



Warszawa, 30 czerwca 2020 r.

**Ministerstwo
Spraw Zagranicznych**

Sekretarz Stanu
Piotr Wawrzyk

DPT.431.6.2020 / 19

Dot. 513/2020/PSP/KW/KJ

**Pan Mecenas Maciej Bobrowicz
Prezes Krajowej Izby Radców Prawnych**

**Pan Mecenas Jacek Trela
Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej**

**Pani Danuta Przywara
Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie procedury wyłonienia kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Trybunał”) pragnę podziękować za przekazane propozycje, które zostały szczegółowo przeanalizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w pełni podziela Państwa przekonanie o znaczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla ochrony praw gwarantowanych obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Na forum Rady Europy Polska od wielu lat konsekwentnie wspiera system Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) i aktywnie angażuje się na rzecz umacniania prawa do skargi indywidualnej do Trybunału i poszanowania kompetencji tego organu. W trakcie prac Rady Europy dotyczących reformy systemu Konwencji Polska od lat aktywnie opowiada się także za wzmocnieniem gwarancji niezależności sędziów Trybunału.

Intencją Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest przeprowadzenie procedury wyłonienia kandydatów na sędziego ETPC w zgodzie z kryteriami przewidzianymi w Konwencji i *Wytycznymi Komitetu Ministrów Rady Europy (KM RE) w sprawie wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, przyjętymi w dniu 28 marca 2012 r. („Wytyczne Komitetu Ministrów RE”), oraz rezolucjami Zgromadzenia Parlamentarnego RE, tworzącymi standard w tym obszarze. W tym kontekście należy zauważyć, że procedura wyboru kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została określona, w oparciu o wspomniane dokumenty, w *zarządzeniu 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* („Zarządzenie”). Zarządzenie to zostało opublikowane m.in. w dzienniku urzędowym MSZ, jest także dostępne na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Procedura wyboru sędziego ETPC z ramienia Polski została zainicjowana pismem Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 21 lutego 2020 r., zapraszającym polskie władze do przedstawienia listy trzech kandydatów w terminie do dnia 8 marca 2021 r. Zostało

ono przekazane za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy Radzie Europy w dniu 3 marca 2020 r.

Zgodnie z Państwa sugestiami Ministerstwo Spraw Zagranicznych w najbliższym czasie wystąpi do szeregu podmiotów, w tym Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych oraz innych członków Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w tym reprezentujących organizacje społeczeństwa obywatelskiego współpracujące z Zespołem) z informacją o zamieszczeniu ogłoszenia ws. naboru kandydatów na urząd sędziego Trybunału i prośbą o jego rozpowszechnienie. Taka prośba zostanie przekazana także m.in. do najwyższych organów sądowych, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka oraz dziekanów wydziałów prawa. Niewątpliwie Państwa wsparcie w upowszechnieniu informacji na temat możliwości zgłaszania się kandydatów będzie bardzo pomocne.

Informacje na temat ogłoszenia, a także na temat kolejnych etapów procedury wyłaniania kandydatów będą zamieszczane na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Podjęte zostaną również działania w celu przeprowadzania rozmów z kandydatami zgodnie z zasadą równych szans. W tym kontekście warto wskazać, że zarządzenie przewiduje wymóg przesłuchania wszystkich kandydatów, których zgłoszenia spełniają wymogi formalne. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przeanalizuje podniesione przez Państwa kwestie dotyczące odpowiedniej długości trwania rozmów kwalifikacyjnych, unikania zbyt ogólnego zakresu pytań kierowanych do aplikujących, jak też szczegółowych instrukcji dla członków Zespołu. Podobnie jak to miało miejsce w trakcie poprzedniej procedury wyboru w 2012 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych zamierza również w szerokim zakresie współpracować z Doradczym Panelem Ekspertów Rady Europy do spraw wyłonienia kandydatów na wybór na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Panel Doradczy”) – w dostępnych ramach proceduralnych przewidzianych rezolucją Komitetu Ministrów Rady Europy powołującą Panel Doradczy. Zgodnie z Wytycznymi Komitetu Ministrów RE Panel otrzyma również informacje na temat uregulowań i przebiegu procedury wyłaniania kandydatów. Warto przy okazji przypomnieć, że w 2012 r. Polska była jednym z pierwszych państw Rady Europy, które zasadę współpracy z Panelem Doradczym wpisało wprost do uregulowań krajowych dotyczących wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Trybunału.

Jednocześnie w odpowiedzi na wyrażoną wątpliwość dotyczącą sposobu wyboru zgłaszanego kandydata rezerwowego uprzejmie wyjaśniam, że zespół wskazuje także kandydata spośród dwóch kandydatów rezerwowych w przypadku, gdyby którykolwiek z trzech wyłonionych kandydatów nie mógł ubiegać się o urząd sędziego (por. § 2 ust. 7 załącznika nr 2 do zarządzenia).

Z uwagi na fakt, że postępowanie w sprawie wyboru sędziego ETPC zostało już wszczęte przez Zgromadzenie Parlamentarne RE, nie jest natomiast możliwe uwzględnienie postulatu, zawartego w Państwa piśmie, dot. zmiany bądź całkowitego uchylecia dotychczasowego zarządzenia i uchwalenia w to miejsce nowego zarządzenia. W tym kontekście pragnę również przypomnieć, że zgodnie z Wytycznymi Komitetu Ministrów RE w sprawie wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 marca 2012 r., „procedura naboru zgłoszeń powinna być stabilna i ustanowiona wcześniej poprzez kodyfikację lub utrwaloną praktykę administracyjną. Może to być procedura stała lub procedura ustalona w przypadku każdego procesu wyłaniania kandydatów. Szczegóły procedury powinny zostać podane do wiadomości publicznej”. Z kolei raport wyjaśniający do Wytycznych Komitetu Ministrów RE (doc. CM(2012)40-add) odnosi się do konieczności zapewnienia kandydatom i opinii publicznej z wyprzedzeniem dostępu do informacji na temat szczegółów procedury wyłaniania kandydatów na urząd sędziego Trybunału. Biorąc powyższe pod uwagę Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie planowało wprowadzania merytorycznych zmian w zarządzeniu, a jedynie aktualizację nazewnictwa zawartego w zarządzeniu stosownie do aktualnej struktury organizacyjnej.

Należy też wyjaśnić, że Wytyczne Komitetu Ministrów RE nie przesądzają, że organy ds. wyłonienia kandydatów o składzie wywodzącym się z administracji publicznej są niewłaściwe

lub niepożądane (por. pkt 48 raportu wyjaśniającego do Wytycznych Komitetu Ministrów RE, gdzie odnotowano m.in., że tego typu organ generalnie składa się z członków wywodzących się z administracji). Praktyka państw Rady Europy różni się pod tym względem. W oparciu o dane dostępne na stronie internetowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy można wskazać przykłady państw, w których organy dokonujące selekcji kandydatów składają się z osób wywodzących się wyłącznie z administracji rządowej, a nawet jednego tylko resortu – odpowiadającego za reprezentację procesową przed Trybunałem:

- w Niemczech procedura nie jest uregulowana, lecz ma formę utrwalonej praktyki. Wstępną selekcję kandydatów przeprowadza wydział praw człowieka Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów, wybierając „najbardziej obiecujących” kandydatów. Tylko ci kandydaci są przesłuchiwani przez zespół złożony z sekretarza stanu, szefa departamentu prawa międzynarodowego oraz dyrektora wydziału prawa publicznego i międzynarodowego tego ministerstwa¹;
- w Hiszpanii w skład zespołu wyłaniającego kandydatów na urząd sędziego ETPC wchodzi sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (jako przewodniczący), sekretarz stanu i podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Prezydencji i Administracji Terytorialnej, sekretarzem zespołu bez prawa głosu jest zaś pełnomocnik rządu przed ETPC²;
- w Austrii w skład zespołu wyłaniającego kandydatów wchodzi czterech wyżsi urzędnicy Urzędu Kanclerskiego oraz federalnych ministerstw do spraw europejskich i integracji oraz spraw zagranicznych, a także nauki, badań i gospodarki³.

Należy tutaj zauważyć, że w trakcie wyborów sędziów ETPC w odniesieniu do Niemiec, Hiszpanii i Austrii Zgromadzenie Parlamentarne RE nie zakwestionowało powyższych rozwiązań przyjętych w tych państwach. Lista trzech kandydatów zgłoszona przez Polskę w 2012 r. do Zgromadzenia Parlamentarnego RE również została uznana przez organy Rady Europy za zgodną z art. 21 Konwencji i nie zakwestionowano obecnej procedury.

W odniesieniu do postulatu zapewnienia obserwatorów lub transmisji z prac Zespołu, należy przypomnieć, że ze wskazanych wyżej Wytycznych Komitetu Ministrów RE wynika, że jedynie ostateczna lista kandydatów, przedstawiana Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, powinna zostać upubliczniona (por. pkt V.3 Wytycznych Komitetu Ministrów RE). W pkt V.2 Wytycznych Komitetu Ministrów RE stwierdza się natomiast, że dostęp zgłaszających się osób do informacji na temat rozpatrzenia ich zgłoszenia powinien być zapewniony, „gdy jest to zgodne z ogólnymi zasadami poufności” w kontekście krajowego systemu prawnego. Żaden z organów Rady Europy uczestniczących w procedurze wyboru nie ujawnia opinii na temat poszczególnych kandydatów ani też szczegółowych informacji na temat przebiegu ich przesłuchań.

Jak zauważono w paragrafie 107 raportu nt. długoterminowej przyszłości systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴, przygotowanego przez Komitet Zarządzający Praw Człowieka („CDDH”) Rady Europy w dniu 11 grudnia 2015 r., publiczny charakter procedury wyłaniania kandydatów na urząd sędziego ETPC, w tym ryzyko zaszkodzenia reputacji zawodowej kandydatów, może być czynnikiem potencjalnie zniechęcającym osoby zainteresowane do kandydowania. Teza ta została potwierdzona w kolejnym raporcie przygotowanym w ramach CDDH w grudniu 2017 r., a mianowicie w pkt 57 raportu nt. wyłaniania kandydatów i wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵. Jest w nim mowa wręcz o zaniepokojeniu z powodu

¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27590&lang=en>

² <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24283&lang=en>

³ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21585&lang=en>

⁴ <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4>

⁵ <https://rm.coe.int/selection-and-election-of-judges-of-the-european-court-of-human-rights/16807b915e>

praktyk odchodzących od Wytycznych Komitetu Ministrów RE, takich jak „brak poufności na niektórych etapach postępowania, co może być szkodliwe dla reputacji kandydatów i stanowić czynnik potencjalnie odstrasżający od kandydowania”.

W ramach procesu reformy Trybunału, toczącego się w ciągu ostatnich 10 lat na łonie Rady Europy, organy Rady Europy kładą duży nacisk na aspekt poufności, uznając, że dla utrzymania autorytetu i wysokiej jakości orzeczeń Trybunału niezbędne jest zapewnienie, by do procedury wyboru na urząd sędziego ETPC zgłaszały się osoby o wysokim profilu i doświadczeniu zawodowym. Osoby takie mogą jednak nie być zainteresowane startowaniem w konkursach, jeśli mogłoby się to wiązać z ryzykiem zaszkodzenia ich reputacji zawodowej na skutek odrzucenia ich kandydatur w procedurach krajowych lub toczących się przed organami RE.

Standard Rady Europy dotyczący zapewnienia poufności jest więc jasny, brak jest natomiast jakiegokolwiek podstawy prawnej w prawie polskim dla upublicznienia – przez MSZ lub powołany Zespół – informacji na temat osób kandydujących. Każdy z kandydatów może samodzielnie ujawnić opinii publicznej informację o kandydowaniu, Minister Spraw Zagranicznych nie ma jednak podstaw prawnych do narzucenia tego obowiązku wszystkim kandydatom, wbrew standardowi poufności wynikającemu z dokumentów Rady Europy. Należy też podkreślić, że obecne zarządzenie, które zapewnia poszanowanie zasady poufności informacji na temat osób zgłaszających się do wyboru i opinii Panelu Doradczego ws. kandydatów, oraz wiążący się z tym brak udziału obserwatorów w pracach Zespołu powoływanego przez MSZ nie stoi w sprzeczności z zasadą przejrzystości procedury wyłaniania kandydatów w rozumieniu dokumentów Rady Europy. Uregulowania przewidziane w zarządzeniu MSZ spełniają wymóg przejrzystości w każdym aspekcie wskazanym we wspomnianych wyżej Wytycznych Komitetu Ministrów RE. Należy również zauważyć, że rozwiązania zawarte w zarządzeniu z 2012 r. były wielokrotnie przywoływane we wspomnianym raporcie wyjaśniającym do Wytycznych Komitetu Ministrów RE jako przykład dobrej praktyki.

W związku z powyższym należy uznać, że aktualnie obowiązujące 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 jest zgodne ze standardami Rady Europy, co potwierdza również fakt, że jego uregulowania zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Parlamentarne RE w trakcie poprzedniej procedury wyboru sędziego Trybunału z Polski w 2012 r.

Na koniec pragnę podziękować za Państwa zainteresowanie i jednocześnie wyrazić nadzieję na współpracę w odniesieniu do upowszechnienia informacji na temat możliwości zgłaszania się kandydatów.

Z wyrazami szacunku,


Piotr Wawrzyk
Sekretarz Stanu