transparentności krajowej procedury selekcji⁷.

Mając na uwadze standardy Rady Europy w zakresie procedury wyłonienia kandydatów na sędziego ETPC, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nominacja kandydatów na ten urząd powinna odbywać się z udziałem przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, samorządów prawniczych, RPO czy organizacji pozarządowych zaangażowanych w ochronę praw człowieka. Rzecznik w pełni podziela w tym zakresie postulaty Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zapewnienia właściwej struktury Zespołu ds. wyłaniania kandydatów, tj. powołania grona ekspertów w dziedzinie ochrony praw człowieka/osób apolitycznych. Rzecznik popiera również inicjatywę przeprowadzenia wysłuchania kandydatów przez komisję sejmową, z udziałem przedstawicieli ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie oraz przedstawicieli organizacji społecznych zajmujących się ochroną praw człowieka, która wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Zgromadzenia Parlamentarnego w tym zakresie. Postępowanie w sprawie kandydatów na tak ważne stanowisko jakim jest sędzia ETPC wymaga bowiem zapewnienia przejrzystych i uczciwych procedur.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że wątpliwości dotyczące wyłaniania kandydatów pojawiły się już wcześniej podczas naboru na stanowisko członka Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Z informacji opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w dniu 7 marca 2019 r. Ministerstwo przekazało Delegacji Parlamentarnej Rzeczypospolitej Polskiej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy kandydatury na stanowisko polskiego członka CPT⁸. Pomimo przedstawienia listy kandydatów Ministerstwo w dniu 26 kwietnia 2019 r. ogłosiło ponowny nabór kandydatów

⁶ Strona: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/1A50C5547AF5ACF2C12576B80048918C?OpenDocument>

⁷ Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1429 (1999) w sprawie narodowych procedur zgłaszania kandydatur w wyborach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; pkt 7.

⁸ Zob. <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/ogloszenia/news,14776,polscy-kandydaci-na-czlonka-cpt.html>.

do CPT, bez wskazania przyczyn ponowienia tej rekrutacji⁹. W dniu 3 czerwca 2019 r. Ministerstwo ponownie przekazało ZPRE kandydaty do CPT¹⁰. W dniu 8 czerwca 2020 r. Ministerstwo ponownie ogłosiło nabór kandydatów do CPT¹¹. Następnie Ministerstwo przedłużyło ten nabór do dnia 17 sierpnia 2020 roku¹². Wynika stąd, że przedstawione dotychczas kandydaty nie zyskały aprobaty Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Przy okazji należy także zwrócić uwagę, że rozmowy z polskimi kandydatami na członka CPT miały początkowo odbyć się w dniu 30 czerwca br. Zaplanowane na ten dzień spotkanie, w którym brał udział m.in. Dyrektor Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji w Biurze RPO, odbyło się tylko po to, by przekazać informację o przełożeniu rozmów kwalifikacyjnych na dzień 26 sierpnia br. Powodem zmiany terminu miało być oczekiwanie na zgłoszenia do konkursu pochodzące od kobiet, w celu dochowania warunku parytetu płci wśród polskich kandydatów na stanowisko członka CPT. O wynikach rozmów przeprowadzonych w dniu 26 sierpnia br., kandydaci dowiedzieli się z treści maila sędziego Piotra Charkiewicza, Głównego Specjalisty w Wydziale do spraw Międzynarodowych Procedur Ochrony Praw Człowieka Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w MS, z dnia 10 września br. Zgodnie z nią, podobnie jak w nierozstrzygniętym pierwszym konkursie na członka CPT w 2019 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, poza wyborem trójki kandydatów, przedstawiło także kandydaturę rezerwową. Należy także podkreślić, że wśród kandydatów wyłonionych w drodze rozmów kwalifikacyjnych przeprowadzonych w 2020 r. nie znalazła się kobieta. Kandydat wskazany na liście rezerwowej, odpowiadając mailowo na informację o wynikach konkursu, poprosił sędziego P. Charkiewicza o wykreślenie jego nazwiska z tej listy. Co więcej, pomimo powiadomienia kandydatów biorących udział w konkursie o decyzji Zespołu do spraw wyłaniania kandydatów na członka Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, do dnia dzisiejszego, na stronie

⁹ Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ogloszenie-dla-kandydatow-do-cpt>.

¹⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-ministerstwa-sprawiedliwosci-dot-wylonienia-kandydatow-na-czlonka-europejskiego-komitetu-ds-zapobiegania-torturom-oraz-nieludzkiemu-lub-ponizajacemu-traktowaniu-albo-karaniu>.

¹¹ Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/nabor-kandydatow-na-stanowisko-czlonka-europejskiego-komitetu-ds-zapobiegania-torturom-oraz-nieludzkiemu-lub-ponizajacemu-traktowaniu-albo-karaniu>.

¹² Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wybor-kandydatow-do-cpt>.

Ministerstwa Sprawiedliwości nie opublikowano oficjalnego komunikatu dotyczącego wyników przeprowadzonego naboru. Pomimo tego, że kadencja obecnego polskiego członka CPT wygasła w dniu 19 grudnia 2019 r., stanowisko to jest nadal nieobsadzone (stan na: 6 października 2020 r.).

W związku z powyższym działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi. Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do powyższego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich i dostosowanie procedury nominacji kandydatów na urząd sędziego ETPC do standardów Rady Europy.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/