

Warszawa, 20. 02.2024 r.



Szanowny Pan

Adam Szłapka

Minister ds. Unii Europejskiej

Ministerstwo ds. Unii Europejskiej

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Kadencja sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE bądź Trybunał) z ramienia Polski – prof. dr hab. Marka Safjana upłynęła 6 października 2021 roku. Niestety, pomimo upływu ponad dwóch lat od tego terminu w dalszym ciągu nie udało się wybrać jego następcy. Zgodnie z informacją przekazaną przez TSUE prof. Safjan zakończył sprawowanie swojej funkcji z końcem ubiegłego miesiąca, ponieważ Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału wyraziło zgodę na jego rezygnację przed objęciem stanowiska przez nowego sędziego. Z tego powodu kwestia powołania nowego sędziego wymaga, w naszej ocenie, pilnego działania.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC bądź Fundacja) oraz Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) już od ponad trzech lat prowadzą monitoring krajowych postępowań dotyczących wyłonienia kandydatów na urząd sędziego TSUE, a także na urząd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Obserwacje, jak i płynące z nich wnioski, były przedstawiane stronie rządowej. Ustalenia Fundacji stanowiły również część dostępnego publicznie raportu pt. „Europejskie Trybunały – Krajowe Wybory. Krajowe

postępowania w przedmiocie wyłonienia kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”¹.

Mając na uwadze zmiany będące konsekwencją ostatnich wyborów parlamentarnych, HFPC oraz NRA postanowiły zwrócić się do Pana Ministra z apelem o dokonanie odpowiednich zmian w krajowej procedurze wyłaniania kandydatów na urząd sędziego TSUE. Sygnatariusze zidentyfikowali te elementy dotychczasowego postępowania, które budzą ich najpoważniejsze zastrzeżenia oraz pozwalają sobie przedstawić odpowiednie rekomendacje. Mamy nadzieję, że spotkają się one z aprobatą Pana Ministra i zostaną wdrożone.

Przed przejściem do rozważań merytorycznych należy zauważyć, że procedura wyboru sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uregulowana w znacznie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w przypadku sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. 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 Europejskiego² – ustalanie składu TSUE leży w całości w kompetencji rządów państw członkowskich UE. 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 sędziego i urząd rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz urząd sędziego Sądu Unii Europejskiej (dalej: Zarządzenie ds. wyborów TSUE)³.

Na wstępie warto również wskazać wymogi, jakie powinni spełniać kandydaci na urząd sędziego TSUE. Zapis art. 253 TFUE należy traktować jako wyczerpujący, choć z pewnością brak mu pewnego rozwinięcia i doprecyzowania, jakie w przypadku art. 21 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeprowadziły organy Rady Europy. Zgodnie z zapisami TFUE sędzią Trybunału może zostać wyłącznie osoba o niekwestionowanej niezależności, która ma kwalifikacje do pełnienia najwyższych stanowisk lub jest prawniczką bądź prawnikiem o uznanej kompetencji. Rozważając te kwestie, warto jednak dodatkowo posiłkować się kryteriami weryfikacji kandydatów dokonywanej przez Komitet opiniujący przewidziany przez art. 255 TFUE (dalej: Komitet 255), a są to⁴:

- umiejętności prawnicze;
- doświadczenie zawodowe⁵;

¹ Raport dostępny pod adresem: <https://www.funduszobywatelski.pl/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-wyborow-sedzia-TSUE-ETPC.pdf>.

² 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.

³ Dostępne pod adresem: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000592/O/M20210592.pdf>.

⁴ Seventh Activity Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Luksemburg, 2022, s. 17; dostępny pod adresem: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/2022.2597-qcar22002enn_002.pdf.

⁵ 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 Seventh Activity Report of the panel..., op.cit., s. 18). W praktyce sędziami TSUE są często profesorowie nauk prawnych (patrz 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).

- zdolności do pełnienia funkcji sędziowskich;
- umiejętności językowe⁶;
- zdolność do pracowania w międzynarodowym zespole, w którym reprezentowanych jest wiele systemów prawnych;
- ocena, czy niezależność, bezstronność, prawość i uczciwość kandydatów nie pozostawia żadnych wątpliwości.

Komitet 255 wydaje wyłącznie całościową opinię co do kandydata, jednakże wyraźne braki w jednym z wymienionych powyżej obszarów mogą być wystarczającą podstawą do wydania negatywnej opinii. Opinia ta nie jest formalnie wiążąca, ale w praktyce niezwykle trudno wyobrazić sobie sytuację, w której po odbytych konsultacjach państwa członkowskie zdecydowałyby się na powołanie na urząd sędziego TSUE osoby, która nie uzyskała pozytywnej oceny komitetu. Zasadność takiego stwierdzenia potwierdzają chociażby losy kandydatury dr hab. Rafała Wojciechowskiego – pierwszej z dwóch kandydatów zgłoszonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy⁷.

Przed przedstawieniem zastrzeżeń względem krajowego postępowania w przedmiocie wyłonienia kandydata na urząd sędziego TSUE warto jednak pozytywnie ocenić sam fakt, iż zostało one formalnie uregulowane. Stanowi to odpowiedź na przynajmniej część z postulatów podnoszonych już w grudniu 2020 roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁸.

Niemniej, Komitet 255 słusznie podkreśla wagę otwartej, transparentnej i ściśle uregulowanej procedury wyboru kandydatów na urząd sędziego TSUE, który przeprowadza bezstronny i niezależny panel⁹. Natomiast w szczególności transparentność polskiego postępowania, jak i niezależność Międzyresortowego Zespołu do spraw wyłaniania kandydatów na urząd sędziego i urząd rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz urząd sędziego Sądu Unii Europejskiej (dalej: Międzyresortowy Zespół) budzą poważne zastrzeżenia.

O kompozycji Międzyresortowego Zespołu decyduje wyłącznie egzekutywa (według następującego klucza: jednym z członków i zarazem przewodniczącym zespołu jest Minister do Spraw Unii Europejskiej, dwóch przedstawicieli wskazuje Minister Sprawiedliwości, dwóch – Minister Spraw Zagranicznych, jednego – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, natomiast funkcję sekretarza Zespołu – bez prawa głosu – pełni wyznaczony przez przewodniczącego pracownik Departamentu Prawa Unii Europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Taki sposób ustalania składu Międzyresortowego Zespołu sprawia, że jest on potencjalnie bardziej podatny na naciski o charakterze politycznym, co może prowadzić do utraty cechy

⁶ 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.

⁷ 5 lutego 2022 roku w/w kandydat został przesłuchany przez Komitet 255 i zgodnie z informacjami medialnymi nie uzyskał on pozytywnej opinii komitetu (same opinie nie są upubliczniane z uwagi na ochronę prywatności kandydatów); zob. również 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.

⁸ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_PRM_%20wybor_sedziego_TS_%204.12.2020.pdf.

⁹ Seventh Activity Report of the panel..., op.cit., s. 11.

bezstronności czy niezależności. W konsekwencji występuje realne zagrożenie, iż postępowanie przeprowadzane przez tak skomponowany podmiot nie będzie oparte wyłącznie na przesłankach merytorycznych, a nawet że przesłanki polityczne 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.

Niestety dotychczasowe działania Międzyresortowego Zespołu potwierdziły powyższe obawy¹⁰.

W ocenie HFPC oraz NRA zasadnym jest, aby podmiot odpowiedzialny za wyłonienie kandydata na urząd sędziego TSUE czynił zadość podobnym standardom jak te, które musi spełniać zespół odpowiedzialny za wyłonienie kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z ramienia Polski. Dlatego Fundacja oraz NRA apelują do Pana Ministra o podjęcie działań legislacyjnych, których celem byłoby formalne zagwarantowanie takiej struktury Międzyresortowego Zespołu, aby był on apolitycznym ciałem eksperckim, w skład którego wchodziłoby reprezentanci władzy sądowniczej i wykonawczej, jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych, samorządów prawniczych i środowisk akademickich. Ponadto, zdaniem HFPC oraz NRA, aby móc dokonać rzetelnej weryfikacji potencjalnych kandydatów, członkowie Międzyresortowego Zespołu powinni mieć ugruntowaną pozycję zawodową, odpowiednią wiedzę merytoryczną oraz wzbudzać odpowiedni szacunek i zaufanie. Ponadto sygnatariusze postulują także zagwarantowanie zbalansowanej reprezentacji płci w składzie tego organu.

Poważne zastrzeżenia budzi również niedostateczna transparentność analizowanego postępowania. Zarządzenie ds. wyborów TSUE nie przewiduje niemal żadnego obowiązku informacyjnego po stronie Międzyresortowego Zespołu (oprócz obowiązku publicznego ogłoszenia konkursu na samym początku całego procesu oraz obowiązku zamieszczenia informacji o zatwierdzeniu kandydata przez Radę Ministrów na jego końcu). W konsekwencji obywatele nie mają możliwości śledzenia toku krajowego postępowania prowadzonego w tak istotnej kwestii, jaką jest wybór sędziego Trybunału z ramienia Polski. W przypadku pierwszego z konkursów ogłoszonych przez Międzyresortowy Zespół informacje publikowane były w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sporadycznie i 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). W przypadku drugiego konkursu działania informacyjne zespołu były jeszcze bardziej ograniczone. Postępowanie zostało niemal w całości przeprowadzone „za zamkniętymi drzwiami” i to pomimo wniosków kierowanych przez HFPC do ówczesnego przewodniczącego zespołu w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁰ Obok Ministra ds. UE w zespole zasiadali dwaj sekretarze stanu, dwaj podsekretarze stanu, prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz zastępca dyrektora w Departamencie Prawa Unii Europejskiej MSZ. Co więcej spośród siedmiu członków zespołu, czterech było członkami partii tworzących koalicję rządzącą (dwaj Prawo i Sprawiedliwość, dwaj Solidarna Polska).

Dlatego Fundacja oraz NRA postulują formalne uregulowanie obowiązku informacyjnego w zakresie upubliczniania szczegółowych wiadomości na temat poszczególnych działań bądź etapów realizowanych w ramach procedury selekcji kandydatów na sędziego TSUE. Ponadto HFPC oraz NRA postulują formalne zagwarantowanie możliwości fizycznej obecności w czasie rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami, w charakterze obserwatorów bez prawa głosu, przedstawicieli organizacji pozarządowych. Warto zwrócić uwagę, iż takie rozwiązanie zostało już przewidziane w krajowej procedurze dotyczącej wyłonienia kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹.

W ocenie sygnatariuszy zasadnym byłoby także przeprowadzenie publicznego wysłuchania kandydatów wyłonionych przez Międzyresortowy Zespół. Taka praktyka miała miejsce w przeszłości w przypadku wyborów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – w 2010 roku kandydaci na urząd sędziego ETPC stawili się dobrowolnie przed komisją sejmową, której udzielili odpowiedzi na kilka pytań. W ten sposób opinia publiczna będzie mogła zapoznać się z poglądami potencjalnego przyszłego sędziego Trybunału choćby na temat roli TSUE w systemie prawa czy z jego wizją sposobu sprawowania urzędu sędziego Trybunału.

HFPC oraz NRA apelują również do Pana Ministra o każdorazową publikację imion i nazwisk osób startujących w danym konkursie, choćby za uprzednią zgodą potencjalnych kandydatów, w celu zwiększenia przejrzystości postępowania.

Kończąc rozważania merytoryczne, pragniemy również zgłosić swoje zastrzeżenia względem samego sposobu przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych. Zarządzenie ds. wyborów TSUE reguluje tę kwestię wyłącznie w sposób ogólny. Dlatego postulujemy szczegółowe określenie sposobu przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych z potencjalnymi kandydatami, które zapewni ich standaryzację. Jest to niezbędne w celu zagwarantowania, że rozmowy zostaną przeprowadzone w sposób sprawiedliwy i równy względem wszystkich osób biorących udział w konkursie.

Już na marginesie warto także zwrócić uwagę, iż poprzednio publikowane ogłoszenia o naborze na urząd sędziego TSUE zawierały wymóg formalny co najmniej 10 lat – w przypadku pierwszego konkursu, a 5 lat w przypadku drugiego – 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 TSUE¹². 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.

Podsumowując – HFPC oraz NRA apelują do Pana Ministra o dokonanie nowelizacji reguł krajowego postępowania w przedmiocie wyboru kandydatów na urząd sędziego TSUE w celu

¹¹ Zob. Zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu; dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/regulacje-prawne>.

¹² Seventh Activity Report of the panel..., op.cit., s. 18.

zagwarantowania, iż zostanie ono przeprowadzone w sposób: demokratyczny, transparentny oraz sprawiedliwy (równy dla wszystkich uczestników), a wybór będzie oparty wyłącznie na kryteriach merytorycznych.

W szczególności postulujemy:

- formalne zagwarantowanie eksperckiego i apolitycznego charakteru Międzyresortowego Zespołu;
- formalne zagwarantowanie, iż w skład Międzyresortowego Zespołu będą wchodzić przedstawiciele władzy sądowniczej, władzy wykonawczej, organizacji pozarządowych, samorządów prawniczych oraz środowisk akademickich;
- wprowadzenie formalnego wymogu legitymowania się przez członków Międzyresortowego Zespołu ugruntowaną pozycją zawodową, posiadania odpowiedniej wiedzy merytorycznej oraz wzbudzania odpowiedniego szacunku i zaufania;
- formalne zagwarantowanie zbalansowanej reprezentacji płci w składzie Międzyresortowego Zespołu;
- formalne uregulowanie obowiązku informacyjnego w zakresie upubliczniania szczegółowych wiadomości na temat poszczególnych działań bądź etapów realizowanych w ramach procedury selekcji kandydatów na sędziego TSUE, niezwłocznie po zakończeniu danych działań bądź sfinalizowaniu danego etapu postępowania;
- formalne ustandaryzowanie sposobu przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych przez Zespół, tak by zagwarantować przeprowadzenie rozmów w sposób jednakowy dla wszystkich potencjalnych kandydatów.

Ponadto, postulujemy również:

- każdorazowego podanie do wiadomości publicznej imion i nazwisk osób startujących w konkursie, potencjalnie uwarunkowane uprzednim wyrażeniem zgody w tym zakresie przez daną osobę;
- zapewnienie przeprowadzenia publicznego wysłuchania kandydatów wyłonionych przez Międzyresortowy Zespół.

W toku prowadzonego monitoringu od samego początku skupialiśmy się wyłącznie na proceduralnych aspektach postępowania będącego przedmiotem niniejszego wystąpienia. Wypracowanie odpowiednich ram formalnych wyboru kandydatów, postawienie na apolityczność i niezależność podmiotów odpowiedzialnych za jego przeprowadzenie jest bowiem gwarantem tego, że na tak istotne dla interesów każdej Polki i Polaka stanowisko sędziowskie będą zawsze wybierane osoby z uwagi na ich kompetencje, a nie polityczne preferencje. Z powyższych względów zwracamy się do Pana Ministra z niniejszym apelem o podjęcie właściwych działań legislacyjnych, które zagwarantują wyłonienie kandydatów, teraz i w przyszłości, na podstawie przesłanek merytorycznych, a nie politycznych, i w konsekwencji umożliwią wybór nowego sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z ramienia Polski.

Jednocześnie, deklarujemy gotowość współpracy w procesie wypracowywania najlepszych rozwiązań w tym zakresie.

W imieniu:

Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Naczelnej Rady Adwokackiej

Prezes Zarządu Maciej Nowicki

Prezes NRA adw. Przemysław Rosati