



Warszawa, dnia 30 listopada 2020 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

Zbigniew Rau

DPT.431.6.2020 / 89

Pan Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 listopada 2020 r., zawierające stanowisko na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627) w sprawie procedury wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pragnę podziękować za przekazane uwagi i propozycje.

Uprzejmie wyjaśniam, że podstawą prawną przeprowadzenia przywołanej procedury pozostaje w dalszym ciągu *zarządzenie nr 1 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*. Zastosowanie ma więc ta sama procedura, jaka miała zastosowanie przy poprzednich wyborach sędziego Trybunału z ramienia Polski. Procedura ta nie została nigdy zakwestionowana przez organy Rady Europy: ani przez Doradczy Panel Ekspertów Rady Europy do spraw wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który opiniował listę kandydatów, ani przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, które w 2012 r. dokonało wyboru sędziego z ramienia Polski spośród kandydatów wyłonionych w oparciu o tę samą procedurę, która ma dziś zastosowanie.

Należy również zauważyć, że rozwiązania przyjęte w Polsce są wielokrotnie przywoływane w raporcie wyjaśniającym do Wytycznych Komitetu Ministrów RE w sprawie wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 marca 2012 r. jako przykład dobrej praktyki, mianowicie w odniesieniu do:

- istnienia wymogu złożenia przez kandydatów oświadczenia, że ich dotychczasowe działania, w razie ujawnienia, nie narażą na szwank reputacji Trybunału (pkt 21);
- przyjęcia w uregulowaniach wymogu posiadania przez kandydatów kwalifikacji uprawniających do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego lub równoważnych (pkt 23);

- istnienia wymogu złożenia przez kandydatów oświadczenia o braku przeszkód do objęcia przez nich funkcji sędziego ETPC (pkt 32);
- przestrzegania zasady uwzględniania obu płci na liście kandydatów składanej do ZPRE (pkt 35);
- przyjęcia zarządzenia MSZ z 13 stycznia 2012 r. w kontekście wymogu stabilnej i utrwalonej procedury wyłaniania kandydatów, odzwierciedlającej zasady przejrzystości i spójności, oraz dostępności z wyprzedzeniem informacji na temat szczegółów tej procedury (pkt 38);
- rozpowszechniania ogłoszenia w sprawie naboru kandydatów wśród organizacji prawniczych, Rzecznika Praw Obywatelskich, uczelni wyższych i organizacji pozarządowych działających w obszarze praw człowieka (pkt 41);
- istnienia uregulowań proceduralnych gwarantujących możliwość podjęcia decyzji przez organ wyłaniający kandydatów (pkt 63).

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że w obecnej procedurze Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło dodatkowe starania o zwiększenie przejrzystości podejmowanych działań.

Ogłoszenie ws. naboru zostało zamieszczone w trzech dziennikach ogólnopolskich i na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także w mediach społecznościowych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych skierowało pismo do 130 adresatów z prośbą o dalsze upowszechnienie ogłoszenia. Pismo to zostało skierowane m.in. trzech rzeczników (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta), do Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa, prezesów wszystkich sądów apelacyjnych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesów organów samorządu prawniczego (adwokatury, radców prawnych i komorników) oraz szefów komisji praw człowieka adwokatury i radców prawnych, kilku organizacji pozarządowych, współpracujących na stałe z międzyresortowym Zespołem ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dziekanów wydziału prawa 18 uczelni wyższych w całym kraju oraz do Polskiej Akademii Nauk, a także do 16 regionalnych ośrodków debaty międzynarodowej.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych uruchomiło także specjalną stronę internetową (adres: <http://www.gov.pl/dyplomacja/wybor-sedziego-etpc>), dedykowaną wyborom na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na której zamieszczone zostały m.in. wszystkie istotne dokumenty Rady Europy. Na bieżąco publikowane są na niej także wszystkie aktualności i informacje na temat poszczególnych etapów procedury. W tym względzie Ministerstwo Spraw Zagranicznych uwzględniło postulaty zawarte w piśmie Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 21 maja 2020 r. Na wspomnianej stronie zamieszczone zostały m.in. szczegółowe informacje na temat pierwszego posiedzenia Zespołu, które odbyło się w dniu 12 listopada 2020 r., i na którym Zespół zbadał 18 otrzymanych zgłoszeń

pod względem formalnym oraz ustalił zasady prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych w sposób zapewniających pełną równość kandydatów. Informacje na temat tych zasad są również dostępne na wskazanej stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych przetłumaczyło ponadto na język polski memorandum Zgromadzenia Parlamentarnego RE na temat standardów wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także najnowszy przewodnik Panelu Doradczego Rady Europy na temat roli tego organu i stosowanego przez ten organ podejścia do oceniania kandydatów. Tłumaczenia zostały dokonane w celu zwiększenia przejrzystości informacji na temat standardów Rady Europy zarówno wśród kandydatów, jak i członków Zespołu zajmującego się ich wyłonieniem. Wszystkie te dokumenty przekazano członkom Zespołu, zwracając też ich uwagę na załącznik nr 2 do memorandum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w którym zawarte są listy kryteriów, według których ZPRE ocenia listy kandydatów.

Nie są też zasadne głosy krytyki dotyczące składu Zespołu ds. wyłonienia kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Należy tutaj wyjaśnić, że *Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wyłaniania kandydatów na urząd sędziego ETPC z 28 marca 2012 r.* nie przesądzają, że organy o składzie powołanym przez administrację publiczną są niewłaściwe lub niepożądane z punktu widzenia standardów Rady Europy. Przeciwnie, w pkt 48 raportu wyjaśniającego do Wytycznych wskazano wyraźnie, że tego typu organ „generalnie bywa tworzony pod zwierzchnictwem rządu i składa się z członków wywodzących się z administracji”. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zaakceptowało też rozwiązania instytucjonalne zastosowane w Niemczech, Hiszpanii i Austrii, w których selekcję kandydatów przeprowadziły zespoły złożone z przedstawicieli kilku ministerstw, a nawet jednego tylko ministerstwa, jak to miało miejsce w Niemczech, gdzie wyboru dokonał zespół złożony z sekretarza stanu, szefa departamentu prawa międzynarodowego oraz dyrektora wydziału prawa publicznego i międzynarodowego Ministerstwa Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów.

Pragnę też wyjaśnić, że zmiana zarządzenia, do której odnosi się Pan Rzecznik w swoim piśmie, w żadnej mierze nie zmieniła stosowanej procedury, ani zasadniczego modelu powoływania Zespołu, wprowadzonego w 2012 r. przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych. Jak już wyjaśniano w odpowiedzi na pismo Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dokonywanie zmian w procedurze w jej trakcie nie byłoby zgodne ze standardami Rady Europy, mogłoby też stworzyć ryzyko niedotrzymania terminów wyznaczonych przez Radę Europy. W dostępnych krótkich ramach czasowych Ministerstwo Spraw Zagranicznych, wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości, podjęło jednak próbę wyjścia naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez społeczeństwo obywatelskie poprzez wprowadzenie rozwiązania, dzięki któremu do składu Zespołu włączono dwóch przedstawicieli środowisk akademickich – specjalistów

od prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego, w tym jedną osobę niezatrudnioną w administracji. Osoby te weszły w skład Zespołu zamiast przewidzianych w 2012 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości i Prezesa Prokuratury Generalnej RP. Wydaje się, że tego typu zmiana i próba wyjścia naprzeciw zgłaszanym postulatami nie powinna być krytykowana z punktu widzenia standardów Rady Europy.

Należy również wyjaśnić, że uregulowanie przewidujące głos decydujący przewodniczącego Zespołu jest przewidziane jedynie na wypadek braku możliwości podjęcia decyzji przez Zespół z uwagi na podział stanowisk. W pkt 63 raportu wyjaśniającego do wspomnianych Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy rozwiązanie to zostało uznane za przykład dobrej praktyki. Natomiast nieprzyznanie prawa głosu Pełnomocnikowi Ministra Spraw Zagranicznych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jest podyktowane chęcią zapobieżenia ewentualnemu konfliktowi interesów między Pełnomocnikiem a przyszłym sędzią, ma też na celu uniezależnienie procedury wyłaniania kandydatów od opinii osoby odpowiedzialnej za bieżącą reprezentację Rządu RP przed Trybunałem. Takie rozwiązanie powinno być zatem oceniane w kategoriach gwarantowania bezstronności Zespołu wyłaniającego kandydatów.

Uprzejmie wyjaśniam, że fakt, iż rozmowy kwalifikacyjne i obrady Zespołu odbywają się przy drzwiach zamkniętych, nie jest sprzeczny z zasadą przejrzystości w rozumieniu dokumentów Rady Europy, dotyczących procedury wyłaniania kandydatów na sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podobny sposób wyłaniania kandydatów jest stosowany przez wiele państw Rady Europy, co więcej, także przesłuchania kandydatów przez komisję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy odbywają się z zachowaniem poufności. Podobny charakter ma też procedura prowadzona przez Doradczy Panel Ekspertów Rady Europy do spraw wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z posiadanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych informacji wynika, że szereg państw (m.in. Austria, Chorwacja, Dania, Estonia, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Szwajcaria, Szwecja, Węgry) publikuje jedynie informację o kandydatach umieszczonych na liście przekazywanej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Zgodnie z Zarządzeniem przyjętym w 2012 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych również opublikuje informację na temat ostatecznej listy kandydatów. Zarządzenie jest w tym względzie zgodne ze standardem zawartym w pkt V.3 wspomnianych Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy (por. też pkt V.2 odnoszący się do kwestii zachowania poufności na temat innych kandydatów). W dwóch niedawnych raportach Rady Europy uznaje się, że publiczny charakter procedury wyłaniania kandydatów może być niekorzystny dla głównego celu procedury, jakim jest przyciągnięcie najlepszych możliwie kandydatów (por. pkt 107 raportu Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka nt. długoterminowej przyszłości systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z grudnia

2015 r. oraz pkt 57 raportu tegoż Komitetu nt. wyłaniania kandydatów i wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z grudnia 2017 r.).

Należy też przypomnieć, że w 2010 r. w Radzie Europy powołany został wyspecjalizowany organ – Doradczy Panel Ekspertów do spraw wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z zarządzeniem Ministerstwo Spraw Zagranicznych będzie współpracować z Panelem. Organ ten ma charakter ekspercki i niezależny od rządów. Zajmuje się ocenianiem kandydatów zgłaszanych przez rządy pod kątem spełniania przez nich kryteriów Rady Europy, w szczególności zawartych w art. 21 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w Wytycznych Komitetu Ministrów. Panel Doradczy może zakwestionować kandydatów zgłoszonych przez rząd. Wydaje się, że zapewnia to wystarczającą kontrolę nad procesem wyłaniania kandydatów przez rządy i ma ona charakter ekspercki i międzynarodowy.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych zbada możliwość przeprowadzenia w Parlamencie przesłuchania trojga wyłonionych kandydatów po zaopiniowaniu listy przez Panel Doradczy Rady Europy. Na tym etapie Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie ma jednak informacji na temat daty, w jakiej Panel Doradczy przekaże swoje stanowisko. Przypominam, że w 2010 r., kiedy ostatnio prowadzone było przesłuchanie kandydatów przed komisją parlamentarną, nie funkcjonował jeszcze Panel Doradczy. W obecnych okolicznościach należy jednak wziąć pod uwagę, że istnieje dodatkowy etap procedury po stronie Rady Europy.

Na zakończenie pragnę ponownie podkreślić, że obecnie stosowana procedura, w tym model powoływania Zespołu wyłaniającego kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, została przyjęta w 2012 r. przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Sprawiedliwości i nie została zakwestionowana przez organy Rady Europy w trakcie poprzednich wyborów sędziego z ramienia Polski. Wpisuje się ona też w rozwiązania stosowane przez inne państwa Rady Europy. Wsłuchując się natomiast w głos społeczeństwa obywatelskiego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło obecnie dodatkowe działania w celu zwiększenia przejrzystości procedury, a skład Zespołu został w większym stopniu zróżnicowany.

Korzystając z okazji uprzejmie informuję, że w zakresie dotyczącym przebiegu procedury wyłaniania członka Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) z ramienia Polski właściwy jest Minister Sprawiedliwości, któremu zostało przekazane pismo Pana Rzecznika.

Z wyrazami szacunku,

Zbigniew Rau

/podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym/