

Warszawa, 24 czerwca 2024 roku

Szanowny Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu RP

Kancelaria Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju pragną podziękować Panu Marszałkowi za zaproszenie do przedstawienia rekomendacji dotyczących procesu wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podzielamy Pana przekonanie o szczególnej roli sędziego Trybunału i wyjątkowej specyfice sprawowania tejże funkcji.

1. Wstęp.

Od końca 2016 roku Trybunał zaprzestał wykonywania swoich zadań w systemie ochrony praw i wolności człowieka w Polsce, m.in. wskutek ograniczenia jego niezależności i niskiej efektywności prac. Trwający kryzys ma swoje źródło bezpośrednio w wadliwym wyborze części składu TK, zmianach legislacyjnych dotyczących funkcjonowania Trybunału oraz praktyce kierowania tym organem. Podjęte działania w przeważającej mierze miały na celu przejęcie politycznej kontroli nad Trybunałem. W konsekwencji w ostatnich latach mogliśmy zaobserwować obniżenie sprawności prac TK oraz merytorycznego poziomu jego orzeczeń. Trybunał zaczął być wykorzystywany do legitymizowania zmian wprowadzonych przez poprzednią większość rządzącą.

Mając to na uwadze, jesteśmy przekonani, że wybór sędziów TK w oparciu o kryteria merytoryczne, a nie sympatie polityczne, przyczyni się do odbudowy autorytetu Trybunału, a także umożliwi powrót do stanu konstytucyjnej ochrony praw i wolności człowieka i zapewnienia równowagi instytucjonalnej w państwie. Wierzymy, że dzięki doświadczeniu, wiedzy merytorycznej, jak i swoim cechom charakteru oraz prezentowanej postawie, przyszli sędziowie Trybunału będą w stanie zagwarantować ten stan rzeczy.

Jednocześnie jesteśmy zdania, że właściwie przeprowadzona procedura preselekcji kandydatów na sędziego TK będzie miała pozytywny wpływ na całość postępowania poprzez zwiększenie puli odpowiednich kandydatów. Temu zagadnieniu poświęcamy dalsze rozważania.

Już w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż w naszym przekonaniu osiągnięcie ww. celu może zostać zagwarantowane przez:

- przeprowadzenie demokratycznej, transparentnej i równej selekcji kandydatów;
- oparcie decyzji o wyłonieniu kandydatów na przesłankach merytorycznych;
- zagwarantowanie apolityczności całego procesu poprzez przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju naciskom, w tym w szczególności tym o charakterze politycznym.

Proponowany przez nas model preselekcji kandydatów w znacznej mierze nawiązuje do procedury wyłonienia listy kandydatów na polskiego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wypracowanej niedawno przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i Ministerstwo Spraw Zagranicznych¹. Omawiana procedura została zaprojektowana tak, aby spełniać właściwe standardy i wymogi Rady Europy. Te z kolei zostały wypracowane w procesie wieloletniego konfrontowania kolejnych rozwiązań z praktyką poszczególnych państw członkowskich². Z uwagi na szczególną wiedzę i doświadczenie organów Rady Europy, którym wyraz daje zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych³ jesteśmy przekonani, że model ten może stanowić inspirację również dla rozwiązań dotyczących wyboru sędziów Trybunału.

2. Skład i zadania zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie preselekcji kandydatów.

W proponowanym modelu Prezydium Sejmu wybierałoby kandydata spośród osób zarekomendowanych przez odrębny, niezależny zespół odpowiedzialny za przeprowadzenie preselekcji kandydatów. Przy takich założeniach zagwarantowanie apolitycznego i eksperckiego charakteru zespołu ma kluczowe znaczenie dla całości omawianego postępowania. O tym, kto zostanie zarekomendowany przez zespół powinny bowiem decydować przede wszystkim przesłanki merytoryczne, a nie względy polityczne czy innego rodzaju próby wywarcia wpływu na proces decyzyjny zespołu.

Apolityczny i ekspercki charakter zespołu może zostać zagwarantowany przez ukształtowanie jego składu, w taki sposób, aby był on zrównoważony, a jego członkowie reprezentowali różnicowane środowiska zawodowe, mieli zbliżoną, ugruntowaną pozycję zawodową i dysponowali odpowiednią wiedzą oraz byli osobami wzbudzającymi szacunek i zaufanie. Zespół do życia mógłby powoływać Marszałek Sejmu, a jego

¹ Ramy prawne wspomnianej procedury zostały uregulowane w: Zarządzeniu nr 8 MSZ z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów z ramienia Rzeczypospolitej Polskiej na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Regulaminie wyłaniania kandydatów z ramienia Rzeczypospolitej Polskiej na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/regulacje-prawne>).

² Zob. np. <https://rm.coe.int/procedure-for-the-election-of-judges-to-the-european-court-of-human-ri/1680aa8ddf>.

³ Zob. również <https://www.funduszobywatelski.pl/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-wyborow-sedzia-TSUE-ETPC.pdf>.

członkowie byliby zapraszani do prac spośród osób wyznaczonych przez odpowiednio dobrane podmioty. W celu uniknięcia podatności zespołu na naciski polityczne proponujemy, aby w jego składzie zasiadali zarówno przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również reprezentanci władzy sądowniczej oraz organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i samorządów prawniczych. W tym celu członków zespołu mogłyby wyznaczać następujące podmioty:

- Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Przewodniczący Krajowej Rady Prokuratorów – każdy po jednej osobie spośród osób, które mają doświadczenie w działalności na rzecz ochrony praw człowieka, współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka lub prowadzeniu postępowań w sprawach dotyczących praw człowieka przed najwyższymi sądami krajowymi bądź międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka, bądź są osobami o uznanej kompetencji w dziedzinie prawa konstytucyjnego lub posiadają uznane doświadczenie w reprezentowaniu stron postępowania przed TK;
- Rzecznik Praw Obywatelskich – jedna osoba, jednak RPO może również uczestniczyć osobiście;
- Prezes Polskiej Akademii Nauk – jedna osoba, spośród przedstawicieli środowisk akademickich o uznanej kompetencji w dziedzinie prawa konstytucyjnego;
- Prezydium Sejmu – dwie osoby, spośród osób, które w przeszłości pełniły funkcję sędziego Sądu Najwyższego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego lub sędziego TK;
- Prezydent RP – jedna osoba, spośród sędziów TK w stanie spoczynku;
- Minister Sprawiedliwości – jedna osoba, spośród osób o uznanej kompetencji w dziedzinie prawa konstytucyjnego i praw człowieka oraz legitymujących się wieloletnim stażem pracy w organizacji pozarządowej zajmującej ochroną praw i wolności obywatelskich bądź w organizacji międzynarodowej zajmującej się ochroną praw człowieka;
- Prezydium Sejmu mogłoby również wyznaczać przewodniczącego zespołu;
- dodatkowo w skład zespołu wchodziłby również (bez prawa głosu) sekretarz, którym mógłby być przedstawiciel Gabinetu Marszałka Sejmu.

Takie rozproszenie kompetencji nominacji członka zespołu czyni niezwykle trudnym proceduralne zagwarantowanie zbalansowanej kompozycji tego podmiotu również pod względem płci. Niemniej, pragniemy zaznaczyć, iż podmioty wyznaczające członków powinny mieć na uwadze także ten aspekt.

Kończąc rozważania na temat składu zespołu warto jeszcze na krótko pochylić się nad sytuacją, w której występują uzasadnione wątpliwości co do bezstronności danego członka zespołu. W naszej opinii – analogicznie do rozwiązania przewidzianego w postępowaniu w przedmiocie wyłonienia kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – członkowie zespołu, po zapoznaniu się z listą osób, które zgłosiły się do konkursu, powinni być zobowiązani do złożenia oświadczenia na piśmie co do istnienia okoliczności mogących wywołać uzasadnioną wątpliwość co do ich bezstronności. Członek zespołu powinien podlegać wykluczeniu, gdy:

- jedna z osób kandydujących jest w stosunku do niego osobą najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 KK;
- jedna z osób startujących w konkursie w okresie ostatnich trzech lat wykonywała usługi prawne na rzecz członka zespołu lub na rzecz jego/jej osób najbliższych;
- jedna z osób biorących udział w konkursie była w okresie ostatnich trzech lat członkiem składu sędziowskiego w postępowaniu, w którym członek zespołu był stroną;
- ujawnione zostały jakieś inne okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość względem bezstronności członka zespołu w odniesieniu do danej osoby biorącej udział w konkursie – w takim przypadku pozostali członkowie zespołu powinni zdecydować, czy okoliczności wymagają w danym przypadku wykluczenia.

W naszej ocenie bardziej praktyczne wydaje się rozwiązanie, w którym dany członek zespołu, w przypadku którego zachodzą powyższe okoliczności, podlega wykluczeniu tylko względem danej osoby biorącej udział w konkursie – tj. nie bierze udziału w rozmowie kwalifikacyjnej z potencjalnym kandydatem i w konsekwencji nie ocenia również tej kandydatury. Zarówno dany kandydat, jak i niezależni obserwatorzy obserwujący rozmowę, powinni zostać poinformowani przez przewodniczącego zespołu o tym, kto został wykluczony i z jakich powodów. Dalej zespół przeprowadzałby weryfikację potencjalnego kandydata w składzie pomniejszonym o członka zespołu, który podlegał w tym przypadku wykluczeniu. Rozwiązanie to wydaje się mniej skomplikowane niż wyłączenia takiego członka zespołu „na stałe” – z całej reszty postępowania, które wymagałoby w konsekwencji uzupełniania składu zespołu.

Zespół byłby ciałem kolegialnym, podejmującym wszelkie decyzje jednomyślnie bądź większością głosów, a w przypadku równej liczby głosów za i przeciw, decydujący byłby głos jego przewodniczącego. Natomiast sami członkowie zespołu winni być osobami o uznanej kompetencji w dziedzinie prawa i o najwyższym poziomie moralnym ze szczególnym uwzględnieniem ich niezależności od jakiegokolwiek nacisku, w tym w szczególności tego o charakterze politycznym.

Kluczowe zadania zespołu można podzielić na trzy zasadnicze etapy:

- 1) wstępna weryfikacja nadesłanych zgłoszeń pod kątem spełniania przez potencjalnych kandydatów wymogów formalnych do sprawowania funkcji sędziego TK;
- 2) przeprowadzenie rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami;
- 3) przedstawienie Prezydium Sejmu listy wyłonionych/rekomendowanych kandydatów.

Rozmowy kwalifikacyjne mają służyć sprawdzeniu wiedzy merytorycznej potencjalnych kandydatów (już po wyeliminowaniu przez zespół tych, którzy nie spełniają wymogów formalnych), a dokładnie zweryfikowaniu, czy dysponują oni wyróżniającą się wiedzę prawniczą, w szczególności z zakresu prawa konstytucyjnego, orzecznictwa Trybunału, praw i wolności obywatelskich, prawa międzynarodowego czy wiedzą porównawczą z zakresu prawa konstytucyjnego współczesnych państw demokratycznych. Kluczowe jest,

aby rozmowy kwalifikacyjne zostały przeprowadzone przede wszystkim w równy i sprawiedliwy sposób względem wszystkich potencjalnych kandydatów. Zespół powinien odbyć rozmowę kwalifikacyjną z każdym kandydatem, który przeszedł już wstępną weryfikację, powinna zostać ona przeprowadzona w takiej samej formie i przy tych samych warunkach dla każdego potencjalnego kandydata. Forma przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej powinna zostać uprzednio ustandaryzowana. Podczas rozmowy każdy potencjalny kandydat powinien mieć tyle samo czasu na zaprezentowanie swojej kandydatury, a następnie tyle samo czasu na udzielenie odpowiedzi na taką samą liczbę pytań spośród opracowanej wcześniej puli pytań o zbliżonym stopniu trudności (oczywiście członkowie zespołu mieliby możliwość zadawania pytań dodatkowych, w celu uzyskania bardziej precyzyjnej odpowiedzi).

Każdy z członków zespołu powinien być niezależny i samodzielny przy dokonywaniu oceny stanu wiedzy potencjalnego kandydata. Członkowie zespołu powinni odnotowywać swoją ocenę na ustandaryzowanym formularzu (karcie ocen), która zawierałaby skalę punktową. Punktacja ta nie byłaby wiążąca dla członków zespołu (ani średnia z takich „ocen” dla zespołu kolektywnie), ale miałyby na celu ułatwienie podjęcia decyzji, na którą powinny mieć decydujący wpływ przesłanki merytoryczne. Przed rozpoczęciem procedury użyteczne byłoby również opublikowanie wytycznych w sprawie oceny kandydatów⁴.

Po zakończeniu rozmów kwalifikacyjnych zespół powinien wyłonić (jednomyślną decyzją bądź większością głosów) i przedstawić listę osób rekomendowanych do zgłoszenia przez Prezydium Sejmu RP na kandydata na sędziego TK. Do listy zespół załączałby również wyczerpujące i klarowne uzasadnienie podjętej decyzji, które mogłoby zawierać ewentualne zdania odrębne członków zespołu. Prezydium dokonywałoby następnie wyboru kandydata na sędziego TK spośród osób zarekomendowanych przez zespół. W celu zawężenia wyboru zalecamy, aby zespół nie rekomendował na liście więcej niż trzech potencjalnych kandydatów na jeden wakat w Trybunale.

3. Początkowa faza postępowania - zalecenia.

W celu pełnego opisania proponowanego procesu selekcji należy odnieść się jeszcze do samego początku postępowania. Rekomendujemy bowiem, aby niezwłocznie po podjęciu przez Prezydium Sejmu decyzji o przedstawieniu kandydata na sędziego TK, przy przyjęciu opisywanego modelu, Marszałek Sejmu niezwłocznie przystąpił do działań mających na celu powołanie do życia zespołu oraz ogłosił konkurs na stanowisko sędziego TK. Ogłoszenie tego rodzaju powinno być ogólnodostępne. W tym celu Marszałek Sejmu mógłby wykorzystać publikację w dziennikach ogólnopolskich (np. co najmniej trzech) oraz w Systemie Informacyjnym Sejmu, informując o rozpoczęciu postępowania w sprawie wyłonienia kandydatów na urząd sędziego TK. W zakresie rozpowszechniania tej informacji mógłby również skorzystać z pomocy organizacji pozarządowych, samorządów prawniczych czy uczelni wyższych. Ogłoszenie powinno również zawierać wyczerpujące informacje na temat wymogów, jakie powinien spełnić

⁴ Por. Judicial Appointments Commission, *Independent Assessment Guidance for Assessors*, <https://judicialappointments.gov.uk/independent-assessments-for-assessors/>.

kandydat na sędziego TK oraz winno zostać udostępnione z zapewnieniem odpowiedniego terminu na składanie zgłoszeń (np. co najmniej cztery tygodnie).

4. Transparentność.

Na sam koniec pragniemy jeszcze przedstawić kilka uwag dotyczących przytaczanej już powyżej przesłanki transparentności. W odniesieniu do opisywanego modelu ma ona niejako dwa aspekty. Jeden dotyczy transparentności postępowania względem potencjalnych kandydatów – tak, aby działania zespołu były dla nich przewidywalne, a stawiane wymogi jasne i klarowne. Dzięki temu potencjalni kandydaci będą mogli jak najefektywniej zaplanować swój udział w konkursie. Spełnienie tego standardu ma również znaczenie w kontekście zagwarantowania równości szans względem wszystkich uczestników konkursu. Drugi bardzo istotny wymóg dotyczy przejrzystości i otwartości całego postępowania względem ogółu obywateli. Zgadza się, iż rola sędziego TK ma szczególne znaczenie i wagę, co dobitnie pokazały nam ostatnie lata. Postępowanie w tym przedmiocie ma wyjątkowe konsekwencje dla interesów społeczeństwa. Dlatego każdy obywatel powinien mieć prawo do łatwego i sprawnego uzyskania możliwie jak najbardziej wyczerpujących informacji na temat przebiegu tego procesu.

Do osiągnięcia tego celu może w pierwszej kolejności posłużyć odpowiednia aktywność informacyjna ze strony Marszałka Sejmu oraz zespołu, która polegałaby na publikowaniu wyczerpujących informacji na temat przebiegu każdego z kolejnych etapów procedury w Systemie Informacyjnym Sejmu. Dobrą praktyką jest w tym zakresie również przysyłanie takiej informacji organizacjom pozarządowym czy samorządom prawniczym.

Ponadto z każdego posiedzenia zespołu powinien być sporządzany protokół, do którego dostęp byłby następnie możliwy choćby w drodze wniosku o dostęp do informacji publicznej. Publicznie ogłoszona powinna zostać również co najmniej lista osób zarekomendowanych Prezydium Sejmu przez zespół wraz z towarzyszącym jej uzasadnieniem (i ewentualnie z załączonymi do niego zdaniem odrębnymi). W naszej opinii zespół powinien również przekazać Prezydium Sejmu (bądź Marszałkowi Sejmu) kopie wszystkich ww. formularzy (kart ocen) sporządzonych przez członków zespołu w toku przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych, w celu przekazania ich następnie do dyspozycji właściwej komisji sejmowej.

W kontekście samych rozmów kwalifikacyjnych pragniemy jeszcze raz zwrócić uwagę na selekcję kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z ramienia Polski. Procedura ta dopuszcza, aby w czasie rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami były obecne w charakterze obserwatorów bez prawa głosu osoby wyznaczone przez samorządy zawodów prawniczych i organizacje pozarządowe, których działalność statutowa obejmuje działania w sferze upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich. W naszej ocenie wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby zasadne również w kontekście ewentualnych rozmów kwalifikacyjnych przeprowadzanych przez zespół z potencjalnymi kandydatami na sędziego TK. Rozmowy są bowiem najistotniejszym elementem całego procesu selekcji, a obecność niezależnych obserwatorów pozwala obywatelom „nadzorować” ten etap.

Dodatkowo, w naszej ocenie, ograniczanie osób, które mogą prowadzić tego rodzaju obserwacje, w sposób przewidziany przez Ministra Spraw Zagranicznych, nie wydaje się niezbędne – wyznaczenie niezależnych obserwatorów może być dostępne również szerszej grupie podmiotów. Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, że jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby przewidzenie pełnej jawności rozmów i zorganizowanie transmisji z ich przebiegu. Wydaje się to zasadne, jeśli weźmie się pod uwagę, jak kluczowy urząd w państwie będą potencjalnie piastować osoby biorące udział w konkursie. Gdyby jednak uwzględnienie tego idącego jeszcze dalej postulatu nie było możliwe, obecność niezależnych obserwatorów podczas rozmów kwalifikacyjnych wydaje nam się minimalnym wymogiem mającym zagwarantować nadzór społeczny nad przebiegiem najważniejszego etapu tego jakże istotnego postępowania

5. Uwagi dodatkowe.

Kończąc merytoryczne rozważania, pragniemy jeszcze poddać pod rozważenie czy jeżeli ostatecznie doszłoby do uchwalenia opisywanej procedury, a w szczególności jeżeli doszłoby do utworzenia eksperckiego i apolitycznego zespołu, nie byłoby korzystnym dla całego postępowania w przedmiocie wyboru sędziego TK, aby każdy z „właściwych” kandydatów, niezależnie od podmiotu zgłaszającego daną kandydaturę, przeszedł przez rozmowę kwalifikacyjną i poddał się ocenie zespołu (bądź chociażby został zaproszony do wzięcia udziału w takiej rozmowie i poddanie się weryfikacji wiedzy). Zdajemy sobie sprawę, iż działania legislacyjne konieczne do zagwarantowania takiego rozwiązania mogą okazać się trudniejsze do przeprowadzenia, ale z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego byłoby ono jak najbardziej zasadne i cenne, jako że późniejszy dostęp publiczny do takiej niewiążącej oceny zespołu wraz z uzasadnieniem zwiększałby transparentność całego postępowania w przedmiocie wyboru sędziego TK, a przede wszystkim rozwiązanie to zwiększałoby szansę, iż na omawiane stanowisko zostanie wybrana właściwa osoba, tj. taka która będzie sprawowała funkcję sędziego Trybunału w sposób wpływający pozytywnie zarówno na jego sprawność, jak i jakość.

6. Podsumowanie.

Pragniemy jeszcze raz podziękować Panu Marszałkowi za zaproszenie do przedstawienia rekomendacji w niniejszym zakresie i doceniamy wagę, jaką przywiązuje Pan do kwestii wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Mamy nadzieję, że przedstawione poniżej rekomendacje okażą się pomocne i jednocześnie, deklarujemy gotowość dalszej współpracy w procesie wypracowania najlepszych rozwiązań w tym zakresie.

W imieniu:

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Prezes Zarządu Marcin Zieliński

Wiceprezes Zarządu Piotr Kładoczny